

Folketingets Ombudsmands beretning

2008

Folketingets Ombudsmands beretning udgives af
Folketingets Ombudsmand, Gammeltorv 22, 1457 København K

Publikationen kan købes hos:

Danmark.dk's netboghandel
www.danmark.dk/netboghandel
IT- & Telestyrelsen
E-mail: sp@itst.dk
Telefon 1881

eller gennem Schultz Grafisk der har beretningen i kommission:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Tlf. 43 63 23 00
E-mail: schultz@schultz.dk

Dele af beretningen kan læses på ombudsmandens hjemmeside:
www.ombudsmanden.dk

Oplag: 2.500 eksemplarer
Sat med Palatino
Trykt hos Schultz Grafisk, København
Printed in Denmark 2009

ISSN 0418-6486

Indholdsfortegnelse

I.	Embedets almindelige forhold	9
	A. Personaleforhold	9
	B. Rejser, besøg og anden virksomhed	11
	C. Generelt om egen drift-sager, egen drift-projekter og inspektioner	14
	D. Oversigt over sagsbehandlingen mv. i beretningsåret 2008	15
	E. Tabeller og figurer	17
II.	Generelle forvaltningsretlige spørgsmål mv.	43
III.	Sager af almindelig interesse	75
	1. <i>Beskæftigelsesministeriets sagsområde</i>	77
	1-1. Manglende underskrift på Arbejdsskadestyrelsens breve og manglende opbevaring af brevkopier	79
	1-2. Behandling af sager om for sen tilmelding til forældreorlov. Reaktion på vejledningsfejl. Offentliggørelse af administrativ praksis	92
	2. <i>Finansministeriets sagsområde</i>	107
	3. <i>Forsvarsministeriets sagsområde</i>	109
	4. <i>Justitsministeriets sagsområde</i>	111
	4-1. Justitsministeriets sagsbehandlingstid i en sag om afståelse af arv	115
	4-2. Den indledende sagsbehandling i sager om udsættelse af straf mv. Videregivelse af helbredsoplysninger til politiet og kravet om forsøg på at indhente samtykke	118
	4-3. Drabschefs udtalelser til dagblad i sag om forsvunden kvinde	126
	4-4. Overbelægning i detentionen i Tasiilaq	131
	4-5. Afskedigelse af ansat med synsproblemer uden stillingtagen til om den ansatte måtte betragtes som handicappet	137
	5. <i>Kirkeministeriets sagsområde</i>	153
	5-1. Medlem af provstiuvalg burde ikke have været erklæret inhabil	154
	5-2. Tjenesteboligbidrag. Klageadgang	165
	6. <i>Klima- og Energiministeriets sagsområde</i>	171
	7. <i>Kulturministeriets sagsområde</i>	173
	7-1. Afskedigelse af en ansat som ikke accepterede advarsel	174
	8. <i>Miljøministeriets sagsområde</i>	189
	8-1. Aktindsigt i miljøoplysninger om røggasaffald	191

9. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde	209
9-1. Genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse når ansøgerne er udrejst. Nova. Materiel identitet	211
9-2. Afslag på aktindsigt i internationale mødedokumenter	226
9-3. Integrationsministerens skriftlige vejledning af borger der spørger om familiesammenføring på grundlag af EU-reglerne	233
9-4. Udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv.	238
10. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde	283
11. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses sagsområde	285
11-1. Beregning af forældelsesfrist ved klage til Patientklagenævnet. Klage indgivet af pårørende til afdød patient	287
12. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde	299
13. Skatteministeriets sagsområde	301
13-1. Skats formodning for fortsat partsrepræsentation	303
13-2. Sagsbehandlingstid i Landsskatteretten på mere end 4 år	307
13-3. Rådgivers afledede interesse i skattesag ikke tilstrækkelig til partsstatus	312
14. Statsministeriets sagsområde	319
15. Transportministeriets sagsområde	321
15-1. Privatisering af bilsynsvirksomhed. Gælder der regler om myndighedsinhabilitet?	323
16. Udenrigsministeriets sagsområde	345
16-1. Klage til ombudsmanden anset for brud på aftale	347
17. Undervisningsministeriets sagsområde	351
17-1. Lærer inhabil ved karaktergivning grundet nabostrid. Manglende stillingtagen. Substitution	352
17-2. Karakterfastsættelse i en klagesag en del af afgørelsen	360
18. Velfærdsministeriets sagsområde	377
18-1. Sagsbehandlingstid i statsforvaltning. Ordrede forhold	380
18-2. Afslag på dispensation til byggeri opført ca. 30 år tidligere	383
18-3. Statsforvaltningernes kassation af arkivalier i sociale sager	399
18-4. Arbejdsskadedstyrelsens stillingtagen til forsikringsselskabs beregning af engangsbeløb var en afgørelse	434
18-5. Afslag på dækning af merudgifter. Døv ikke omfattet af personkredsen i servicelovens § 100. Administrativ praksis. Kompensationsprincippet. Orientering af Folketinget	441
19. Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsområde	459

20. Kommunale og regionale myndigheder	461
20-1. Delegation af kommunes afgørelseskompetence til advokat	463
20-2. Fortrinsadgang for handicappede ansøgere til taxitilladelser	475
20-3. Magtfordrejning ved behandling af sygedagpengesag. Officialprincippet	479
20-4. Afslag på ansættelse på grund af familierelationer	483
20-5. Manglende svar på ansøgning	488
20-6. Kommunes tilrettelæggelse og gennemførelse af plejebarns flytning	491
<i>Supplerende oplysninger om sager omtalt i tidligere beretninger</i>	
Beretningen for året 2005	
18-1. Nedsættelse af den pligtige afgangsalder	499
Beretningen for året 2006	
14-6. Anmodning om genoptagelse af arbejdsskadesag skulle også vurderes på ulovbestemt grundlag	500
20-2. Kommunes overdragelse af arbejdsopgaver til et kommunalt samarbejde var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven	501
Beretningen for året 2007	
1-1. Anvendelsesområdet for § 24, stk. 1, i arbejdsskadesikringsloven	503
IV. Egen drift-projekter og inspektioner	505
<i>Egen drift-projekter</i>	
Undersøgelse af sagsbehandlingstiden hos Skatteankenævn Lolland-Falster	507
Undersøgelse af sagsbehandlingstiden hos Skatteankenævn Vendsyssel	522
<i>Inspektioner</i>	<i>537</i>
A. Inspektion af Statsfængslet Østjylland	543
B. Inspektion af Arresthuset i Holstebro.....	591
C. Inspektion af Sikringsafdelingen.....	609
D. Inspektion af Bostedet Parkvænget.....	658
E. Inspektion af Svømmecenter Falster	693
<i>Folketingets Ombudsmands arbejde med ligebehandling af mennesker med handicap</i>	<i>705</i>
<i>Supplerende oplysninger om tidligere inspektionssager</i>	
Beretningen for året 2003	
IV-B. Forskellige forhold for berusere, tilbageholdte og domfældte i arrester/detentioner i Grønland	719

Beretningen for året 2004	
IV-B. Besøg på kvindeafdelingen i Anstalten ved Herstedvester	729
Beretningen for året 2005	
IV-D. Inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk afdeling (Psykiatrisk Center Hvidovre)	731
Beretningen for året 2006	
IV-C. Nedlæggelse af dobbeltceller i landets arresthuse	733
IV-D. Inspektion af Roskilde Amtssygehus Fjorden (Psykiatrien Roskilde/Køge).....	735
IV-E. Inspektion af Københavns Rådhus	737
IV-F. Inspektion af Bornholms Regionskommune	747
Beretningen for året 2007	
IV-A. Inspektion af Statsfængslet på Kragsskovhede	750
IV-C. Inspektion af detentionen i Vordingborg	753
IV-D. Inspektion af Psykiatricenter Vest Ribe	759
IV-F. Inspektion af Bostedet Røbo	779
V. Beretningens registre	783
Hovedregisteroversigt.....	784
Hovedregister	785
Stikordsregister.....	804

Til Folketinget

Efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 11, stk. 1 (lov nr. 473 af 12. juni 1996 som senest ændret ved lov nr. 502 af 12. juni 2009) afgiver ombudsmanden en årlig beretning til Folketinget om sin virksomhed. Beretningen skal offentliggøres. I beretningen fremdrager ombudsmanden bl.a. udtalelser vedrørende enkelt-sager der måtte være af almindelig interesse. Redegørelsen for sagerne i beretningen skal indeholde oplysning om de forklaringer som myndighederne har givet om de kritiserede forhold (ombudsmandslovens § 11, stk. 2).

I overensstemmelse med de nævnte bestemmelser afgiver jeg hermed beretning for året 2008.

Beretningen er delt op i 4 afsnit og et register:

I *afsnit I* gennemgås embedets personaleforhold, rejser, besøg fra udlandet og anden virksomhed, afgørelser om ombudsmandens kompetence mv. og statistiske oplysninger om embedets sagsbehandling mv.

Afsnit II omtaler i en mere sammenfattet og overskuelig form de generelle forvaltningsretlige spørgsmål som kan udledes af de sager der er gengivet i afsnit III og IV.

Afsnit III indeholder sager af almindelig interesse der er afsluttet senest med udgangen af december måned 2008. I sagerne er der typisk udtalt kritik eller afgivet en henstilling. Dette har imidlertid ikke i sig selv været afgørende for beslutningen om at omtale sagen i beretningen.

Supplerende oplysninger om sager fra tidligere beretninger er omtalt sidst i kapitlet.

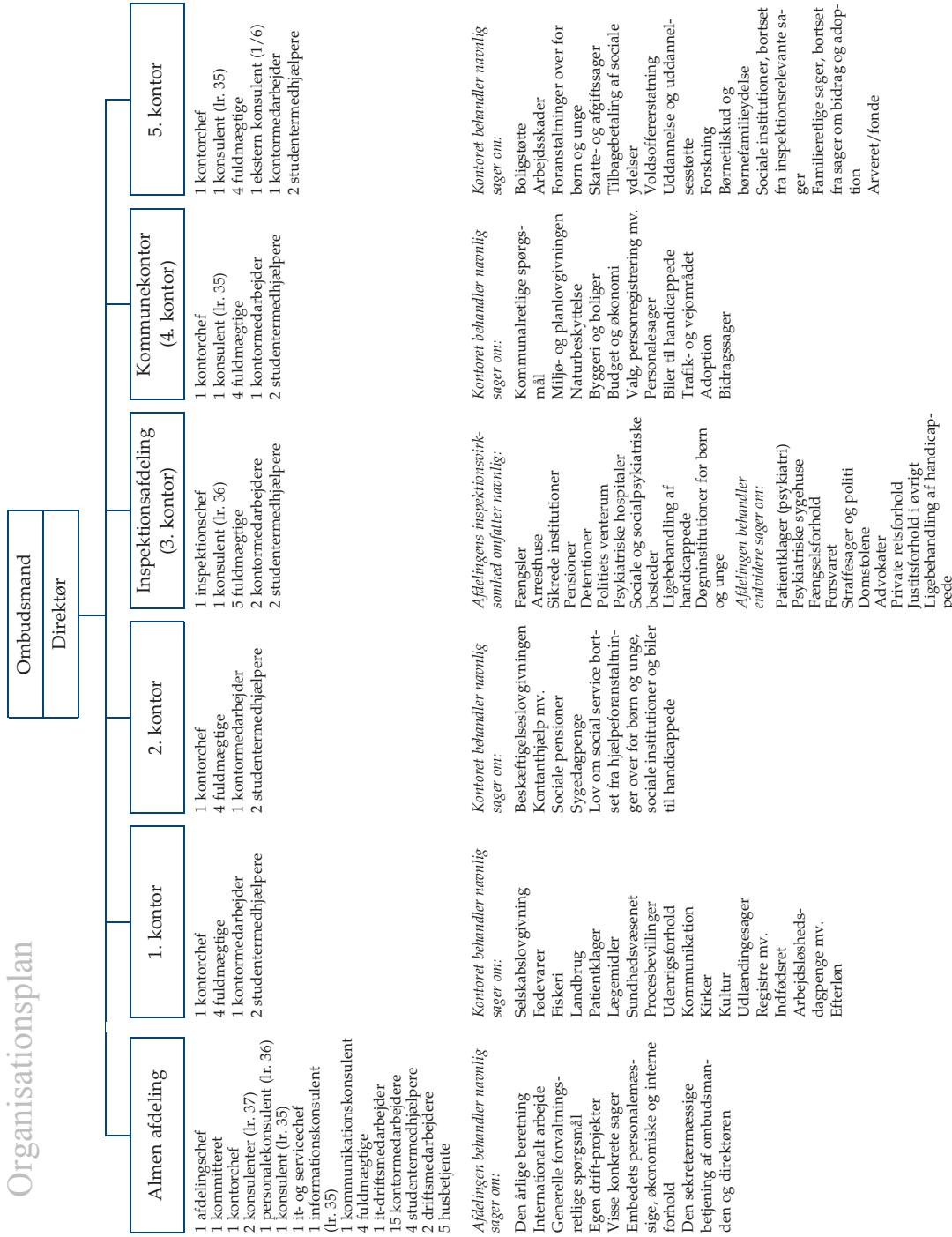
Afsnit IV indeholder redegørelser for embedets egen drift-projekter og inspektionsvirksomhed og supplerende oplysninger om tidligere inspektioner.

Beretningens registre er samlet i *afsnit V*.

København, september 2009

HANS GAMMELTOFT-HANSEN

Organisationsplan



Embedets almindelige forhold

A. Personaleforhold

Embedet er organiseret på følgende måde:

Direktør Jens Møller varetager i nødvendigt omfang en vis andel af de opgaver som efter loven er henlagt til ombudsmanden. Direktøren kan inden for dette område efter delegation fra ombudsmanden varetage ombudsmandens funktioner, herunder afgive endelig udtalelse i en sag og foretage inspektioner. I ombudsmandens fravær overtager direktøren ombudsmandens opgaver når ombudsmanden træffer beslutning herom, jf. ombudsmandslovens § 27. Direktøren har endvidere det overordnede ansvar for ombudsmandsinstitutionens drift.

Den 1. maj 2009 var der i øvrigt ansat følgende medarbejdere (se også Folketingets Ombudsmands organisationsplan på modsatte side – hvor hver medarbejder tæller som én uanset arbejdstid):

Almen afdeling

Afdelingschef Kaj Larsen
 Kommitteret Jon Andersen
 Kommunikationskonsulent Jacob Berner Moe
 Kontorfuldmægtig Lisbeth Nielsen

Egen drift-projekter og indsats mod tortur
 Kontorchef Erik Dorph Sørensen
 Konsulent Elizabeth Bøggild Nielsen
 Overassistent Lone Gundersen

Personale, økonomi, medieaktindsigt og buffer
 Konsulent Lisbeth Adserballe
 Fuldmægtig Kresten Gaub
 Fuldmægtig Michael Gasbjerg Thuesen
 Overassistent Jannie Svendsen
 Overassistent Jeanette Hansen
 Stud.jur. Maja Bak-Hansen
 Stud.jur. Thomas Rasmussen

Internationale projekter, beretning og sprog

Konsulent Jens Olsen
 Fuldmægtig Asger Janfelt
 Referent Julie Gjerrild
 Referent Karin Larsen

Administration, service og udvikling

It- og servicechef Christian Ørslykke Møller
 It-driftsmedarbejder Seyit Ahmet Özkan
 Personalekonsulent Lisbeth Kongshaug

Informationskonsulent Karen Nedergaard
 Overassistent Birgit Kehlet-Hansen

Serviceleder Jeanette Schultz
 Driftsmedarbejder Bjarne Lenander
 Driftsmedarbejder Niels Clemmensen
 Husbetjent Annelise Larsen
 Husbetjent Annitta Lundahl
 Husbetjent Dorthe Sønderkov Rasmussen

Husbetjent Emad Farman Mahdi
 Husbetjent Kirsten Morell

Kontorleder Lisbet Pedersen
 Overassistent Anette Meulengracht-Jensen
 Overassistent Harriet Lindegaard Hansen
 Overassistent Merete Gerting Hansen
 Overassistent Sten Nygaard
 Assistent Anette Skaaning

Under afdelingen hører navnlig følgende arbejdsopgaver:

- den årlige beretning
- internationalt arbejde
- generelle forvaltningsretlige spørgsmål
- egen drift-projekter
- visse konkrete sager
- embedets personalemæssige, økonomiske og interne forhold
- den sekretærmæssige betjening af ombudsmanden og direktøren

1. kontor

Kontorchef Kirsten Talevski
Fuldmægtig Camilla Schroll
Fuldmægtig Janne Lundin Vadmand
Fuldmægtig Kirsten Broundal
Fuldmægtig Lykke Leth Nielsen
Overassistent Dorte Buttenschøn
Stud.jur. Anne Djurhuus
Stud.jur. Rasmus Krogh Pedersen

Kontoret behandler især sager om:

- selskabslovgivning
- fødevarer
- fiskeri
- landbrug
- patientklager
- lægemidler
- sundhedsvæsenet
- procesbevillinger
- udenrigsforhold
- kommunikation
- kirker
- kultur
- udlændingesager
- registre mv.
- indfødsret
- arbejdsløshedsdagpenge mv.
- efterløn

2. kontor

Kontorchef Bente Mundt
Fuldmægtig Hanne Nørgård
Fuldmægtig Jeanette Wulf-Andersen
Fuldmægtig Mette Ravn Jacobsen
Fuldmægtig Rikke Koefoed Nielsen
Assistent Eva Jørgensen
Stud.jur. Anne Sofie Schummel Larsen
Stud.jur. Natasja Bjørkbom Arngrim

Kontoret behandler især sager om:

- beskæftigelseslovgivningen
- kontanthjælp mv.
- sociale pensioner
- sygedagpenge
- lov om social service bortset fra hjælpeforanstaltninger over for børn og unge, sociale institutioner og biler til handicappede

3. kontor (inspektionsafdelingen)

Inspektionschef Lennart Frandsen
Konsulent Pernille Helsted
Fuldmægtig Christoffer Bruus
Fuldmægtig Karen Vibeke Andersen
Fuldmægtig Mai Vestergaard
Fuldmægtig Peter Kersting
Fuldmægtig Tina Andersen
Assistent Hanne Hartung
Assistent Helga Refshauge Foged
Stud.jur. Camilla Søgaard Madsen
Stud.jur. Isabel Carlander

Afdelingen leder embedets inspektionsvirksomhed der især omfatter inspektioner af:

- fængsler
- arresthuse
- sikrede institutioner
- pensioner
- detentioner
- politiets venterum
- psykiatriske hospitaler
- sociale og socialpsykiatriske bosteder
- ligebehandling af handicappede
- døgninstitutioner for børn og unge

Afdelingen behandler især sager om:

- patientklager (psykiatri)
- psykiatriske hospitaler
- fængselsforhold
- forsvaret
- straffesager og politi
- domstolene
- advokater
- private retsforhold
- justitsforhold i øvrigt
- ligebehandling af handicappede

4. kontor (kommunekontoret)

Kontorchef Morten Engberg
Konsulent Ulla Frederiksen
Fuldmægtig Ann Thagård Gregersen
Fuldmægtig Dennis Sørensen
Fuldmægtig Jytte Kruise-Jensen
Fuldmægtig Sofie Hedegaard Larsen
Overassistent Gurli Søndergaard
Stud.jur. Anine Jensen
Stud.jur. Casper Christiansen

Kontoret behandler især sager om:

- kommunalretlige spørgsmål
- miljø- og planlovgivningen
- naturbeskyttelse
- byggeri og boliger
- budget og økonomi
- valg, personregistrering mv.
- personalesager
- biler til handicappede
- trafik- og vejområdet
- adoption
- bidragsager

5. kontor

Kontorchef Karsten Loiborg
Ekstern konsulent, professor,
dr.jur. Jan Pedersen
Konsulent Vibeke Lundmark
Fuldmægtig Christina Ladefoged
Fuldmægtig Jørgen Hejstvig-Larsen
Fuldmægtig Lise Puggaard
Fuldmægtig Marjanne Kalsbeek
Assistent Eva Lykke Sveistrup
Stud.jur. Jesper Madsen
Stud.jur. Sine Marie Mohr

Kontoret behandler især sager om:

- boligstøtte
- arbejdsskader
- foranstaltninger over for børn og unge
- skatte- og afgiftssager
- tilbagebetaling af sociale ydelser
- voldsoffererstatning
- uddannelse og uddannelsesstøtte
- forskning
- børnetilskud og børnefamilieydelse
- sociale institutioner, bortset fra inspektionsrelevante sager
- familieretlige sager, bortset fra sager om bidrag og adoption
- arveret/fonde

Adressen er:

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22, 1457 København K
Telefon: 33 13 25 12, telefax: 33 13 07 17

E-mail: post@ombudsmanden.dk

Institutionens hjemmeside findes på adressen:

www.ombudsmanden.dk.

Sager der udtages til beretningen, bliver løbende lagt på hjemmesiden. Hjemmesiden indeholder endvidere forskellige oplysninger om Folketingets Ombudsmand.

B. Rejser, besøg og anden virksomhed

Rejser og konferencer

Den 18. januar deltog kommitteret Jon Andersen i seminaret "Deprivation of Liberty and Human Rights: The Prevention of Torture in Europe" på initiativ af blandt andre den franske ombudsmand og i forbindelse med Tillægsprotokollen til FN's Konvention mod Tortur. Paris, Frankrig.

Den 7. marts deltog jeg i konferencen i forbindelse med den estiske ombudsmandsinstitutions jubilæum i Tallinn, Estland.

Den 13.-14. marts deltog kontorchef Morten Engberg i Kommunernes Landsforenings delegeretmøde.

Den 5.-7. april deltog jeg i det 7. seminar for EU's nationale ombudsmænd. Paphos, Cypern.

Den 10. april deltog jeg i Danske Regioners Generalforsamling.

Den 12.-14. april deltog konsulent Jens Olsen i konferencen "Modern Challenges to Human Rights and Freedoms" til fejring af 60-året for underskrivelsen af FN's Menneskerettighedserklæring og 10-året for oprettelsen af det ukrainske parlaments menneskerettighedskommission i Kiev, Ukraine.

Den 26. april – 4. maj deltog konsulent Jens Olsen og fuldmægtig Elizabeth Bøggild Nielsen i the Caribbean Ombudsman Associations 5. biennale-konference (CAROA) på Bermuda.

Den 15. maj deltog jeg i konferencen til fejring af den polske ombudsmandsinstitutions jubilæum. Warszawa, Polen.

Den 21.-22. maj var jeg vært ved Vestnordisk Ombudsmandsmøde i København med deltagelse af ombudsmændene fra Norge, Island, Grønland og Færøerne.

Den 1.-3. juni deltog kommitteret Jon Andersen i et seminar for Liaison Officers til den europæiske ombudsmand. Strasbourg, Frankrig.

Den 11.-12. juni deltog konsulent Vibeke von Stemann, konsulent Vibeke Lundmark, fuldmægtig Karen Vibeke Andersen og fuldmægtig Janne Lundin Vadmand i en workshop om børns rettigheder. Tallinn, Estland.

Den 13.-15. juli besøgte jeg blandt andre den albanske ombudsmand sammen med repræsentanter for Center for Rehabilitering af Torturofre (RCT) i forbindelse med etableringen i Albanien af en national forebyggende mekanisme under Tillægsprotokollen til FN's Konvention mod Tortur.

Den 11.-12. august deltog konsulent Jens Olsen på invitation fra Taiwans justitsministerium i et antikorrupsionsseminar i Taiwan (Taipei).

Den 15.-16. september deltog jeg i Nordisk Ombudsmandsmøde i Oslo, Norge.

Den 26. september deltog kontorchef Morten Engberg i kredsen af borgerrådgiveres møde.

Den 29. september deltog konsulent Lisbeth Adserballe i Third European Conference of Information Commissioners i Ljubljana, Slovenien.

Den 16.-17. oktober deltog jeg i Vestnordisk Ombudsmandsmøde i Reykjavik, Island.

Den 15. november deltog kontorchef Karsten Loiborg med et indlæg på Danske Handicaporganisationers Temadag i Kolding.

Den 17. november deltog jeg i konferencen "Human Rights – The Promised Land of Law, but also Fairness" arrangeret af den bulgarske og den hollandske ombudsmandsinstitution. Sofia, Bulgarien.

Den 19.-20. november deltog kommitteret Jon Andersen i et møde for kontaktpersoner i forbindelse med Peer-to-Peer-projektet under Europarådet. Strasbourg, Frankrig.

Den 3. december deltog jeg i en konference om FN's Handicapkonvention arrangeret af MBF (færøsk paraplyorganisation for handicappede). Færøerne.

Besøg fra udlandet

I 2008 havde vi, som i de foregående år, besøg af udenlandske gæster, ofte med meget forskellig baggrund. Fælles for vores gæster er generelt ønsket om at vide mere om ombudsmandsinstitutionen og dens rolle i et moderne demokratisk samfund. Embedet tilbyder derfor altid en generel orientering om institutionen og dens historie med henblik på efterfølgende udveksling af erfaringer og overvejelser.

Nedenfor er nævnt nogle af de gæster vi modtog i løbet af 2008:

27.-31. januar: Nicaraguas ombudsmand Dr. Omar Cabezas Lacayo med medarbejdere.

20.-22. februar: Marie Lukasova, Lucie Sykorova og Juri Foral fra Tjekkiets ombudsmandskontor på studietur.

21. februar: Good Governance-kursister fra Afrika og Asien via COWI / Danida.

25. februar: Iraks menneskerettighedsminister og medarbejdere via COWI / Udenrigsministeriet.

27. februar: Kommunomstuderende fra Viborg Kommune.

27.-28. februar: Otte medarbejdere fra Estlands ombudsmandskontor på studietur.

3. marts: Parlamentarisk delegation fra Tanzania.

26. marts: Parlamentarisk delegation fra Bulgarien under ledelse af parlamentsformand Georgi Georgiev Pirinski i forbindelse med officielt statsbesøg ved Folketinget.

13. april: Hans Gammeltoft-Hansen mødtes med viceformanden for Vietnams Nationalforsamling Mr. Nguyễn Đức Kiên.
17. april: Fire udvalgssekretærer fra Grønlands Landsting.
21. april: Ombudsmanden i Guatemala, Señor Sergio Morales, og medarbejdere.
24. april: En gruppe inspektører fra Tyrkiet til orientering (første af 3 besøg af 3 forskellige grupper).
5. maj: FN's særlige tortur-rapportør Mr. Manfred Nowak til møde med Hans Gammeltoft-Hansen.
8. maj: En gruppe inspektører fra Tyrkiet til orientering.
22. maj: En gruppe inspektører fra Tyrkiet til orientering.
28. maj: Mr. József Berényi, repræsentant fra Europarådet vedrørende romaernes situation.
3. juni: Højesteretsdommer Mr Tokiyasu Fujita fra Japan til møde med Hans Gammeltoft-Hansen.
13. juni: Ny repræsentant ved Taiwans Repræsentation i København, Mr. Charles Liu, til visit hos Hans Gammeltoft-Hansen.
- 15.-18. juni: Ombudsmanden i Bulgarien, Mr. Guinio Ganev, og viceombudsmand Mr. Borislav Tsekov.
19. juni: 11 embedsmænd fra Vietnams Office of National Assembly.
15. juli: Head of Competency and Strategic Development Hr. Murasiet Mentoora fra Department of Correctional Services (DCS), Sydafrika, til orientering om ombudsmandens rolle som national besøgsmechanisme under Tillægsprotokollen til Torturkonventionen.
20. august: En gruppe dommere fra Uganda i forbindelse med et Danida-støttet projekt.
2. september: Ph.d.-studerende fra Tyrkiet i forbindelse med afhandling om ombudsmandsinstitutionen.
5. september: Kursister fra Danida-samarbejdsprogrammer i syd i forbindelse med "Integrating Human Rights in Development Programming" for Danida Fellowship Centre.
23. september: Dommer fra Portugal til orientering om ombudsmandens virksomhed.
25. september: Kursister fra Latinamerika i forbindelse med kursus hos Institut for Menneskerettigheder.
3. oktober: Kursister fra Asien og Afrika på et konflikthåndteringskursus ved Danida.
21. oktober: Besøg af en delegation fra Bhutan under ledelse af Bhutans parlamentsformand i forbindelse med samarbejdsaftale mellem Folketinget og Bhutans parlament.
29. oktober: Besøg af Moderate Jurister, en studenterpolitisk forening fra Aarhus Universitet.
30. oktober: Besøg af medlemmer af det japanske parlaments lovsekretariat og et kabinetsmedlem til orientering om den danske ombudsmandsinstitution.
13. november: Besøg af Yemens menneskerettighedsminister med følge.
27. og 28. november: Repræsentanter fra de centralamerikanske ombudsmænd og NHRI på twinning-projekt med besøg hos ombudsmændene i Sverige, Norge og Finland og hos Det Danske Institut for Menneskerettigheder.
3. december: Kursister fra Institut for Menneskerettigheder i forbindelse med kurset "International Basic Human Rights Course".

Inspektioner

Der har i beretningsåret været gennemført 23 inspektioner.

I afsnit IV, s. 542, findes en liste over gennemførte og planlagte inspektioner.

Anden virksomhed

I beretningsåret har flere af embedets medarbejdere og jeg selv holdt en række foredrag – dels af alment oplysende karakter, dels af

mere faglig art – om ombudsmandens virksomhed. Endvidere har flere af embedets medarbejdere og jeg selv undervist på kurser om offentligtretlige emner. Om embedets undervisningsaktiviteter kan der i øvrigt læses mere i mine redegørelser til Folketinget – se hjemmesiden www.ombudsmanden.dk.

Efter justitsministerens anmodning og med Folketingets Retsudvalgs samtykke har jeg påtaget mig hvervet som formand for regeringens offentlighedskommission. Kommissionen skal beskrive gældende ret og overveje i hvilket omfang der måtte være behov for ændringer af loven om offentlighed i forvaltningen, og komme med forslag hertil. Kommissionens sekretariatsfunktioner varetages af Justitsministeriet i samarbejde med ombudsmandsinstitutionen og, på relevante områder, Finansministeriet.

Kommitteret Jon Andersen er knyttet til offentlighedskommissionens sekretariat.

Efter anmodning fra justitsministeren blev direktør Jens Møller i oktober 2007 udpeget som formand for udvalget om udveksling af oplysninger inden for den offentlige forvaltning. Udvalget skulle overveje og komme med forslag til en forenkling af reglerne herom i henholdsvis forvaltningsloven og persondataloven og overveje de særlige regler der gælder om ansøgningssager.

Udvalget afgav betænkning den 8. december 2008 (nr. 1500), og den 29. maj 2009 vedtog Folketinget – på baggrund af udvalgets forslag i betænkningen – lov nr. 503 af 12. juni 2009 om ændring af forvaltningsloven og lov om behandling af personoplysninger (udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder).

Kommitteret Jon Andersen er medlem af Etisk Råd.

C. Generelt om egen drift-sager, egen drift-projekter og inspektioner

Egen drift-sager

Ombudsmanden har efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, mulighed for af egen drift at undersøge sager.

Nogle af de konkrete sager der er rejst af egen drift, har drejet sig om at jeg på baggrund af bl.a. avisartikler eller artikler i faglige tidsskrifter har anmodet om at få oplysninger fra en myndighed om resultatet af en undersøgelse eller lignende som myndigheden ifølge artiklen skulle have iværksat. Hvis det materiale jeg herefter har modtaget fra myndigheden, ikke har givet mig grundlag for at foretage mig mere, er sagen blevet henlagt.

Nogle få sager har udelukkende bestået i undersøgelser af f.eks. lovgrundlaget for en myndigheds praksis, og i andre konkrete sager har jeg – uden at fremsætte en endelig udtalelse – bedt myndighederne om at underrette mig om hvad der videre er sket i sagen.

I nogle konkrete egen drift-sager har jeg foretaget en egentlig ombudsmandsundersøgelse og fremsat en udtalelse, herunder udtalt kritik og/eller afgivet henstilling.

Efter aftale med Direktoratet for Kriminalforsorgen behandler ombudsmanden endvidere alle sager der er indberettet efter direktoratets cirkulære om indberetning til Direktoratet for Kriminalforsorgen vedrørende indsatte der under indsættelse i kriminalforsorgens institutioner afgår ved døden eller udsætter sig selv for livsfare. Ombudsmanden behandler også efter aftale med Justitsministeriet alle sager om indberetning af dødsfald og alvorligere selvmordsforsøg i politiets detentioner og venterum der er indberettet efter henholdsvis Rigspolitiets kundgørelse om anbringelse af berusede personer i politiets detentioner og Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 10. januar 2005.

I 2008 blev der afsluttet 40 af den slags sager.

Tabel 4 i afsnit I.E (s. 35) indeholder en emnemæssig opdeling af afsluttede konkrete sager rejst af egen drift, dvs. sager rejst efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

Egen drift-projekter

Ombudsmanden kan efter ombudsmandslovens § 17, stk. 2, på eget initiativ gennemføre generelle undersøgelser af myndigheders behandling af sager. En sådan undersøgelse foregår normalt ved at jeg beder en myndighed om at udlåne et antal af de sager myndigheden har behandlet, med henblik på en systematisk gennemgang heraf. Formålet med undersøgelsen er at afdække eventuelle gennemgående fejl i myndighedens afgørelse i sagerne, sagsbehandlingen (systemfejl) eller enkeltstående fejl.

Et egen drift-projekt er altså en samlet undersøgelse af en gruppe sager. Sagerne udvælges principielt tilfældigt – der fastsættes dog bestemte kriterier for udvælgelsen – og undersøgelsen af sagerne sker derfor ikke nødvendigvis på baggrund af klager eller andre konkrete forhold der indikerer at der er et behov for en sådan undersøgelse af netop disse sager.

Den afsluttende rapport offentliggøres på Folketingets Ombudsmands hjemmeside (www.ombudsmanden.dk) og gengives i min beretning.

Inspektioner

Ombudsmanden kan efter ombudsmandslovens § 18 foretage inspektioner af offentlige institutioner og andre forvaltningsenheder.

I afsnit IV er der givet en nærmere redegørelse for embedets inspektionsvirksomhed. Der er endvidere gengivet rapporter om inspektioner der er foretaget den 9. og 10. oktober 2007 af Statsfængslet Østjylland, den 6. marts 2008 af Arresthuset i Holstebro, den 24. januar 2008 af Sikringsafdelingen, den 20. november 2007 af det socialpsykiatriske bosted Parkvænget og den 11. marts 2008 af

Svømmecenter Falster (handicaptilgængelighed).

Til sidst i afsnit IV findes der supplerende oplysninger om tidligere inspektioner.

Alle inspektionsrapporter offentliggøres løbende på Folketingets Ombudsmands hjemmeside (www.ombudsmanden.dk).

D. Oversigt over sagsbehandlingen mv. i beretningsåret 2008

Her følger en redegørelse for centrale tal i forbindelse med sagsbehandlingen, herunder antallet af oprettede og afsluttede sager i kalenderåret 2008. For en mere detaljeret tal-mæssig gennemgang af de afsluttede sager henvises til afsnit I.E (s. 20) som indeholder tabeller og figurer for sager der blev afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2008.

Redegørelsen for de afsluttede sager vedrører sager der er afsluttet i 2008 – uanset hvornår sagerne blev oprettet.

1. Nye sager

I kalenderåret 2008 var det samlede antal nye sager 4.229. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2007 var 3.976.

Til sammenligning har udviklingen i den årlige sagstilgang de seneste 10 år været følgende:

1999	3.423
2000	3.498
2001	3.689
2002	3.725
2003	4.298
2004	4.093
2005	4.266
2006	4.110
2007	3.976
2008	4.229

4.089 af de i alt 4.229 nye sager i 2008 blev oprettet på baggrund af klager.

113 sager blev oprettet som følge af ombudsmandens mulighed for (jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1) af egen drift at undersøge sager.

27 af de i alt 4.229 nye sager var inspektions-sager.

Størstedelen af de oprettede inspektions-sager angik institutioner under politiet og kriminalforsorgen (detentioner (bl.a. 6 på Færøerne), venterum, arresthuse og fængsler) og psykiatriske afdelinger. Der blev også foretaget inspektioner af andre forvaltningsenheder, f.eks. døgninstitutioner for børn og unge og Svømmecenter Falster og Guldborgsund-bibliotekerne – de to sidstnævnte steder med henblik på handicaptilgængelighed.

1.1. Dokumenter

Der blev i kalenderåret 2008 registreret 22.564 dokumenter (breve til og fra embedet) som havde tilknytning til konkrete sager – det vil sige klagesager, inspektionssager og konkrete sager rejst af egen drift. Dokumenterne vedrørte både sager som blev oprettet i 2008, og sager oprettet i tidligere år. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2007 var 23.208 dokumenter. Medregnes dokumenterne i embedets generelle sager og internationale sager og i embedets budget- og personalessager og andre sekretariatssager, blev der i 2008 oprettet i alt 24.728 dokumenter. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2007 var 25.144 dokumenter.

2. Oprettede og afsluttede egen drift-projekter

Et egen drift-projekt iværksat i 2007 om sagsbehandlingstiden for i alt 20 sager fra 2 skatteankenævn blev afsluttet i november 2008.

Et andet iværksat projekt vedrørende en undersøgelse af i alt 60 sager fra 3 kommuner om optagelse af børn i dagtilbud blev ikke færdiggjort fordi retsgrundlaget for afgørelserne i de 60 sager var blevet væsentligt ændret i undersøgelsesperioden. Resultatet af undersøgelsen ville derfor kun få bagudrettet virkning og ikke den fremadrettede virkning som egen drift-projekter tilsigter.

3. Afsluttede sager

Der blev afsluttet i alt 4.164 sager i perioden 1. januar – 31. december 2008. 682 (16,4 %) af

de afsluttede sager blev realitetsbehandlet. 162 (23,8 %) af de realitetsbehandlede sager gav anledning til kritik, henstilling eller begge dele i forhold til den pågældende myndighed. Hovedemnet i 51 (31,5 %) af de sager som gav anledning til kritik, henstilling mv., var afgørelser. Sagsbehandlingstid var hovedemnet i yderligere 42 (25,9 %) af disse sager, mens de resterende sager hovedsagelig drejede sig om sagsbehandlingsspørgsmål mv. Figur 2 og 3 i afsnit I.E viser de realitetsbehandlede sagers fordeling med hensyn til hovedemner.

En del af de realitetsbehandlede sager undergives en såkaldt afkortet realitetsbehandling. Denne behandlingsmåde anvendes som regel hvor ombudsmanden efter sin gennemgang af oplysningerne i sagen vurderer at der ikke er udsigt til at en fuld realitetsbehandling af sagen vil medføre at ombudsmanden kan kritisere myndigheden, eller at borgeren på anden vis kan hjælpes med sagen. Sagerne afsluttes derfor normalt uden at der indhentes en udtalelse fra myndigheden (ombudsmandslovens § 16, stk. 2). Klagen undersøges og behandles i øvrigt på samme måde som de fuldt realitetsbehandlede sager. I 2008 blev 285 (41,8 %) af de realitetsbehandlede sager afsluttet efter en afkortet behandling i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

Det sker at en myndighed genoptager behandlingen af en sag som følge af at ombudsmanden har bedt om en udtalelse om sagen. Sagen behandles i disse tilfælde på ny hos myndigheden, og med henvisning til at sagen således ikke kan siges at være færdigbehandlet hos myndigheden, indstiller jeg som altovervejende hovedregel min behandling af sagen.

I 2008 blev i alt 29 sager afsluttet på dette grundlag. Som nævnt afsluttes sagerne uden at jeg foretager en endelig realitetsbehandling af dem, og sagerne indgår derfor i antallet af afviste sager, jf. nedenfor.

I alt blev 3.482 (83,6 %) af de afsluttede sager afvist uden at der blev foretaget en reali-

tetsbehandling af sagen. I afsnit I.E (s. 17 ff) er der i tabel 3 og figur 6 redegjort nærmere for hvor mange sager der blev afvist i 2008, og af hvilke grunde. Heraf fremgår det bl.a. at 1.709 (49,1 %) af de afviste sager blev afvist på grund af at borgeren fortsat havde mulighed for at klage over forholdet inden for det administrative klagesystem. Ombudsmanden kan ikke gå ind i en sag før borgeren har udnyttet alle administrative klagemuligheder (ombudsmandslovens § 14). Jeg måtte derfor i disse tilfælde henvise borgeren til at gøre brug af sine muligheder for at klage videre i det administrative system. Jeg gjorde dog samtidig borgeren opmærksom på muligheden for at klage til mig når de nævnte klagemuligheder var udnyttet, og der var truffet endelig afgørelse i sagen. For disse 1.709 afviste sagers vedkommende har borgeren altså som altovervejende hovedregel mulighed for på et senere tidspunkt at vende tilbage til ombudsmanden med en ny klage over forholdene i sagen.

I den forbindelse bemærkes at 1.285 (36,9 %) af de sager der blev afvist i 2008, blev oversendt til rette forvaltningsmyndighed i forbindelse med afslutningen af sagen.

I andre sager valgte jeg ikke at oversende sagen, men gav i stedet klageren vejledning om hvorledes den pågældende kunne forholde sig. Jeg videresendte således ikke alle de foreløbigt afviste sager der er nævnt ovenfor.

I nogle tilfælde blev der i samme sag oversendt flere gange. I alt blev der i 2008 oversendt klager til rette forvaltningsmyndighed i 1.295 tilfælde.

4. Sager overdraget til sætteombudsmanden. – Funktionen som sætteombudsmand for Lagtingets Ombudsmand og Landstingets Ombudsmand

I én klagesag indkommet i 2008 har jeg erklæret mig inhabil. Folketingets Retsudvalg overdrog til landsdommer Hans Würtzen at behandle denne sag.

Jeg fik ikke overdraget sager som sætteombudsmand for Lagtingets Ombudsmand eller Landstingets Ombudsmand i 2008.

5. Ombudsmandens sagsrestance

Pr. 1. juni 2009 var 168 konkrete enkeltsager der var oprettet før den 1. januar 2009, ikke afsluttet.

141 af de uafsluttede konkrete enkeltsager var oprettet i 2008, og 27 var oprettet i tidligere år. Nogle af de uafsluttede enkeltsager afventede at vedkommende myndighed eller klager skulle komme med en udtalelse inden sagen kunne afsluttes, eller afventede i øvrigt klageren eller en myndighed.

Uafsluttede sager	168
Sager der afventede myndigheder eller klager	49
Sager der afventede ombudsmanden.....	119

15 af de 168 uafsluttede enkeltsager var inspektionssager, som alle afventede ombudsmandens afsluttende behandling.

6. Ombudsmandens sagsbehandlingstid

Normalt sendes der til klageren – også i sager som senere afvises – et første svar fra ombudsmanden inden for 10 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen. 40,1 % af de afviste klagesager blev afsluttet inden der var gået 10 kalenderdage efter modtagelsen af klagen.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager som blev afvist, var i øvrigt 33,2 dage.

Den gennemsnitlige behandlingstid var 5,9 måneder (178,7 dage) for realitetsbehandlede konkrete sager afsluttet i 2008.

Pr. 1. juni 2009 var der, som nævnt ovenfor, 168 konkrete sager som ikke var afsluttet 5 måneder efter at de var oprettet. Heraf afventede 119 ombudsmanden.

E. Tabeller og figurer

En detaljeret talmæssig gennemgang af de sager som blev afsluttet i beretningsåret 2008, fremgår af tabel 1-4 nedenfor. I afsnittet er endvidere medtaget 7 figurer som gi-

ver et overblik over bl.a. de afsluttede sagers fordeling med hensyn til hovedemne, forvaltningstype mv.

Der er i det følgende knyttet enkelte kommentarer til nedenstående tabeller og figurer.

1. Fordelingen af afsluttede sager (Tabel 1)

Tabel 1 viser den nærmere fordeling på myndigheder af de afsluttede sager og resultaterne af ombudsmandens behandling heraf.

I tilfælde hvor en sag berører mere end én myndighed, er sagen i tabel 1 opført under den myndighed den navnlig angår (hovedmyndigheden).

Hovedmyndigheden er altså i denne forbindelse ikke nødvendigvis den øverste administrative instans, selv om det ofte vil være tilfældet.

Den statistiske registrering af de afsluttede sager i 2008 er foretaget i umiddelbar forlængelse af afslutningen af den enkelte sag. I tabel 1 figurerer de afsluttede sager derfor under det ministerium som sagen hørte under ifølge ressortfordelingen på afslutningstidspunktet.

Hvis en myndighed har ændret betegnelse i løbet af år 2008, vil afsluttede sager vedrørende denne myndighed dog normalt figurere under den myndighedsbetegnelse der var gældende ved årets udgang. Endvidere er sager vedrørende senere nedlagte myndigheder som hovedregel søgt placeret under de myndigheder som ved årets udgang havde kompetencen i sagen. Sager vedrørende kommunale myndigheder der blev nedlagt som følge af kommunalreformen pr. 1. januar 2007, er dog fortsat placeret under disse myndigheder, jf. nedenfor.

2. Kommunale og regionale sager (Tabel 2)

Tabel 2 indeholder en oversigt over alle kommunale og regionale sager afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2008 fordelt på myndighedstype (kommunal eller regional), forvaltningstype og resultatet af om-

budsmandens behandling af sagen. Kategorien "kommuner" omfatter også de tidligere primærkommuner fra før gennemførelsen af kommunalreformen pr. 1. januar 2007. Ligeledes er sager vedrørende de tidligere amter fortsat placeret under disse.

Registrering af sagerne efter forvaltningstype er sket ud fra den enkelte sags hovedemne.

Der er tale om en funktionel og ikke en organisatorisk opdeling. Kommuner og regioner har en ret udstrakt frihed til selv at organisere deres forvaltning. Det afgørende for rubriceringen af en sag i min beretning har således ikke været hvilken forvaltning der er angivet på myndighedens brevpapir, men hvad sagens indhold har været.

Tabel 2 indeholder endvidere en redegørelse for resultatet af ombudsmandens behandling af sagerne.

3. Afviste sager (Tabel 3)

Tabel 3 indeholder oplysning om afviste sager i 2008. Af tabel 3 fremgår også fordelingen af kommunale og regionale sager (dvs. sager med en kommunal eller regional myndighed som hovedmyndighed) på de forskellige afvisningsgrunde.

4. Egen drift-sager (Tabel 4)

Tabel 4 indeholder en emnemæssig redegørelse for 142 afsluttede konkrete sager rejst af egen drift, dvs. sager rejst efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Tabellen indeholder endvidere en redegørelse for resultatet af ombudsmandens behandling af sagerne.

Konkrete egen drift-sager er kun medregnet under de realitetsbehandlede sager hvis der er gennemført en egentlig ombudsmandsundersøgelse.

Konkrete sager som er rejst af egen drift, og hvori der ikke er gennemført en egentlig ombudsmandsundersøgelse, er i øvrigt opført som en særlig gruppe (11) under de ikke-realitetsbehandlede sager der er opgjort i tabel 3.

5. *Udvikling i antallet af sager mv. (Figur 1-7)*

Udviklingen i antallet af oprettede sager inden for de sidste 10 år er i figur 1 vist i grafisk form.

De øvrige figurer vedrører sager som er afsluttet i 2008. Figur 2 giver en grafisk oversigt over hovedemnet i de realitetsbehandlede sager, dvs. hvilke typer af spørgsmål ombudsmandens undersøgelse især har drejet sig om. Tilsvarende giver figur 3 et overblik over hovedemnet i de realitetsbehandlede sager som har ført til kritik og henstilling mv. Figuren viser således hvad ombudsmandens reaktion i sagen især har været rettet imod. Figur 4 giver et overblik over hovedemnet i de afviste sager. Figuren viser

blandt andet at 41,8 % af de afviste sager hovedsageligt vedrørte afgørelser.

Figur 5 viser fordelingen på forvaltningstype af de afsluttede sager; f.eks. viser figuren hvilken forholdsmæssig andel af sagerne der vedrørte eksempelvis social- og arbejdsmarkedsretlige spørgsmål eller spørgsmål vedrørende justitsforhold mv. (omfatter bl.a. fængselsforhold, straffesager og politi samt procesbevillinger). Figur 6 viser fordelingen af sager afvist i 2008, fordelt på de enkelte afvisningsgrunde; denne figur svarer til oversigten i tabel 3. I figur 7 er samtlige kommunale og regionale sager fordelt på forvaltningstype; denne figur svarer til tabel 2.D.

Tabel 1 Alle sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2008, fordelt på hovedmyndighed og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2008 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
A. Statslige myndigheder				
1. Beskæftigelsesministeriet				
Departementet	18	15	2	1
Arbejdsdirektoratet	9	8	1	0
Arbejdsmarkedets Ankenævn	18	15	3	0
Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring	1	1	0	0
Arbejdsskadestyrelsen	32	27	3	2
Arbejdstilsynet	1	1	0	0
Beskæftigelsesankenævn, total	83	49	32	2
– Hovedstaden	37	22	14	1
– Midtjylland	11	7	3	1
– Nordjylland	6	2	4	0
– Sjælland	16	8	8	0
– Syddanmark	13	10	3	0
Jobcentre ¹	3	3	0	0
Lønmodtagernes Garantifond	1	1	0	0
<i>I alt</i>	166	120	41	5
2. Finansministeriet				
Departementet	1	1	0	0
Personalestyrelsen	2	0	2	0
Regionernes Lønnings- og Takstnævn	1	1	0	0
Økonomistyrelsen	1	1	0	0
<i>I alt</i>	5	3	2	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2008		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
3. Forsvarsministeriet					
Departementet		9	5	1	3
Forsvarets Personeltjeneste		2	2	0	0
Forsvarskommandoen		2	2	0	0
Hjemmeværnet		1	1	0	0
Hærens Operative Kommando		1	1	0	0
<i>I alt</i>		15	11	1	3
4. Justitsministeriet					
Departementet		59	41	13	5
Adoptionsnævnet		1	0	1	0
Civilstyrelsen		32	30	1	1
Datatilsynet		24	21	3	0
Direktoratet for Kriminalforsorgen		190	100	65	25
Arresthuse		36	29	5	2
Statsfængsler		80	71	6	3
Domstolsstyrelsen		1	1	0	0
Erstatningsnævnet		8	4	4	0
Familiestyrelsen		81	64	14	3
Kriminalforsorgsafdelinger		2	2	0	0
Politidirektører, i alt		114	98	5	11
– Bornholm		1	1	0	0
– Fyn		15	13	2	0
– Grønland		11	4	0	7
– København		16	16	0	0
– Københavns Vestegn		5	4	1	0
– Midt- og Vestjylland		9	7	0	2
– Midt- og Vestsjælland		18	15	1	2
– Nordjylland		2	2	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2008		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
– Nordsjælland		9	9	0	0
– Syd- og Sønderjylland		6	6	0	0
– Sydsjælland og Lolland-Falster		11	11	0	0
– Sydøstjylland		6	5	1	0
– Østjylland		4	4	0	0
– Uspecificeret		1	1	0	0
Rigsadvokaten		22	16	4	2
Rigspolitichefen		19	16	2	1
Statsadvokater, i alt		61	43	17	1
– Fyn, Syd- og Sønderjylland		7	5	2	0
– København og Bornholm		9	7	2	0
– Midt-, Vest- og Sydsjælland samt Lolland-Falster		5	3	2	0
– Midt-, Vest- og Sydøstjylland		16	15	1	0
– Nord- og Østjylland		11	3	7	1
– Nordsjælland og Københavns Vestegn		8	5	3	0
– Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet		3	3	0	0
– Uspecificeret		2	2	0	0
<i>I alt</i>		730	536	140	54
5. Kirkeministeriet					
Departementet		21	18	2	1
Biskopper		2	1	0	1
Menighedsråd		2	2	0	0
<i>I alt</i>		25	21	2	2
6. Klima- og Energiministeriet					
Departementet		1	1	0	0
Energiklagenævnet		4	3	1	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2008 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Energinet Danmark	3	3	0	0
Energistyrelsen	3	3	0	0
Energitilsynet	1	1	0	0
<i>I alt</i>	12	11	1	0
7. Kulturministeriet				
Departementet	21	20	1	0
Bladpulgens Fordelingsudvalg	2	2	0	0
Danmarks Radio	11	11	0	0
Kulturarvsstyrelsen	3	2	1	0
Kunsthøjskolen i København	1	1	0	0
Musikkonservatorier	1	1	0	0
Musikskoler	1	0	0	1
Radio- og TV-nævnet	6	5	0	1
Statens Arkiver	1	1	0	0
Styrelsen for Bibliotek og Medier	1	1	0	0
<i>I alt</i>	48	44	2	2
8. Miljøministeriet				
Departementet	13	10	1	2
By- og Landskabsstyrelsen	5	0	4	1
Kort- og Matrikelstyrelsen	3	3	0	0
Miljøklagenævnet	14	10	3	1
Miljøstyrelsen	9	8	1	0
Naturklagenævnet	43	22	21	0
Skov- og Naturstyrelsen	5	5	0	0
<i>I alt</i>	92	58	30	4

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2008	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
9. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration				
Departementet	145	98	37	10
Flygtningenævnet	5	5	0	0
Udlændingesservice	71	71	0	0
<i>I alt</i>	221	174	37	10
10. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri				
Departementet	13	13	0	0
FødevarerErhverv	3	1	1	1
Fødevarestyrelsen	3	2	1	0
Jordbrugskommissioner	2	2	0	0
Plantedirektoratet	2	2	0	0
Sekretariatet for Fødevarer- og Veterinærklager	2	2	0	0
<i>I alt</i>	25	22	2	1
11. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse				
Departementet	42	30	8	4
Lægemiddelstyrelsen	3	2	1	0
Psykiatriske patientklagenævn	4	4	0	0
Sundhedsstyrelsen	4	4	0	0
Sundhedsvæsenets Patientklagenævn	98	50	41	7
<i>I alt</i>	151	90	50	11
12. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling				
Departementet	14	14	0	0
Forsknings- og Innovationsstyrelsen	3	3	0	0
Højteknologifonden	1	1	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2008	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
IT- og Telestyrelsen	5	4	1	0
Teleklagenævnet	2	2	0	0
Universiteter og højere læreanstalter	18	17	1	0
Universitets- og Bygningsstyrelsen	15	10	4	1
<i>I alt</i>	58	51	6	1
13. Skatteministeriet				
Departementet	22	17	3	2
Landsskatteretten	42	26	14	2
Motorankenævn	1	1	0	0
SKAT, i alt	116	110	5	1
– Ankecentret	1	1	0	0
– Betalingscentret	6	6	0	0
– Hovedcentret	12	10	1	1
– Inddrivelsescentret	21	20	1	0
– Kundecenter	2	2	0	0
– Retssikkerhedschefen	1	1	0	0
– Spillemyndigheden	1	1	0	0
– Øvrige skattecentre	54	51	3	0
– Uspecificeret	18	18	0	0
Skatteankenævn	6	6	0	0
Skatterådet	2	2	0	0
Vurderingsankenævn	2	2	0	0
<i>I alt</i>	191	164	22	5
14. Statsministeriet				
Departementet	14	10	3	1
Rigsombudsmanden i Grønland	2	2	0	0
<i>I alt</i>	16	12	3	1

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2008		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
15. Transportministeriet					
Departementet		11	10	1	0
DSB		7	5	2	0
Færdselsstyrelsen		12	11	0	1
Kommissarier ved statens ekspropriationer		2	2	0	0
Kystdirektoratet		1	1	0	0
Statens Luftfartsvæsen		4	2	2	0
Vejdirektoratet		10	6	3	1
<i>I alt</i>		47	37	8	2
16. Udenrigsministeriet					
Departementet		8	3	4	1
Danske repræsentationer i udlandet		2	2	0	0
<i>I alt</i>		10	5	4	1
17. Undervisningsministeriet					
Departementet		14	12	0	2
Ankenævnet for Uddannelsesstøtten		4	3	1	0
Ankenævnet vedrørende Praktikvirksomheder		1	1	0	0
Erhvervsskoler		1	1	0	0
Gymnasier		7	6	0	1
Institutionsstyrelsen		1	1	0	0
Klagenævnet for vidtgående specialundervisning		3	1	2	0
Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte		16	16	0	0
Videregående uddannelsesinstitutioner		1	1	0	0
<i>I alt</i>		48	42	3	3

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2008		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
18. Velfærdsministeriet					
Departementet		32	25	6	1
Departementets tilsyn med kommuner, regioner og statsforvaltninger		2	1	1	0
Ankestyrelsen		103	69	25	9
Ankestyrelsen (Beskæftigelsesudvalget)		7	3	4	0
Psykolognævnet		3	2	1	0
Servicestyrelsen		2	2	0	0
Sikringsstyrelsen		22	21	1	0
Sociale nævn		107	73	33	1
Statsforvaltninger, i alt		122	100	15	7
– Hovedstaden		45	36	6	3
– Midtjylland		21	17	3	1
– Nordjylland		9	6	2	1
– Sjælland		30	27	2	1
– Syddanmark		14	11	2	1
– Uspecificeret		3	3	0	0
Statsforvaltningers tilsyn med kommuner og regioner, i alt		38	25	12	1
– Hovedstaden		6	4	2	0
– Midtjylland		15	12	3	0
– Nordjylland		4	3	1	0
– Sjælland		9	4	4	1
– Syddanmark		3	1	2	0
– Uspecificeret		1	1	0	0
<i>I alt</i>		438	321	98	19
19. Økonomi- og Erhvervsministeriet					
Departementet		5	5	0	0
Erhvervs- og Byggestyrelsen		2	1	1	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2008 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	1	1	0	0
Erhvervsankenævnet	2	1	1	0
Finanstilsynet	5	5	0	0
Forbrugerklagenævnet	1	1	0	0
Forbrugerombudsmanden	3	3	0	0
Konkurrencestyrelsen	2	2	0	0
Patent- og Varemærkestyrelsen	1	1	0	0
Revisortilsynet	1	1	0	0
Sikkerhedsstyrelsen	2	2	0	0
Stormrådet	3	3	0	0
Søfartsstyrelsen	2	1	1	0
<i>I alt</i>	30	27	3	0
<i>Statslige myndigheder i alt</i>	2.328	1.749	455	124

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2008		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
B. Kommunale og regionale myndigheder²					
Kommuner	1.201	1.115	56	30	
Regioner, i alt	110	94	8	8	
– Hovedstaden	44	39	1	4	
– Midtjylland	22	20	2	0	
– Nordjylland	8	4	2	2	
– Sjælland	22	18	3	1	
– Syddanmark	14	13	0	1	
Tidligere amter	9	9	0	0	
Kommunale fællesskaber	1	1	0	0	
Særlige kommunale enheder	6	5	1	0	
<i>Kommunale og regionale myndigheder i alt</i>	1.327	1.224	65	38	
C. Andre myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence					
<i>I alt</i>	0	0	0	0	
D. Myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence, i alt					
Statslige myndigheder, i alt (A)	2.328	1.749	455	124	
Kommunale myndigheder, i alt (B)	1.327	1.224	65	38	
Andre myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence (C)	0	0	0	0	
<i>I alt</i>	3.655	2.973	520	162	

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2008		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
E. Institutioner mv. uden for ombudsmandens kompetence					
1. Domstole mv. ³		63	63	0	0
2. Tvistnævn ⁴		12	12	0	0
3. Andre institutioner, selskaber, virksomheder og personer uden for ombudsmandens kompetence		188	188	0	0
<i>I alt</i>		263	263	0	0
F. Sager som ikke har angået bestemte institutioner mv.					
		246	246	0	0
<i>Året i alt (A-F total)</i>		4.164	3.482	520	162

- 1) Sager vedrørende statens varetagelse af opgaver i de kommunalt oprettede jobcentre.
- 2) Sager vedrørende kommunale myndigheder der blev nedlagt som følge af kommunalreformen, er placeret under disse myndigheder. Opgørelsen omfatter i øvrigt ikke kommunale tvistnævn omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3. Sager vedrørende sådanne kommunale tvistnævn er medtaget i tabel I.E.2.
- 3) Jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 2, og lov om Domstolsstyrelsen, § 8.
- 4) Organer omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3.

Tabel 2 Alle kommunale og regionale sager⁵ (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet 1. januar – 31. december 2008, fordelt på kommunetype, forvaltningstype og resultat af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 2: Alle kommunale sager 2008 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
A. Kommunale sager				
Jobcentre	130	129	1	0
Personaleforvaltning	39	31	5	3
Skole- og kulturforvaltning	32	30	0	2
Social- og psykiatريفorvaltning	19	18	1	0
Social- og sundhedsforvaltning	516	498	7	11
Teknik- og miljøforvaltning	376	325	37	14
Anden forvaltning	56	52	4	0
Uspecificeret	33	32	1	0
<i>I alt</i>	1.201	1.115	56	30
B. Regionale sager				
Personaleforvaltning	8	6	1	1
Social- og psykiatريفorvaltning	64	52	5	7
Sygehus- og sundhedsforvaltning	32	31	1	0
Teknik- og miljøforvaltning	2	1	1	0
Anden forvaltning	4	4	0	0
<i>I alt</i>	110	94	8	8
C. Sager fra de tidligere amter				
Personaleforvaltning	2	2	0	0
Social- og psykiatريفorvaltning	1	1	0	0
Teknik- og miljøforvaltning	5	5	0	0
Anden forvaltning	1	1	0	0
<i>I alt</i>	9	9	0	0

Tabel 2: Alle kommunale sager 2008	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
D. Sager fra særlige kommunale enheder⁶				
Sygehus- og sundhedsforvaltning	1	1	0	0
Teknik- og miljøforvaltning	2	1	1	0
Anden forvaltning	3	3	0	0
<i>I alt</i>	6	5	1	0
E. Sager fra kommunale fællesskaber				
Teknik- og miljøforvaltning	1	1	0	0
<i>I alt</i>	1	1	0	0
Tabel 2: Alle afsluttede sager 2008	Afsluttede	Relativ fordeling i procent		
F. Samtlige kommunale sager fordelt på forvaltningstype				
Jobcentre	130	9,8		
Personaleforvaltning	49	3,7		
Skole- og kulturforvaltning	32	2,4		
Social- og psykiatريفorvaltning	84	6,3		
Social- og sundhedsforvaltning	516	38,9		
Sygehus- og sundhedsforvaltning	33	2,5		
Teknik- og miljøforvaltning	386	29,1		
Anden forvaltning	64	4,8		
Uspecificeret	33	2,5		
<i>I alt</i>	1.327	100		

- 5) Sager vedrørende kommunale myndigheder der blev nedlagt som følge af kommunalreformen, er fortsat placeret under disse myndigheder.
- 6) Som eksempler på særlige kommunale enheder der optræder i sager afsluttet i beretningsperioden, kan nævnes det nu nedlagte Hovedstadens Sygehusfællesskab og trafikelskabet Movia.

Tabel 3 Sager afvist i 2008

Tabel 3: Sager afvist i 2008	Sager i alt	Heraf kommunale sager
Afvisningsgrund		
1. Endelige afvisninger		
1. Klagen var for sent indgivet (ombudsmandslovens § 13, stk. 3)	106	35
2. Klagen angik en domstol, dommere eller forhold som var eller kunne forventes bedømt af domstolene (ombudsmandslovens § 7, stk. 2)	117	17
3. Klagen angik forhold vedrørende Folketinget, herunder lovgivningsspørgsmål (jf. særligt ombudsmandslovens § 7, stk. 1, modsætningsvis)	36	0
4. Klagen vedrørte andre forhold uden for ombudsmandens kompetence, herunder private retsforhold og lignende (jf. særligt ombudsmandslovens § 7, stk. 1, modsætningsvis)	196	0
5. De administrative muligheder for behandling af sagen var ikke udtømt og kan ikke længere udnyttes (ombudsmandslovens § 14)	43	22
6. Klageren præciserede trods opfordring hertil ikke klagen tilstrækkeligt til at klagen kunne behandles, eller klagen blev tilbagekaldt	164	64
7. Forespørgsler mv. uden egentlig klage	374	89
8. Anonyme klager (ombudsmandslovens § 13, stk. 2)	10	1
9. Andre henvendelser, herunder klager som ombudsmanden besluttede at afvise (ombudsmandslovens § 16, stk. 1)	641	195
10. Myndighederne har genoptaget behandlingen af sagen efter at ombudsmanden har bedt myndigheden om en udtalelse herom	29	3
11. Sager rejst af egen drift (jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1) som blev afsluttet uden at være fuldt ud realitetsbehandlet	57	21
<i>Endelige afvisninger i alt</i>	1.773	447

Tabel 3: Sager afvist i 2008 Afvisningsgrund	Sager i alt	Heraf kommunale sager
2. Foreløbige afvisninger		
De administrative muligheder for behandling af sagen var ikke udtømt (ombudsmandslovens § 14)	1.709	777
<i>Foreløbige afvisninger i alt</i>	1.709	777
<i>Total (1+2)</i>	3.482	1.224

Tabel 4 Emnemæssig opdeling af alle konkrete egen drift-sager (uanset oprettelsestids- punkt) afsluttet 1. januar 2008 – 31. december 2008 (journalplanstatistik for egen drift-sager).

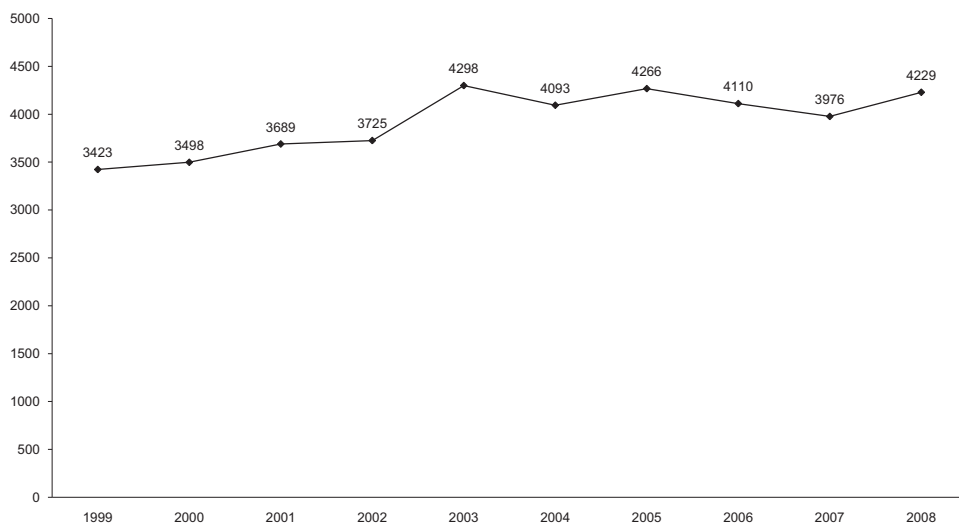
Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
000. Sagsbehandlingstid i arbejdsmarkeds- og socialretlige sager	4	0	4	2
001. Aktindsigt og indsigt efter persondataloven	1	0	1	1
003. Tavshedspligt og behandling af persondata i arbejdsmarkeds- og socialretlige sager	2	2	0	0
009. Andre isolerede sagsbehandlingsspørgsmål i arbejdsmarkeds- og socialretlige sager	10	1	9	8
010. Arbejdsformidling	1	1	0	0
011. Arbejdsmarkedsret mv. – tilbud efter beskæftigelseslovgivningen	1	1	0	0
022. Andre ydelser til arbejdsløshedsforsikring	1	0	1	1
023. Arbejdsskadeforsikring – anerkendelse (herunder forældelse)	4	0	4	0
050. Social bistand – løbende pengeydelse (bortset fra revalidering)	1	1	0	0
054. Social bistand (bortset fra institutioner og hjælpeforanstaltninger over for børn og unge) – hjælpemidler	1	1	0	0
061. Døgninstitutioner for børn og unge	5	5	0	0
062. Institutioner for fysisk og psykisk handicappede voksne	5	5	0	0
063. Institutioner for ældre	1	1	0	0
079. Hjælpeforanstaltninger over for børn og unge; andet	2	2	0	0
100. Sagsbehandlingstid i sager om miljøret, byggeri og boliger	4	1	3	3
160. Byggelovgivning	1	1	0	0
201. Skatter og afgifter, budget og økonomi – aktindsigt og indsigt efter persondataloven	1	0	1	0

Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
209. Andre isolerede sagsbehandlingsspørgsmål i sager om skatter og afgifter, budget og økonomi	2	1	1	1
211. Beskatning – almindelig og særlig indkomst	1	1	0	0
216. Beskatning – skattekontrol	1	1	0	0
402. Kommuner, regioner, sundhed, udenrigsforhold og forsvar – begrundelse	1	1	0	0
403. Kommuner, regioner, sundhed, udenrigsforhold, forsvar – tavshedspligt, behandling af persondata	1	1	0	0
409. Andre isolerede sagsbehandlingsspørgsmål i sager om kommuner, regioner, sundhed, udenrigsforhold og forsvar	3	1	2	1
424. Psykiatriske sygehuse mv.	6	2	4	2
425. Tvang i psykiatrien	1	0	1	1
429. Sundhedsvæsen, herunder levnedsmidler; andet	4	4	0	0
521. Kommunikation – telefon	1	1	0	0
600. Sagsbehandlingstid i sager om justitsvæsnet, udlændinge mv.	2	1	1	0
603. Tavshedspligt og behandling af persondata i sager om justitsvæsnet, udlændinge mv.	1	1	0	0
609. Andre isolerede sagsbehandlingsspørgsmål i sager om justitsvæsnet, udlændinge mv.	7	3	4	3
611. Forhold vedrørende politiet i øvrigt (herunder lokalnævnsager)	1	0	1	0
614. Parkeringsafgift	1	0	1	0
618. Generelle forhold vedrørende detentioner	3	0	3	1
619. Straffesager og politi mv.; andet	1	0	1	0
625. Varetægtsfængsel og straffuldbyrkelse – andre forhold under udståelsen i anstalten	1	0	1	0

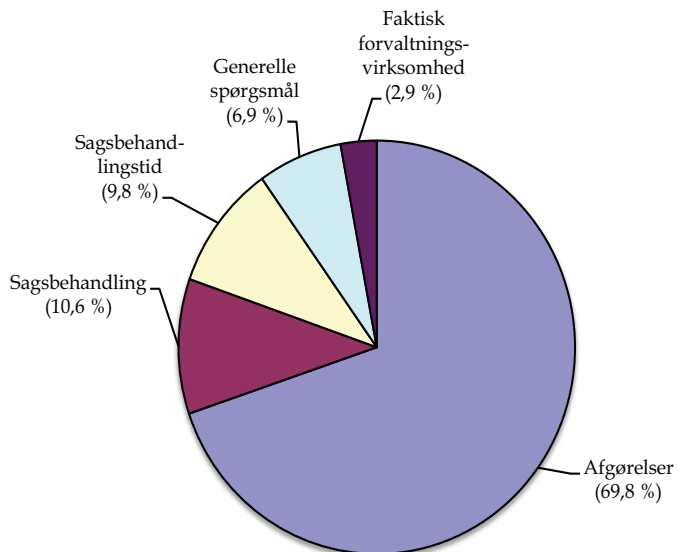
Tabel 4: Egen drift-sager 2008 Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
626. Varetægtsfængsel og straffuldbyrdelse – selvmordsforsøg, selvmord og andre dødsfald ⁷	37	0	37	4
628. Generelle forhold vedrørende statsfængsler, pensioner, arresthuse og varetægtssurrogater mv.	2	2	0	0
642. Humanitær opholdstilladelse	1	1	0	0
643. Opholds- og arbejdstilladelse i øvrigt	2	1	1	0
649. Udlændinge; andet	2	1	1	1
654. Person-, familie- og arveret – samvær	1	1	0	0
660. Voldsoffererstatning	1	1	0	0
703. Tavshedspligt og behandling af persondata i sager om undervisning, forskning, kirke og kultur	1	1	0	0
709. Andre isolerede sagsbehandlingsspørgsmål i sager om undervisning, forskning, kirke og kultur	3	3	0	0
710. Folkeskolen	2	1	1	0
751. Biblioteker	2	2	0	0
809. Andre isolerede sagsbehandlingsspørgsmål i personalesager og diverse vedrørende konkrete sager	1	1	0	0
810. Ansættelse	2	1	1	1
815. Personalesager – ytringsfrihed	1	1	0	0
819. Personalesager; andet	1	0	1	1
<i>I alt</i>	142	57	85	31

- 7) Der er etableret en fast procedure som indebærer at ombudsmanden får meddelelse om indberetninger om dødsfald, selvmord eller selvmordsforsøg blandt personer der er tilbageholdt i institutioner mv. inden for justitsvæsenet. På baggrund af meddelelsen iværksætter ombudsmanden af egen drift en undersøgelse af hver enkelt hændelse. Den faste procedure er nærmere beskrevet i et selvstændigt afsnit på s. 14.

Figur 1
Sagstal i de sidste 10 år

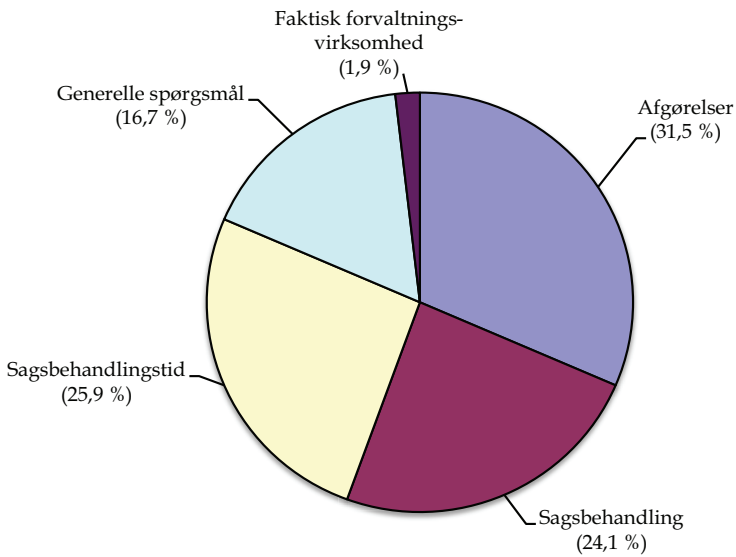


Figur 2
Realitetsbehandlede sager i 2008 fordelt efter hovedemne (i alt 682 sager)



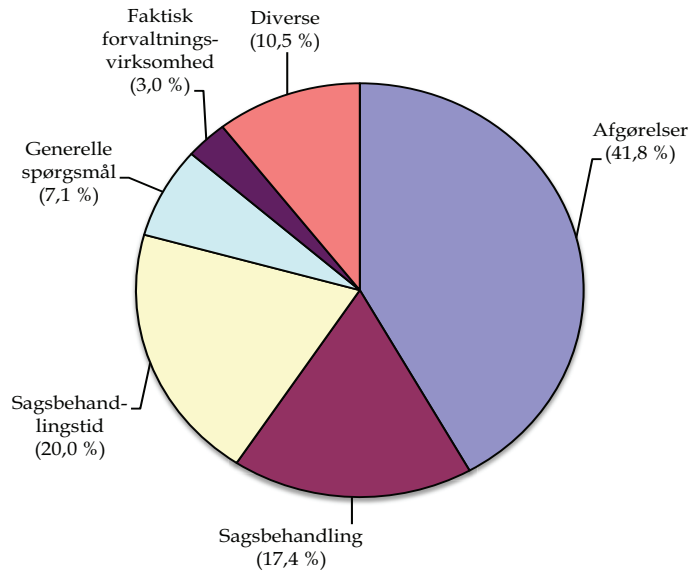
Figur 3

Sager i 2008 med kritik/henstilling fordelt efter hovedemne (i alt 162 sager)

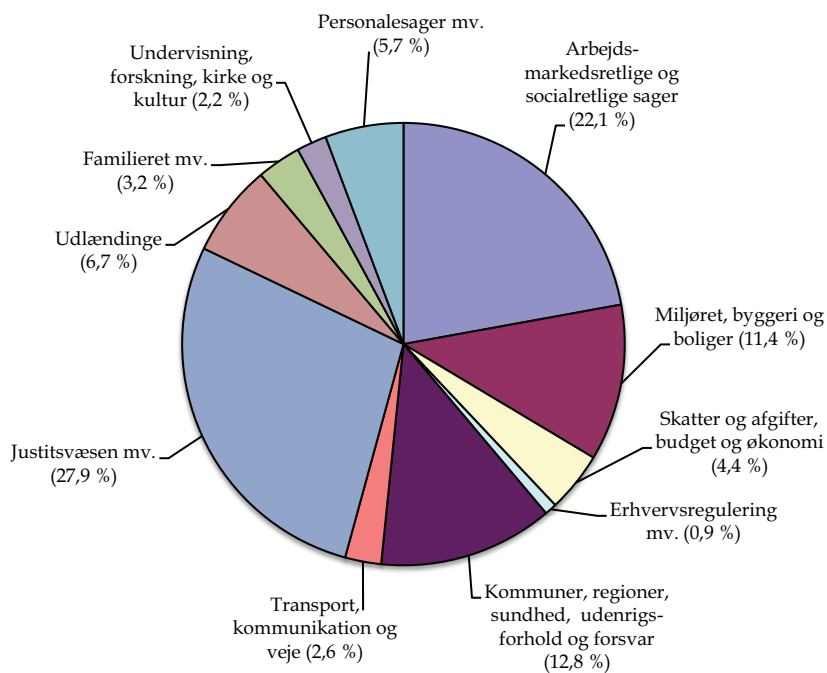


Figur 4

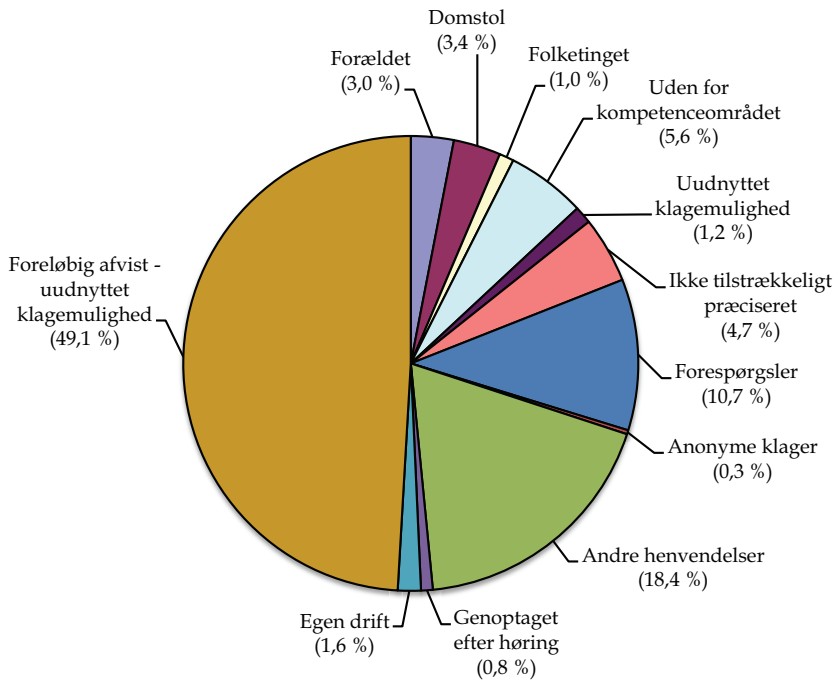
Afviste sager i 2008 fordelt efter hovedemne (i alt 3.482 sager)



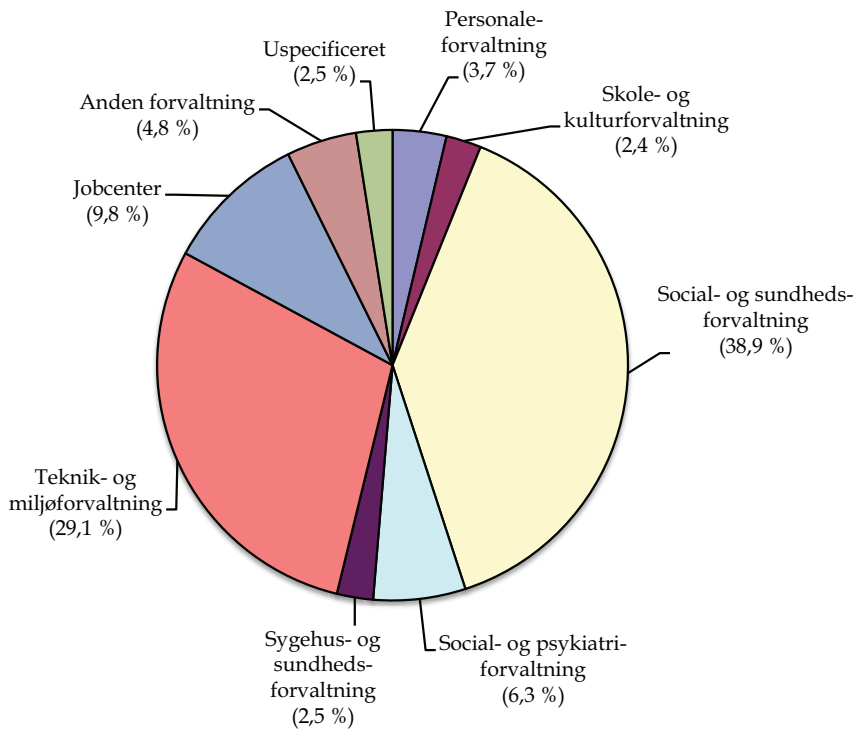
Figur 5
Realitetsbehandlede sager i 2008 fordelt på forvaltningstype
(i alt 682 sager)



Figur 6
Afviste klager i 2008 fordelt efter afvisningsgrund
(i alt 3.482 sager)



Figur 7
Samtlige kommunale sager afsluttet i 2008 fordelt på
forvaltningstype (i alt 1.327 sager)



Generelle forvaltningsretlige spørgsmål mv.

A. Sagsbehandlingsspørgsmål mv.

1. Afgørelsesbegrebet s. 44
2. Partsbegrebet s. 45
3. Kompetence s. 46
4. Inhabilitet s. 47
5. Vejledningspligt..... s. 50
6. Repræsentation s. 52
7. Notatpligt s. 53
8. Officialprincippet s. 54
9. Partshøring s. 55
10. Aktindsigt efter offentlighedsloven s. 56
11. Behandling af personoplysninger, tavshedspligt, videregivelse og
indhentelse af oplysninger mv. s. 58
12. Begrundelse..... s. 59
13. Meddelelse af afgørelser til borgere, besvarelse af henvendelser mv. s. 60

B. Hjemmelsspørgsmål

1. Generelle spørgsmål s. 60

C. Kontrol med forvaltningen

1. Administrativ rekurs s. 65
2. Genoptagelse og tilbagekaldelse s. 67
3. Folketingets Ombudsmand s. 68

Adskillige af de sager der omtalt i afsnit III, indeholder udtalelser om generelle forvaltningsretlige spørgsmål. Her følger et referat og kommentarer til de forvaltningsretlige spørgsmål som disse sager rejser.

A. Sagsbehandlingsspørgsmål mv.

1. Afgørelsesbegrebet

Forvaltningslovens regler gælder som hovedregel kun i sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse. Af forarbejderne til loven ses at der med dette udtryk sigtes til sager i hvilke der udfærdiges retsakter, dvs. udtalelser der går ud på at fastslå hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. I Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 43, er afgørelsesbegrebet beskrevet således: En forvaltningsafgørelse kan karakteriseres som en "offentlig myndigheds ensidige og for borgerne bindende tilkendegivelse om forhold af væsentlig betydning for de berørte medmindre andet fremgår eller forudsættes ved særlige lovbestemmelser; hertil føjer sig sådanne beslutninger som efter fast tradition og praksis anses for afgørelser".

a) En sognepræst klagede i *sag 5-2* til Kirkeministeriet over det boligbidrag der var fastsat af stiftsøvrigheden for hans tjenestebolig. Ministeriet afviste klagen under henvisning til at kompetencen til at fastsætte bidraget ifølge en aftale mellem Finansministeriet og tjenestemandorganisationerne lå hos stiftet.

Efter min opfattelse var fastsættelsen af boligbidraget en afgørelse i forvaltningslovens forstand i forhold til sognepræsten og dermed som udgangspunkt omfattet af den almindelige ulovbestemte adgang for borgerne til at klage over en statslig afgørelse til en overordnet myndighed. En fravigelse af denne grundsætning kræver udtrykkelig lovhjemmel og kan ikke ske ved aftale. Da stiftsøvrigheden er en styrelse under Kirkeministeriet og dermed et led i den hierarkiske struktur, måtte afgørelsen anses for omfattet af den ulovbestemte klageadgang, og

da der ikke var hjemmel til at afskære klageadgangen ved en rammeaftale som den foreliggende, var det min opfattelse at præsten havde ret til at klage til ministeriet, og jeg henstillede til ministeriet at behandle sagen.

b) I *sag 17-1* klagede en far over at hans nabo, der var gymnasielærer, var inhabil i forbindelse med fastsættelse af års- og eksamenskarakterer for mandens datter. I årevis havde der været uenighed mellem faren og naboen om skellet mellem deres ejendomme. I 2002 vandt faren en retssag hvor han fik medhold i at han havde vundet hævde over en del af naboen's ejendom. I 2005 opstod der kontroverser mellem de to om placering af et hegn, og i den forbindelse blev politiet tilkaldt, ligesom der blev indkaldt til hegnsyn. Under et møde i forbindelse med hegnsynet kom det til en meningsudveksling mellem faren og naboen om datterens karakterer.

Faren gjorde under møder med og breve til gymnasiets rektor gældende at læreren var inhabil ved datterens kommende eksamen og ved fastsættelse af datterens årskarakter. Senere klagede faren over datterens års- og eksamenskarakter i faget idræt. Rektor afviste at gribe til foranstaltninger i anledning af farens klage. Hans synspunkt var at naboen var en god lærer, at karakteren var fastsat i enighed med en anden lærer, og at der ved eksamen havde været en fremmed censor til stede som var enig med datterens lærer. Undervisningsministeriet fastholdt denne afgørelse.

Ved min bedømmelse af sagen slog jeg fast at beslutninger om eksamenskarakterer ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand og derfor ikke er omfattet af forvaltningslovens § 3. Derimod gælder uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger hvis indhold i vidt omfang svarer til de udtrykkelige regler i forvaltningsloven. Hovedkriteriet vedrørende personlig, speciel inhabilitet fremgår af opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5: at der "foreligger omstændighe-

der, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed". Naboskab er ikke i sig selv omfattet af denne grundsætning, men et nært venskab mellem naboer eller en aktuel tvist af en vis betydning kan være omfattet heraf. I det konkrete tilfælde havde der været en alvorlig og længerevarende konflikt mellem faren og læreren, og skelsagen kulminerede i foråret 2005 da datteren skulle til eksamen. Uanset lærerens mulige evne til at undervise og evaluere datteren uden skelen til nabostriden mente jeg at hun var inhabil ved bedømmelsen af datterens præstationer i idræt.

c) I *sag 17-2* gjorde en borger mig opmærksom på at Undervisningsministeriets kontor for eksamen og tilsyn fulgte den praksis at en klager ikke har mulighed for at forelægge argumenter og oplysninger for bedømmerne i forbindelse med ombedømmelse af en opgave. Dette forhold anså borgeren for at være i strid med officialprincippet. Han mente også at det var i strid med forvaltningslovens §§ 22-24 at ombedømmernes beslutning om at fastholde den oprindelige karakter eller en karakter der er lavere end det klageren har krævet, ifølge kontorets praksis ikke skal ledsages af en begrundelse.

Efter min opfattelse må en beslutning om ombedømmelse anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand idet den må opfattes som resultatet af afgørelsen i klagesagen. Jeg var derfor enig med borgeren i at der i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 skal gives en begrundelse hvis klageren ikke får medhold i et krav om omprøve. Derimod er den karakter der fastsættes som led i en ombedømmelse, efter min mening ikke en afgørelse, men må i lighed med karakterfastsættelse i første instans anses for faktisk forvaltningsvirksomhed.

Jeg henstillede til Undervisningsministeriet at ændre den hidtidige praksis og de relevante bestemmelser i eksamensbekendtgørelsen eller alternativt få lovhjemmel til ordningen.

d) En mand var i *sag 18-4* i 1988 udsat for en arbejdsskade. Ved en afgørelse af 11. oktober 2001 forhøjede Arbejdsskadestyrelsen mandens erhvervsevnetabsprocent fra 50 til 63 med virkning fra 1. maj 1992. Det indebar at der skulle efterbetales et engangsbeløb. Forsikringsselskabet opgjorde i slutningen af november 2001 beløbet. Manden var ikke enig i opgørelsen og gjorde både selskabet og Arbejdsskadestyrelsen opmærksom på det. Styrelsen svarede i brev af 7. december 2001, og manden skrev den 27. december 2001 tilbage at han ikke var tilfreds med svaret. Styrelsen sendte dette brev videre til Ankestyrelsen som en klage fra manden. Ankestyrelsen afviste klagen som for sent indgivet, idet styrelsen beregnede klagefristen på 4 uger fra afgørelsen af 11. oktober 2001 og derfor anså fristen for udløbet den 9. november samme år.

Jeg udtalte at Arbejdsskadestyrelsens brev af 7. december 2001 måtte anses for en selvstændig afgørelse. Da brevet ikke indeholdt klagevejledning i overensstemmelse med forvaltningslovens § 25, var klagefristen endnu ikke begyndt at løbe da manden klagede. Ankestyrelsen burde derfor have realitetsbehandlet hans klage.

e) *Sag 20-1* udsprang af en klage over fire breve som en advokat skrev til en borger på vegne af en kommune. I brevene opfordrede advokaten borgeren til at skrive klarere idet han ikke med den bedste vilje kunne forstå hvad hun spurgte om, og han opfordrede hende til at gå til en advokat eller eventuelt en anden rådgiver. I det sidste brev skrev advokaten at borgerens klage var afvist.

Jeg udtalte at afvisningen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at kompetencen hertil ikke uden klar lovhjemmel kunne delegeres til en privat advokat.

2. Partsbegrebet

De fleste af beføjelserne i forvaltningsloven tilkommer parter. Begrebet er ikke nærmere defineret i loven, men i forarbejderne er det

forudsat at udtrykket skal forstås i overensstemmelse med det almindelige partsbegreb i dansk ret.

a) Et firma gennemførte i *sag 13-3*, efter at fået rådgivning fra et revisionsfirma, en skattemæssig transaktion som blev underkendt af skattemyndighederne. Skattesagen blev indbragt for domstolene af firmaet, og under sagens behandling i Højesteret indtrådte revisionsfirmaet som biintervenient som støtte for firmaet med henvisning til at firmaet havde taget forbehold om at kræve erstatning af revisionsfirmaet hvis sagen blev tabt.

Efter at Højesteret havde afsagt dom og givet firmaet medhold, søgte revisionsfirmaet et skatteceter om omkostningsgodtgørelse efter skatteforvaltningslovens § 52 og fik afslag. Landsskatteretten stadfæstede afslaget og mente ligesom skatteceteret ikke at revisionsfirmaet var part i sagen.

Ifølge skatteforvaltningslovens § 52 kan personer der fører skattesager, opnå en godtgørelse for de udgifter de har afholdt til sagkyndig bistand i forbindelse med førelse af sagen. Ifølge § 53, nr. 2, omfatter kredsen af personer der er berettigede til godtgørelse efter § 52, "personer, der – uden at være klageberettigede – i øvrigt må betragtes som parter i sagen".

Jeg mente ikke der var grundlag for at kritisere at revisionsfirmaet ikke blev anset for part og dermed ikke var omfattet af § 53, nr. 2. Jeg lagde dels vægt på at risikoen for at blive mødt med et erstatningskrav ikke kan betragtes som indgribende i en sådan grad at det normalt vil kunne udløse partsstatus i præjudicielle sager om kravet, dels at revisionsfirmaets interesse i ikke at kunne blive mødt med et erstatningskrav adskiller sig fra de interesser der varetages gennem skattelovgivningen, herunder reglerne om omkostningsgodtgørelse.

b) En 9-årig dreng var i *sag 20-6* i pleje hos et ægtepar. Den 4. juli 2006 besluttede kommu-

nen at drengen efter sommerferien skulle flyttes fra plejefamilien og til en institution. Beslutningen blev truffet i samråd med drengens mor, og baggrunden var at forholdet mellem kommunen og plejefamilien var anstrengt bl.a. på grund af problemer med udbetaling af plejevederlag. Kommunen underrettede først ægteparret om beslutningen den 26. juli 2006.

Jeg udtalte at ægteparret ikke kunne anses som part i sagen om flytningen af drengen og derfor ikke havde retligt krav på at få underretning om afgørelsen. Efter min mening burde kommunen dog i overensstemmelse med god forvaltningsskik have orienteret plejefamilien om flytningen på et tidligere tidspunkt. Efter det oplyste var der ingen holdepunkter for at antage at der var en sådan risiko for at ægteparret ville lade utilfredshed med kommunens afgørelse få negativ indflydelse på deres omgang med drengen, at det kunne begrunde at kommunen ventede med at orientere dem.

I tilfælde hvor en kommune undtagelsesvis har saglig grund til at vente med at orientere en plejefamilie om flytning af et barn, ville det efter min mening desuden være mest korrekt hvis kommunen i et internt notat redegør for de overvejelser kommunen har gjort sig i den anledning, og for de konkrete forhold som kommunen baserer sin vurdering på, og notatet bør laves inden kommunen flytter plejebarnet.

3. *Kompetence*

De offentlige opgaver er fordelt på et stort antal forskellige offentlige forvaltningsmyndigheder og stillinger. Fordelingen sker som oftest efter saglige kriterier, efter stedlige kriterier eller efter en kombination af saglige og stedlige kriterier. Fordelingen sker i almindelighed ved lov eller bekendtgørelse. I en vis udstrækning kan en myndighed overdrage kompetencen til en anden myndighed eller til en privat. En sådan delegation er i visse situationer tilstrækkeligt hjemlet i en almindelig ulovbestemt grundsætning,

mens der i andre tilfælde kræves hjemmel i lov hertil.

Træffer en myndighed afgørelse i en sag der er henlagt til en anden myndighed, foreligger der inkompetence.

a) *Sag 20-1* udsprang af en klage over fire breve som en advokat skrev til en borger på vegne af en kommune. I brevene opfordrede advokaten borgeren til at skrive klarere idet han ikke med den bedste vilje kunne forstå hvad hun spurgte om, og han opfordrede hende til at gå til en advokat eller eventuelt en anden rådgiver. I det sidste brev skrev advokaten at borgerens klage var afvist.

Jeg udtalte at afvisningen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at kompetencen hertil ikke uden klar lovhjemmel kunne delegeres til en privat advokat. Jeg udtalte videre at der bør være fastsat klare (skriftlige) retningslinjer for en advokat som varetager kommunikationen i forhold til en borger på kommunens vegne, og at det bør fremgå af retningslinjerne at det er kommunen der har afgørelseskompetencen.

4. Inhabilitet

Forvaltningsloven indeholder i kapitel 2 bestemmelser om i hvilke tilfælde personer i den offentlige forvaltning må afstå fra at medvirke ved behandlingen af en sag fordi der foreligger en interessekonflikt som vækker tvivl om vedkommendes upartiskhed. Ved siden af lovens regler gælder ulovbestemte regler om inhabilitet, bl.a. om hvorvidt en myndighed må anses for inhabil, og hvilke følger det må få hvis der foreligger en sådan inhabilitet.

§ 3, stk. 1, og § 4, stk. 1 og 2, i forvaltningsloven indeholder følgende bestemmelser:

”§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har

været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linje eller i sidelinjen så nær som søskendebarn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,

4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

§ 4. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling.

Stk. 2. For medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gælder bestemmelserne i § 3, selv om en stedfortræder ikke kan indkaldes. Bestemmelsen gælder dog ikke, hvis myndigheden ville miste sin beslutningsdygtighed eller det af hensyn til myndighedens sammensætning ville give anledning til væsentlig betænkelighed, dersom medlemmet ikke kunne deltage i sagens behandling, og behandlingen ikke kan udsættes uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser.”

Lovgivningen indeholder specialregler der i et vist omfang forbyder offentligt ansatte at have anden beskæftigelse, bl.a. tjenestemandsløvens § 17.

Uden for forvaltningslovens anvendelsesområde gælder almindelige grundsætninger

om inhabilitet. Blandt disse er grundsætningen om at myndigheder som sådan kan være inhabile efter retningslinjer som er beslægtede med reglerne i forvaltningsloven.

a) Et stift afgjorde i *sag 5-1* at en borger, som var medlem af et provstiudvalg, burde have været erklæret inhabil i en sag om finansiering af en ny kirke. Kirken skulle ligge på en grund som var købt af den kommune hvor borgeren var ansat som økonomichef. Stiftementet mente at der forelå en interessekonflikt mellem provstiudvalgets og kommunens interesser da grunden var købt på vilkår om at grunden blev tilbageleveret for salgsprisen hvis der ikke blev bygget inden en vis frist, og at borgeren derfor var inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

Jeg gav borgeren medhold i en klage over at han var blevet erklæret inhabil, og lagde herved vægt på at kommunens interesse i sagen ikke primært var udsigten til gensalg af grunden med fortjeneste, men en bredere og mere almen interesse i at der blev opført en kirke på grunden; et forhold som blev bestyrket af at kommunen siden 1980'erne havde vist interesse for kirkebyggeri i de vedtagne lokalplaner, at kommunen havde solgt grunden til et kirkebyggeri, og at tilbagekøbsklausulen var sædvanlig.

b) Baggrunden for *sag 15-1* var at Færdselsstyrelsen havde givet flere virksomheder der foretager rustbeskyttelse, tilladelse til at foretage syn af køretøjer. En advokat, der repræsenterede en sammenslutning af autoreparationsværksteder, bad mig se på om det var lovligt at give firmaer der tilbyder rustbeskyttelse, tilladelse til at godkende biler.

Ifølge lov om godkendelse og syn af køretøjer, § 5, kan Færdselsstyrelsen give tilladelse til at private virksomheder foretager syn eller omsyn af køretøjer. Ifølge § 6 må indehavere af tilladelser til at foretage syn (i modsætning til omsyn) ikke erhvervsmæssigt reparere køretøjer. I bekendtgørelsen om virksomheder der foretager syn af køre-

tøjer, § 17, stk. 1, står der at forvaltningslovens kapitel 2, 4, 5, 6 og 7 og offentlighedslovens kapitel 2, 3 og 4 skal overholdes når en virksomhed foretager syn eller omsyn. § 17, stk. 2, indeholder følgende bestemmelse:

”En synsvirksomhed må således navnlig ikke syne eller omsyne køretøjer, som virksomheden selv er ejer eller bruger af eller på anden måde råder over eller har væsentlig økonomisk interesse i.”

Jeg udtalte at jeg var enig med Transport- og Energiministeriet i at rustbeskyttelsesbehandling er en forebyggende foranstaltning og dermed ikke omfattet af forbuddet i lovens § 6 mod erhvervsmæssig reparation. Tilladelsen til at rustbeskyttelsescentre foretager syn, var således ikke i strid med denne bestemmelse.

Efter min opfattelse ville det derimod stride imod grundsætningen om myndighedsinhabilitet at en synsvirksomhed der tillige fungerer som rustbeskyttelsescenter, tager stilling til fejl og mangler ved et køretøj som kan skyldes mangelfuld behandling mod rustbeskyttelse der tidligere er udført af samme virksomhed. Da lovgrundlaget imidlertid ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for at antage at disse virksomheder er underlagt de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet, havde jeg ikke grundlag for at kritisere at Færdselsstyrelsen ikke hidtil havde krævet disse regler overholdt.

I en vejledning fra Færdselsstyrelsen om syn af køretøjer står at § 3 i forvaltningsloven betyder at ”en synsvirksomhed ikke må syne køretøjer, hvis virksomheden har en særlig økonomisk interesse i synsresultatets udfald eller der i øvrigt foreligger omstændigheder som er egnede til at vække tvivl om synsvirksomhedens upartiskhed ...”. Denne formulering mente jeg var misvisende fordi § 3 kun gælder den personlige inhabilitet og således ikke for virksomheder der ikke drives som enkeltmandsvirksomhed. Da reglerne om myndighedsinhabilitet som anført heller

ikke gælder, er der heller ikke heri nogen habilitetsmæssige begrænsninger for synsvirk-somheden som sådan. Dog kunne beskrivel-sen være korrekt for en enkeltmandsvirk-somhed.

c) I *sag 17-1* klagede en mand over at hans nabo, der var gymnasielærer, var inhabil i forbindelse med fastsættelse af års- og eksa-menskarakterer for mandens datter. I årevis havde der været uenighed mellem de to na-boer om skellet mellem deres ejendomme. I 2002 vandt manden en retssag og fik med-hold i at han havde vundet hævde over en del af naboens ejendom. I 2005 opstod der kon-troverser mellem de to om placering af et hegn, og i den forbindelse blev politiet til-kaldt, ligesom der blev indkaldt til hegns-syn. Under et møde i forbindelse med hegns-synet kom det til en meningsudveksling mellem manden og naboen om datterens ka-rakterer.

Manden gjorde under møder med og bre-ve til gymnasiets rektor gældende at læreren var inhabil ved datterens kommende eksa-men og ved fastsættelse af årskarakter. Sene-re klagede han over datterens års- og eksa-menskarakter i faget idræt. Rektor afviste at gøre noget i anledning af farens klage. Rek-tors synspunkt var at naboen var en god læ-rer, at karakteren var fastsat i enighed med en anden lærer, og at der havde været en fremmed censor til stede ved eksamen som var enig med læreren. Undervisningsmini-steriet fastholdt denne afgørelse.

Ved min bedømmelse af sagen slog jeg fast at beslutninger om eksamenskarakterer ikke er afgørelser i forvaltningslovens for-stand og derfor ikke er omfattet af forvalt-ningslovens § 3. Derimod gælder uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger hvis indhold i vidt omfang svarer til de udtryk-kelige regler i forvaltningsloven. Hovedkri-teriet vedrørende personlig speciel inhabili-tet fremgår af opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5: at der "foreligger omstændighe-

der, som er egnede til at vække tvivl om ved-kommendes upartiskhed".

Naboskab er ikke i sig selv omfattet af denne grundsætning, men et nært venskab mellem naboer eller en aktuel tvist af en vis betydning kan være omfattet heraf. I det konkrete tilfælde havde der været en alvor-lig og længerevarende konflikt mellem faren og naboen, og skelsagen kulminerede i for-året 2005 da datteren skulle til eksamen. Uanset lærerens mulige evne til at undervise og evaluere datteren uden skelen til nabo-striden mente jeg at hun var inhabil ved be-dømmelsen af pigens præstationer i idræt.

Efter min mening burde læreren efter grundsætningen i forvaltningslovens § 6 have underrettet gymnasiet om at der forelå et tilfælde hvor inhabilitet ikke på forhånd kunne udelukkes. Gymnasiet burde have ta-get stilling til lærerens habilitet, og Unde-rvisningsministeriet burde have påtalt den manglende stillingtagen over for gymnasiet.

En inhabil må ikke medvirke ved sagens behandling, og en anden må derfor varetage den pågældendes funktion. Hvis det er umuligt eller forbundet med væsentlige van-skeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted, gælder forbuddet mod den inhabiles medvirken i-ke, jf. principperne i §§ 3 og 4 i forvaltnings-loven. Efter min opfattelse burde skolen der-fer først have undersøgt om det var praktisk muligt at undervise eleven i en anden klasse i den inhabile lærers timer. Var dette ikke muligt, burde en anden lærer i nødvendigt omfang overvære undervisningen og fast-sætte årskarakteren. Ved eksamen burde en anden lærer eksaminere. Gymnasiet burde udtrykkeligt have taget stilling til spørgsmå-let om substitution, og Undervisningsmini-steriet burde have påtalt den manglende stil-lingtagen.

d) En kvinde sendte i *sag 20-4* en uopfordret ansøgning om ansættelse som jordemoder til fødeafdelingen på et hospital. Hospitalet af-slog at ansætte hende med henvisning til at

kvindens mor allerede var ansat som jordemoder på afdelingen. I to breve uddybede personalechefen at det var uhensigtsmæssigt at have personale med for tætte familierelationer, også selv om kvindens mor ikke havde lederfunktioner; andre kunne have svært ved at håndtere situationen, der kunne opstå rygter, loyalitetskonflikter og tvivl om motiver.

Regionen fastholdt afgørelsen og henviste ud over det personalechefen havde gjort gældende, til at der var risiko for konflikt med de generelle habilitetsregler.

Jeg udtalte at afslag på ansættelse i det offentlige kan være berettiget på grund af familieforhold hvis der foreligger konkrete holdepunkter for at der er risiko for alvorlige problemer. I sagen forelå ingen sådanne konkrete holdepunkter, og jeg mente derfor afslaget var usagligt og kritisabelt.

5. Vejledningspligt

Efter forvaltningslovens § 7 skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. God forvaltningskik tilsiger at myndighederne giver vejledning i visse yderligere tilfælde. Vejledningspligten skal udføres loyalt.

§ 7, stk. 2, i forvaltningsloven har følgende indhold:

”Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.”

En række specialbestemmelser udvider herudover myndighedernes vejledningspligt på specielle områder.

Myndighedernes informationer til borgerne skal desuden være rigtige og fyldestgørende.

a) *Sag 1-2* drejede sig om Familienministeriets administration af lov om børnepasningsorlov. I marts 2004 blev loven ændret således at

personer der ønskede at få orlov efter loven, skulle melde dette til arbejdsformidlingen senest 1. april 2004 (lovens § 1, stk. 3). Efter § 1, stk. 4, kunne arbejdsformidlingen dog give dispensation og i ganske særlige tilfælde tillade at personer som efter den 1. april, men inden den 31. december 2004, tilmeldte sig ordningen, bevarede retten til orlov. Hertil krævedes dog at personen af grunde der ikke kunne tilregnes den pågældende, havde været forhindret i at give besked inden den 1. april.

Under behandling af nogle konkrete sager blev jeg opmærksom på at ministeriet i nogle tilfælde tillod at personer der først havde tilmeldt sig efter 1. januar 2005, bevarede retten til orlov.

Under min behandling af sagen blev det oplyst at ministeriet i løbet af 2005 modtog 105 skriftlige henvendelser om dispensation og i 25 af disse havde meddelt arbejdsformidlingen at de pågældende havde bevaret retten til orlov. I 80 tilfælde havde ministeriet afslået dispensation.

Jeg udtalte at de 25 dispensationer var udtryk for realudligning idet der havde foreligget mangelfuld eller manglende vejledning fra arbejdsformidlingen, og at dette måtte anses for hjemmelsgrundlaget for de meddelte dispensationer. Det var endvidere min opfattelse at den særlige dispensationsadgang i lovens § 1, stk. 4, ikke kunne anses at have fortrængt adgangen til realudligning. Hvis den manglende tilmelding måtte tilskrives fejl hos myndighederne, ville dette endvidere kunne begrunde et erstatningsansvar for det økonomiske tab borgeren havde lidt som følge af sin mistede ret til orlov.

Ministeriet sammenfattede i et brev af 28. februar 2005 til arbejdsformidlingerne ministeriets opfattelse af i hvilke tilfælde der kunne gives dispensation på baggrund af vejledningsfejl. Ministeriet burde efter min mening i hvert fald som udslag af god forvaltningsskik have sørget for at den administrative praksis blev offentliggjort på ministeriets hjemmeside eller i en pressemedde-

lelse. I anledning af at myndighederne i et svar til mig havde anført at en offentliggørelse af praksis i langt de fleste tilfælde blot vil vække falske forhåbninger, udtalte jeg at myndigheder ikke kan afstå fra at offentliggøre en isoleret set begunstigende administrativ praksis blot for at undgå skuffede forventninger hos de borgere der ikke vil blive hjulpet alligevel. Midlet til at undgå skuffede forventninger må være at beskrive praksis så klart og præcist som muligt.

b) Justitsministeriet var i *sag 4-1* mere end 25 måneder om at behandle en ansøgning fra tre familiemedlemmer om at staten ville afstå fra arv efter deres tante. Jeg mente at sagsbehandlingstiden var særdeles kritisabel, og at det var beklageligt at ministeriet ikke havde besvaret ansøgernes mange rykkerbreve. Jeg mente desuden at ministeriet selv burde have oplyst at sagen trak ud.

c) En udlænding som var bosat i udlandet, søgte i *sag 9-3* om familiesammenføring med sin registrerede partner som var dansker og bosat i Danmark. Udlændingenservice afslog ansøgningen under henvisning til at danskeren modtog revalideringshjælp efter lov om aktiv socialpolitik. Han klagede til Integrationsministeriet over afgørelsen og bad samtidig om oplysning om mulige løsninger på problemet. Han nævnte udtrykkeligt som en mulighed at parret bosatte sig i Sverige, at han eventuelt påtog sig arbejde, og at de efter nogle år kom tilbage til Danmark.

Ministeriet tiltrådte afslaget og vejledte borgeren om at parret kunne undersøge andre muligheder for at opnå opholdstilladelse, på baggrund af for eksempel studier eller beskæftigelse i Danmark, på portalen "nyidanmark". I en udtalelse til mig anførte ministeriet at vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1, ikke omfattede forhåndsbesked eller konsulentvirksomhed.

Efter min opfattelse opfyldte ministeriet ikke borgerens konkrete behov for relevant information på en rimelig måde med den ge-

nerelle henvisning til hjemmesiden. Ministeriet burde i det mindste have angivet at man på hjemmesiden kunne læse om praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne, ligesom det havde været naturligt hvis man i oversigtsform havde gengivet ministeriets praksis på området. En sådan vejledning ville efter min opfattelse ikke have karakter af konsulentarbejde.

d) *Sag 9-4* drejede sig mere generelt om udlændingemyndighedernes pligt til at vejlede om muligheden for familiesammenføring på grundlag af EU-retten. På baggrund af en række artikler i medierne bad jeg Udlændingenservice om at redegøre for deres praksis med hensyn til familiesammenføring i perioden 2002-2008 og om oplysninger om den information og vejledning som var stillet til rådighed for borgerne i samme periode.

Min undersøgelse viste at udlændingemyndighederne i perioder havde fortolket EU-retten restriktivt, og at praksis på nogle vigtige punkter havde været meget svingende. I flere tilfælde havde myndighederne været for længe om at ændre deres praksis når EF-Domstolen havde afsagt en ny dom på området.

Jeg udtalte at det følger af god forvaltningsskik at en myndighed i et vist omfang er forpligtet til at informere borgerne om praksis på myndighedens område, f.eks. via internettet eller på anden lettilgængelig måde. En myndighed der vælger at informere offentligheden om praksis via en hjemmeside, er endvidere forpligtet til at sikre at den offentliggjorte information er let tilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder der er relevante for vedkommende.

Min undersøgelse viste at udlændingemyndighederne, set i lyset af denne opfattelse, ikke havde informeret godt nok om praksis for familiesammenføring efter EU-retten på deres officielle hjemmeside.

I forbindelse med undersøgelsen fik jeg kendskab til nogle konkrete tilfælde hvor

myndighederne endvidere ikke levede op til vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Da udlændingemyndighederne imidlertid havde foretaget gennemgribende ændringer af praksis og i den forbindelse havde justeret og udbygget informationen på hjemmesiden, foretog jeg mig ikke mere i sagen.

e) Landsskatteretten havde, da jeg modtog klagen i *sag 13-2*, været mere end 4 år om at behandle en klage fra en borger. Jeg mente det var overordentligt kritisabelt at sagen efter mere end 4 år ikke var afsluttet, og at retten i hele forløbet havde undladt at underrette borgeren om at sagerne trak ud, og hvad årsagen var til det.

f) Baggrunden for *sag 15-1* var at Færdselsstyrelsen havde givet flere virksomheder der foretager rustbeskyttelse, tilladelse til at foretage syn af køretøjer. En advokat, der repræsenterede en sammenslutning af autoreparationsværksteder, bad mig se på om det var lovligt at give firmaer der tilbyder rustbeskyttelse, tilladelse til at godkende biler.

Ifølge lov om godkendelse og syn af køretøjer, § 5, kan Færdselsstyrelsen give tilladelse til at private virksomheder foretager syn eller omsyn af køretøjer. Ifølge § 6 må indehavere af tilladelser til at foretage syn (i modsætning til omsyn) ikke erhvervsmæssigt reparere køretøjer. I bekendtgørelsen om virksomheder der foretager syn af køretøjer, § 17, stk. 1, står der at forvaltningslovens kapitel 2, 4, 5, 6 og 7 og offentlighedslovens kapitel 2, 3 og 4 skal overholdes når en virksomhed foretager syn eller omsyn.

§ 17, stk. 2, indeholdt følgende bestemmelse:

”En synsvirksomhed må således navnlig ikke syne eller omsyne køretøjer, som virksomheden selv er ejer eller bruger af eller på anden måde råder over eller har væsentlig økonomisk interesse i.”

Jeg udtalte at jeg var enig med Transport- og Energiministeriet i at rustbeskyttelsesbe-

handling er en forebyggende foranstaltning og dermed ikke omfattet af forbuddet i lovens § 6 mod erhvervsmæssig reparation. Tilladelsen til at rustbeskyttelsescentre foretager syn, var således ikke i strid med denne bestemmelse.

Efter min opfattelse ville det derimod stride imod grundsætningen om myndighedsinhabilitet at en synsvirksomhed der tillige fungerer som rustbeskyttelsescenter, tager stilling til fejl og mangler ved et køretøj som kan skyldes mangelfuld behandling mod rustbeskyttelse der tidligere er udført af samme virksomhed. Da lovgrundlaget imidlertid ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for at antage at disse virksomheder er underlagt de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet, havde jeg ikke grundlag for at kritisere at Færdselsstyrelsen ikke hidtil havde krævet disse regler overholdt.

I en vejledning fra Færdselsstyrelsen om syn af køretøjer stod at § 3 i forvaltningsloven betyder at ”en synsvirksomhed ikke må syne køretøjer, hvis virksomheden har en særlig økonomisk interesse i synsresultatets udfald eller der i øvrigt foreligger omstændigheder som er egnede til at vække tvivl om synsvirksomhedens upartiskhed (...)”. Denne formulering mente jeg var misvisende fordi forvaltningslovens § 3 kun gælder den personlige inhabilitet og således ikke for virksomheder der ikke drives som enkeltmandsvirksomhed. Da reglerne om myndighedsinhabilitet som anført ikke gælder, er der heller ikke heri nogen habilitetsmæssige begrænsninger for synsvirksomheden som sådan. Dog kunne beskrivelsen være korrekt for en enkeltmandsvirksomhed.

6. Repræsentation

Den der er part i en sag, kan ifølge forvaltningslovens § 8, stk. 1, på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Hvis det er af betydning for sagens afgørelse, kan myndighederne dog kræve at parten medvirker personligt, jf.

2. pkt. Bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., gælder ikke hvis personens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov, jf. § 8, stk. 2.

Der antages at gælde en almindelig grundsætning om ret til repræsentation som supplerer § 8 i sager som ikke er omfattet af forvaltningsloven.

Der findes desuden en række specialbestemmelser om repræsentation.

a) Skat udsendte i november 2006 en meddelelse med retningslinjer for inddragelsen af partsrepræsentanter ved kontakt mellem Skat og en skattepligtig. I *sag 13-1* henstillede jeg at Skat ændrede retningslinjerne idet disse byggede på en for vidtgående formodning om at den skattepligtige, hvis et nyt sagsforhold begynder på Skats initiativ, fortsat har den samme partsrepræsentant som den pågældende havde ved seneste kontakt med Skat.

Jeg pegede på at der var risiko for at Skat på grund af formodningen i nogle tilfælde ville overtræde forvaltningslovens regler om partsrepræsentation og reglerne om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger til andre private end den skattepligtige. I givet fald ville der også kunne være tale om overtrædelse af persondatalovens bestemmelser om behandling af personoplysninger.

Det ændrede ikke min opfattelse at Skat henviste til at der i fristregulerede sager kunne ske unødige forsinkelser i forbindelse med videreekspedition til partsrepræsentanten, eller at der var kommet indsigelser fra skattepligtige over at de blev bebyrdet med unødige henvendelser som de havde prøvet at undgå ved at antage professionel bistand. Jeg gjorde opmærksom på at der ikke ville være samme problem med hensyn til overholdelse af tavshedspligt mv. hvis Skat havde modtaget en udtrykkelig fuldmagt om at vedkommende ønsker sig repræsenteret af

en bestemt professionel fuldmægtig også i eventuelle kommende skattesager.

b) *Sag 20-1* udsprang af en klage over fire breve som en advokat skrev til en borger på vegne af en kommune. I brevene opfordrede advokaten borgeren til at skrive klarere idet han ikke med den bedste vilje kunne forstå hvad borgeren spurgte om, og advokaten foreslog hende at gå til en advokat eller eventuelt en anden rådgiver til at varetage hendes interesser over for. I det sidste brev skrev advokaten at borgerens klage var afvist.

Jeg udtalte at det var uheldigt at advokatens breve var formuleret ikke blot som en opfordring til at borgeren antog en advokat, men at det var et krav for at hun kunne få svar på sine henvendelser.

7. Notatpligt

Ifølge offentlighedslovens § 6 har myndighederne i afgørelsessager pligt til at tage notat om mundtligt modtagne oplysninger. Bestemmelsen er et udslag af en almindelig grundsætning om at offentlige myndigheder har pligt til at tage notat om alle væsentlige ekspeditioner der ikke fremgår af brevvekslingen eller de øvrige dokumenter i sagen.

Ligeledes har myndighederne pligt til at bevare dokumenter i sagen af hensyn til aktindsichtsreglerne og til sikring af bevis.

a) Jeg blev i *sag 1-1* opmærksom på at ikke alle breve fra Arbejdsskadestyrelsen var underskrevet af en medarbejder. Sagen gav anledning til at jeg udtalte at retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn indebærer at udgående breve i en afgørelsessag underskrives og opbevares i autentisk kopi.

b) Landsskatteretten havde, da jeg modtog klagen i *sag 13-2*, været mere end 4 år om at behandle en klage fra en borger. Jeg mente det var overordentlig kritisabelt at sagen efter mere end 4 år ikke var afsluttet, og at ret-

ten i hele forløbet havde undladt at underrette borgeren om at sagerne trak ud, og hvad årsagen var til det. Jeg kritiserede også at Landsskatteretten ikke havde lavet notat om en telefonsamtale som ifølge retten havde fundet sted på baggrund af en af borgere-rens rykkere.

c) I forbindelse med behandlingen af nogle konkrete sager blev jeg i *sag 18-3* opmærksom på at statsamterne ved sammenlægningen til de nye statsforvaltninger havde begyndt kassation af deres sager i stort omfang. Jeg indledte i den anledning af egen drift en undersøgelse af statsamternes og senere statsforvaltningernes kassationspraksis.

Statsforvaltningerne og det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium udarbejdede op til sammenlægningerne 1. januar 2007 nye vejledende retningslinjer for kassation af statsamternes og senere statsforvaltningernes arkivalier. Jeg udtalte at det var en fejl når statsforvaltningerne i overensstemmelse med retningslinjerne havde kasseret sociale sager hvis alder var beregnet efter oprettelsesåret. Jeg støttede mig herved på en udtalelse fra Statens Arkiver om at en sags alder skal regnes fra det år hvor sagen er afsluttet.

Som udgangspunkt var det efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt at bevare sagsakter i 1 år som foreskrevet i de vejledende retningslinjer. Ifølge arkivlovgivningen kan originale sagsakter først kasseres når der ikke længere er et retligt eller administrativt behov for dem. Hvornår dette tidspunkt indtræder, beror på en konkret vurdering.

Efter min opfattelse må spørgsmålet ses i lyset af de til enhver tid gældende forældelsesregler. Det var derfor kritisabelt dersom en statsforvaltning havde foretaget kassation før dette tidspunkt. Jeg mente dog ikke der var grundlag for kritik af de vejledende retningslinjer i det omfang sagsakterne kunne tilvejebringes på ny ved hjælp af landets kommuners arkiver. Ansvar for at statsfor-

valtningens arkivalier opbevares forsvarligt og i den fornødne periode, påhvilede dog statsforvaltningerne og kunne ikke overlades til kommunerne.

d) En 9-årig dreng var i *sag 20-6* i pleje hos et ægtepar. Den 4. juli 2006 besluttede kommunen at drengen efter sommerferien skulle flyttes fra plejefamilien og til en institution. Beslutningen blev truffet i samråd med drengens mor, og baggrunden var at forholdet mellem kommunen og ægteparret var anstrengt bl.a. på grund af problemer med udbetaling af plejevederlag. Kommunen underrettede først ægteparret om beslutningen den 26. juli 2006.

Jeg udtalte at plejefamilien ikke kunne anses for parter i sagen om flytning af drengen og derfor ikke havde retligt krav på at få underretning om afgørelsen. Efter min mening burde kommunen dog i overensstemmelse med god forvaltningsskik havde orienteret ægteparret om flytningen på et tidligere tidspunkt. Efter det oplyste var der ingen holdepunkter for at antage at der var en sådan risiko for at ægteparret ville lade utilfredshed med kommunens afgørelse få negativ indflydelse på deres omgang med drengen, at det kunne begrunde at kommunen ventede med at orientere dem.

I tilfælde hvor en kommune undtagelsesvis har saglig grund til at vente med at orientere en plejefamilie om flytning af et barn, ville det efter min mening desuden være mest korrekt hvis kommunen i et internt notat redegør for de overvejelser kommunen har gjort sig i den anledning, og for de konkrete holdepunkter som kommunen baserer sin vurdering på, og notatet bør laves inden kommunen flytter plejebarnet.

8. Officialprincippet

Det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller

dog sørge for at private, navnlig parterne, medvirker til sagens oplysning.

Det følger endvidere af princippet at der skal foreligge juridisk bevis for en oplysning for at den kan lægges til grund, og at myndigheden skal påse at der foreligger et forsvarligt oplysningsgrundlag.

Princippet indebærer endvidere at myndigheden har pligt til at identificere og anvende de retsregler som må anses for relevante i lyset af sagens faktiske oplysningsgrundlag.

Myndigheder der afgiver oplysninger og udtalelser til andre myndigheder, er forpligtede til at påse at de oplysninger der afgives, er dækkende og korrekte. På den anden side må sagsoplysningen ikke udstrækkes længere end disse hensyn kan begrunde.

Myndighedernes sagsoplysning skal endvidere foregå i overensstemmelse med persondataloven, herunder især lovens § 5.

a) Ifølge sygedagpengelovens § 8, nr. 3, bortfalder retten til sygedagpenge "hvis den sikrede uden rimelig grund undlader at medvirke ved kommunens opfølgningsindsats efter kapitel 10 a". I *sag 20-3* blev en borger som modtog sygedagpenge, af kommunen henvist til arbejdsprøvning hos en privat virksomhed. Den private virksomhed sendte borgeren tilbage til kommunen fordi borgeren efter virksomhedens mening ikke deltog aktivt, men forstyrrede de andre og optrådte umotiveret. Kommunen afgjorde derpå at borgerens ret til sygedagpenge bortfaldt.

Borgeren og dennes fagforbund klagede til kommunen over afgørelsen idet de bestred beskrivelsen af hændelsesforløbet og anførte at sagen var utilstrækkeligt oplyst. Kommunen genvurderede sagen og fastholdt afgørelsen og sendte sagen til det sociale nævn. I et senere brev skrev borgmesteren til borgeren at da kommunen fremover skulle samarbejde med den private virksomhed, kunne kommunen ikke stille sig tvivlende over for troværdigheden af virksomhedens tilbagemeldinger. Da kommunen

heller ikke havde grund til at tvivle på borgerens opfattelse af forløbet, var den bedste løsning at det sociale nævn bedømte sagen.

Kommunen levede efter min opfattelse ikke op til undersøgelsesprincippet idet den havde truffet afgørelse om bortfald af borgerens ret til sygedagpenge uden først at have taget stilling til bevisspørgsmålene i sagen. Jeg kritiserede også at kommunen havde taget uvedkommende hensyn da den besluttede at afstå fra at undersøge sagen for at bevare et godt forhold til den private virksomhed.

9. Partshøring

Kan en part 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, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Det gælder dog kun hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Partshøringspligten begrænses desuden ved en række undtagelser i § 19, stk. 2.

Bestemmelsen suppleres i forhold til bestemte afgørelseskategorier af ulovbestemte grundsætninger. I sager om afskedigelse på grund af samarbejds vanskeligheder eller uegnethed gælder således en særlig udvidet partshøringspligt.

Forvaltningslovens § 21 indeholder en bestemmelse som er nært beslægtet med § 19. Ifølge § 21, stk. 1, kan den der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange at sagens afgørelse udsættes indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen.

I lovgivningen findes endvidere andre procedureregler end § 19, stk. 1, hvorved parten sikres adgang til at udtale sig inden der træffes afgørelse, bl.a. kapitel 4 i tjenestemandsløven om tjenstemandsforhør.

a) Lederen af en musikskole gav i *sag 7-1* en lærer en advarsel fordi hun udeblev fra en julekoncert. Advarslen blev givet under et møde den 12. januar 2006. Læreren nægtede at underskrive det referat fra mødet som lederen sendte til hende, da hun ikke mente det var dækkende for det der var passeret under mødet. Men hun endte med at sende referatet tilbage med en underskrift hvor hun tog forbehold og anførte at hun kun underskrev fordi hun ønskede at beholde sit job.

I et brev af 6. april 2006 til læreren meddelte lederen at skolen var kommet til den konklusion at hun skulle afskediges, og lederen bad hende komme med sine bemærkninger inden 21. april 2006. Den 27. april 2006 blev læreren opsagt med udgangen af august måned.

Jeg udtalte at brevet af 6. april 2006 ikke levede op til kravene der følger af reglen om udvidet partshøringspligt, idet det ikke fremgik at skolen anså det for en tjenestefor-seelse at læreren meddelte at hun ikke anerkendte og accepterede advarslen, og at dette var grunden til at man påtænkte at afskedige hende. Jeg mente endvidere det var uheldigt at brevet indeholdt en formulering som tydede på at skolen på forhånd havde truffet beslutning om at afskedige læreren.

b) En kvinde sendte i *sag 20-4* en uopfordret ansøgning om ansættelse som jordemoder til fødeafdelingen på et hospital. Hospitalet afslog at ansætte hende under henvisning til at kvindens mor allerede var ansat som jordemoder på afdelingen. I to breve uddybede personalechefen at det var uhensigtsmæssigt at have personale med for tætte familierelationer, også selv om kvindens mor ikke havde lederfunktioner; andre kunne have svært ved at håndtere situationen, der kunne opstå rygter, loyalitetskonflikter og tvivl om motiver.

Regionen fastholdt afgørelsen og henviste ud over det personalechefen havde gjort

gældende, til at der var mulighed for konflikt med de generelle habilitetsregler.

Jeg udtalte at afslag på ansættelse i det offentlige kan være berettiget på grund af familieforhold hvis der foreligger konkrete holdepunkter for at der er risiko for alvorlige problemer. I sagen forelå ingen sådanne konkrete holdepunkter, og jeg mente derfor afslaget var usagligt og kritisabelt.

Hospitalet burde inden afgørelsen have partshørt kvinden om at familieforholdet indgik i hospitalets beslutningsgrundlag, idet hun ikke kunne forventes at vide at det var tilfældet.

Jeg henviste til at der må bestå en vis formodning for at parten ikke har kendskab til at en bestemt oplysning indgår i sagen, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af sagen, eller det i øvrigt klart fremgår at sådanne oplysninger indgår i afgørelsesgrundlaget.

10. Aktindsigt efter offentlighedsloven

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, kan enhver – med de undtagelser der er nævnt i lovens §§ 7-14 – forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

a) I *sag 8-1* bad en advokat på vegne af en klient om aktindsigt hos Miljøstyrelsen og Miljøministeriet i oplysninger om en bestemt virksomheds eksport af røggasaffald til Tyskland. Myndighederne afslog anmodningen under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, om begrænsning af retten til aktindsigt i tekniske indretninger eller fremgangsmåder om drifts- eller forretningsforhold for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for virksomheden. Myndighederne havde ved afgørelsen taget hensyn til § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, hvorefter afvejningen efter § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven skal ske som en konkret afvejning af offentlige-

dens interesser i udlevering af oplysninger over for de interesser der varetages ved at afslå udlevering – en såkaldt "publicity test".

Efter min opfattelse havde myndighederne ikke foretaget denne afvejning korrekt idet der ikke nærmere var redegjort for hvori offentlighedens interesser i den foreliggende sag bestod, og heller ikke for en konkret vurdering af sådanne hensyn. Endvidere mente jeg heller ikke at myndighederne, for så vidt angik dokumenter om godkendelse af eksport, nærmere havde præciseret hvilket faktisk grundlag myndighedernes opfattelse af virksomhedens interesser byggede på.

Jeg tog ikke stilling til om myndighedernes afgrænsning af hvilke oplysninger der kunne anses for miljøoplysninger, var korrekt, men henstillede at Miljøministeriet i forbindelse med en ny behandling af sagen genovervejede dette spørgsmål.

b) I sag 9-2 gav Integrationsministeriet delvis afslag på en ansøgning fra en journalist om aktindsigt i dokumenterne vedrørende to internationale møder om udsendelse af afviste asylansøgere fra Kosovo. Ministeriet henviste til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang det er nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner. Ministeriet afslag samtidig at give meraktindsigt efter § 4, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven.

Jeg udtalte at meraktindsigt ifølge § 4, stk. 1, 2. pkt., skal afslås hvis oplysningerne er omfattet af tavshedspligt. De hensyn som efter offentlighedslovens § 13 kan begrunde afslag på aktindsigt, indgår også i de hensyn som kan bevirke at en oplysning må anses for fortrolig efter straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27. Bestemmelsen om meraktindsigt må for oplysninger af denne karakter derfor anses for uden selvstændig betydning da området for tavshedspligt og ret

til at give afslag på aktindsigt er sammenfaldende.

En del af de oplysninger ministeriet havde afslået at udlevere, var rent faktisk blevet udleveret eller kunne udleveres efter offentlighedsordninger i flere af de lande der deltog i de to møder. Ministeriet mente ikke at dette forhold medførte at beskyttelsesbehovet i § 13, stk. 1, nr. 2, havde væsentligt mindre vægt, og henviste herved til tilkendegivelser fra andre deltagende lande om at udlevering af dokumenter og oplysninger fra møderne ville have en negativ indvirkning på det internationale samarbejde på udsendelsesområdet. Dokumenterne var udarbejdet ud fra en forudsætning om diskretion de deltagende lande imellem.

Jeg var enig i at et andet lands forbehold om diskretion kan begrunde hemmeligholdelse af oplysninger i henhold til § 13, stk. 1, nr. 2. Et sådant forbehold skal imidlertid have tilstrækkelig klarhed og sikkerhed allerede på det tidspunkt da oplysningerne bliver afgivet. Det er ikke tilstrækkeligt at det pågældende land må forventes at reagere negativt hvis oplysningerne gøres offentligt tilgængelige. En eventuel negativ reaktion skal være begrundet i objektive omstændigheder der begrunder at landet kunne formode at oplysningerne ikke ville blive udleveret.

I den foreliggende sag syntes der at være betydelig tvivl om landenes indbyrdes forudsætninger med hensyn til fortroligheden af de oplysninger der blev afgivet som led i det internationale samarbejde på hjemsendelsesområdet. Da oplysningerne i flere af landene allerede var undergivet aktindsigt, kunne det også give anledning til en vis tvivl om eventuelle diskretionsforbehold i praksis var blevet respekteret. Denne tvivl burde efter min mening have givet ministeriet anledning til at undersøge om det forbehold om diskretion der blev nævnt i ministeriets afgørelse, forelå med den fornødne klarhed og sikkerhed da oplysningerne blev afgivet, og om det havde været overholdt og respekte-

ret af de øvrige deltagende lande i praksis. Ministeriet havde derfor ikke haft det fornødne grundlag for at anse oplysningerne for fortrolige og undergivet tavshedspligt og dermed heller ikke for at afslå aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 2.

11. Behandling af personoplysninger, tavshedspligt, videregivelse og indhentelse af oplysninger mv.

Persondataloven indeholder generelle regler om behandling af personoplysninger. Som hovedregel gælder loven kun i den udstrækning behandlingen sker ved hjælp af digital teknik. Da stort set al offentlig administration sker ved hjælp af edb, har denne begrænsning næsten ingen praktisk betydning. Loven indeholder regler om hvornår behandling af personoplysninger er berettiget, og pålægger de dataansvarlige en række pligter i forhold til de registrerede.

Reglerne i persondataloven suppleres af og virker sammen med kapitel 8 i forvaltningsloven, straffelovens §§ 152 til 152f, og et stort antal specialbestemmelser om behandling af personoplysninger.

a) I *sag 4-2* bad en advokat på vegne af en klient Direktoratet for Kriminalforsorgen om udsættelse af udståelse af straf. Direktoratet bad politiet om en udtalelse og sendte sammen med anmodningen en lægeerklæring om klienten. Advokaten klagede over at politiet var blevet inddraget i sagsbehandlingen.

Jeg lagde til grund at politiet i praksis afgiver udtalelse til direktoratet i sager om udsættelse efter § 4 i benådning- og udsættelsesbekendtgørelsen, og at der heri var hjemmel til at videregive også oplysninger om rent private forhold uden den pågældendes samtykke. Dermed er videregivelse uden samtykke hjemlet i § 28, stk. 2, nr. 2, i forvaltningsloven.

Bekendtgørelsen om benådning og udsættelse er udstedt med hjemmel i § 11 i straf fuldbyrdelsesloven, og dermed er den mu-

lighed for videregivelse der er indeholdt i § 4, hjemlet i § 11. § 11 er en almindelig holdt bemyndigelsesbestemmelse om fastsættelse af regler om behandlingen af benådning- og udsættelsessager uden specifik omtale af regler om videregivelse af fortrolige oplysninger.

Jeg henstillede til direktoratet at der ved først kommende lejlighed bliver taget initiativ til at § 11 bliver ændret, således at der tilvejebringes en mere præcis hjemmel til i bekendtgørelsesform at fastsætte bestemmelser der giver mulighed for at udveksle oplysninger om rent private forhold.

b) En ung kvinde der var forsvundet og frygtedes dræbt, blev i *sag 4-3* efterlyst to gange i pressen af politiet. I efterlysning nr. 2 blev hun omtalt som prostitueret og narkoman. Kvindens bror og en retshjælp anmeldte drabschefen for at have krænkert sin tavshedspligt ved at offentliggøre oplysninger som ikke var nødvendige af hensyn til efterforskningen. Anklagemyndigheden afviste anmeldelsen idet der ikke ansås at foreligge et brud på tavshedspligten.

Jeg mente ikke der var grundlag for kritik af denne beslutning og henviste til at forbudet i straffelovens § 152 mod uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger ifølge § 152e ikke finder anvendelse når den pågældende handler " i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv". Udgangspunktet må være at en efterlysning kun indeholder oplysninger om rent private forhold som er strengt relevante. Der kan dog ikke ses bort fra at mere detaljerede oplysninger om kvindens tilknytning til narko- og prostitutionsmiljøet kunne skabe særlig opmærksomhed om efterlysningen i de kredse hvor hun færdedes, og i offentligheden i almindelighed. Det kom også i betragtning at der ved efterlysning nr. 2 var gået mere end 5 måneder efter den første efterlysning uden at der var kommet nærmere oplysninger om kvindens forsvinden, hvilket i sig selv kunne begrunde at der

blev givet yderligere og mere detaljerede oplysninger.

c) Skat udsendte i november 2006 en meddelelse med retningslinjer for inddragelsen af partsrepræsentanter ved kontakt mellem Skat og en skattepligtig. I *sag 13-1* henstillede jeg at Skat ændrede retningslinjerne idet disse byggede på en for vidtgående formodning om at den skattepligtige, hvis et nyt sagsforhold begynder på Skats initiativ, fortsat har den samme partsrepræsentant som den pågældende havde ved seneste kontakt med Skat.

Jeg pegede på at der var risiko for at Skat på grund af formodningen i nogle tilfælde ville overtræde forvaltningslovens regler om partsrepræsentation og reglerne om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger til andre private end den skattepligtige. I givet fald ville der også kunne være tale om overtrædelse af persondatalovens bestemmelser om behandling af personoplysninger.

Det ændrede ikke min opfattelse at Skat henviste til at der i fristregulerede sager kunne ske unødige forsinkelser i forbindelse med videreekspektion til partsrepræsentanten, eller at der var kommet indsigelser fra skattepligtige over at de blev bebyrdet med unødige henvendelser som de havde prøvet at undgå ved at antage professionel bistand. Jeg gjorde opmærksom på at der ikke ville være samme problem med hensyn til overholdelse af tavshedspligt mv. hvis Skat har modtaget en udtrykkelig fuldmagt om at vedkommende ønsker sig repræsenteret af en bestemt professionel fuldmægtig også i eventuelle kommende skattesager.

12. Begrundelse

Skriftlige afgørelser der ikke giver den pågældende fuldt ud medhold, skal ifølge forvaltningslovens § 22 være ledsaget af en grundelse. § 24 stiller følgende krav til grundelsens indhold:

”§ 24. En grundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i

enhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal grundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

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

Stk. 3. § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2 gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Grundelsens indhold kan i øvrigt 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.”

Den grundelse der skal gives, skal for at opfylde kravene i § 24 være subjektivt rigtig, dvs. afspejle de hensyn og overvejelser der rent faktisk har været lagt til grund for afgørelsen.

a) Lederen af en musikskole gav i *sag 7-1* en lærer en advarsel fordi hun udeblev fra en julekoncert. Advarslen blev givet under et møde den 12. januar 2006. Læreren nægtede at underskrive det referat fra mødet som lederen sendte til hende, da hun ikke mente det var dækkende for det der var passeret under mødet. Men hun endte med at sende referatet tilbage med en underskrift hvor hun tog forbehold og anførte at hun kun underskrev fordi hun ønskede at beholde sit job.

I et brev af 6. april 2006 til læreren meddelte lederen at skolen var kommet til den konklusion at hun skulle afskediges, og lederen bad hende komme med sine bemærkninger inden 21. april 2006. Den 27. april 2006 blev læreren opsagt med udgangen af august måned.

Jeg kritiserede at det ikke udtrykkeligt fremgik af brevet den 27. april 2006 at afgørelsen om afskedigelsen af læreren blev truffet efter reglerne om disciplinær afskedigelse.

se eller reglerne om afskedigelse på grund af andre forhold. I en udtalelse til mig havde skolen anført at både lærerens udeblivelse fra julekoncerten og tidligere forhold indgik i begrundelsen for afskedigelsen. Hvis det var tilfældet, burde det efter min opfattelse være fremgået både af partshøringsbrevene og af brevet af 27. april 2006.

13. Meddelelse af afgørelser til borgere, besvarelse af henvendelser mv.

a) En 9-årig dreng var i sag 20-6 i pleje hos et ægtepar. Den 4. juli 2006 besluttede kommunen at drengen efter sommerferien skulle flyttes fra plejefamilien og til en institution. Beslutningen blev truffet i samråd med drengens mor, og baggrunden var at forholdet mellem kommunen og ægteparret var anstrengt bl.a. på grund af problemer med udbetaling af plejevederlag. Kommunen underrettede først ægteparret om beslutningen den 26. juli 2006.

I tilfælde hvor en kommune undtagelsesvis har saglig grund til at vente med at orientere en plejefamilie om flytning af et barn, ville det efter min mening være mest korrekt hvis kommunen i et internt notat redegør for de overvejelser kommunen har gjort sig i den anledning, og for de konkrete forhold som kommunen baserer sin vurdering på, og notatet bør laves inden kommunen flytter plejebarnet.

B. Hjemmelsspørgsmål

1. Generelle spørgsmål

Forvaltningens konkrete afgørelsesvirksomhed er underlagt en række almene retlige begrænsninger. Særlig væsentligt er legalitetsprincippet som kort går ud på at afgørelser der pålægger borgerne byrder eller tillægger dem rettigheder, skal have hjemmel, typisk i lov eller bekendtgørelse. Afgørelsen må endvidere ikke stride mod regler fastsat ved lov. I den udstrækning afgørelsernes retlige forudsætninger eller deres indhold ikke er beskrevet i hjemmelgrundlaget, er det over-

ladt til forvaltningen selv at fastlægge de relevante kriterier og foretage afvejningen og udforme afgørelsens indhold. Denne udfyldende eller skønmæssige virksomhed er styret af nogle grundprincipper der navnlig er udviklet i domstolenes og ombudsmandens praksis.

a) *Sag 1-2* drejede sig om Familienministeriets administration af lov om børnepasningsorlov. I marts 2004 blev loven ændret således at personer der ønskede at få orlov efter loven, skulle melde dette til arbejdsformidlingen senest 1. april 2004 (lovens § 1, stk. 3). Efter § 1, stk. 4, kunne arbejdsformidlingen dog give dispensation og i ganske særlige tilfælde tillade at personer som efter den 1. april, men inden den 31. december 2004, tilmeldte sig ordningen, bevarede retten til orlov. Hertil krævedes dog at personen af grunde der ikke kunne tilregnes den pågældende, havde været forhindret i at give besked inden den 1. april.

Under behandling af nogle konkrete sager blev jeg opmærksom på at ministeriet i nogle tilfælde tillod at personer der først havde tilmeldt sig efter 1. januar 2005, bevarede retten til orlov.

Under min behandling af sagen blev det oplyst at ministeriet i løbet af 2005 modtog 105 skriftlige henvendelser om dispensation og i 25 af disse meddelte arbejdsformidlingen at de pågældende havde bevaret retten til orlov. I 80 tilfælde havde ministeriet afslået dispensation.

Jeg udtalte at de 25 dispensationer var udtryk for realudligning idet der havde foreligget mangelfuld eller manglende vejledning fra arbejdsformidlingen, og at dette måtte anses for hjemmelgrundlaget for de meddelte dispensationer. Det var endvidere min opfattelse at den særlige dispensationsadgang i lovens § 1, stk. 4, ikke kunne anses at have fortrængt adgangen til realudligning. Hvis den manglende tilmelding måtte tilskrives fejl hos myndighederne, ville dette endvidere kunne begrunde et erstatningsan-

svar for det økonomiske tab borgeren havde lidt som følge af sin mistede ret til orlov.

b) I *sag 4-2* bad en advokat på vegne af en klient Direktoratet for Kriminalforsorgen om udsættelse af udståelse af straf. Direktoratet bad politiet om en udtalelse og sendte sammen med anmodningen en lægeerklæring om klienten. Advokaten klagede over at politiet var blevet inddraget i sagsbehandlingen.

Jeg lagde til grund at politiet i praksis afgiver udtalelse til direktoratet i sager om udsættelse efter § 4 i benådnings- og udsættelsesbekendtgørelsen, og at der heri er hjemmel til at videregive også oplysninger om rent private forhold uden den pågældendes samtykke. Dermed er videregivelse uden samtykke hjemlet i § 28, stk. 2, nr. 2, i forvaltningsloven.

Bekendtgørelsen om benådning og udsættelse er udstedt med hjemmel i § 11 i straffuldbyrdsloven og dermed er den mulighed til videregivelse der er indeholdt i § 4, hjemlet i § 11. § 11 er en almindelig holdt bemyndigelsesbestemmelse om fastsættelse af regler om behandlingen af benådnings- og udsættelsessager uden specifik omtale af regler om videregivelse af fortrolige oplysninger.

Jeg henstillede til direktoratet at der ved førstkommande lejlighed bliver taget initiativ til at § 11 bliver ændret, således at der tilvejebringes en mere præcis hjemmel til i bekendtgørelsesform at fastsætte bestemmelser der giver mulighed for at udveksle oplysninger om rent private forhold.

c) En kvinde som i 24 år havde været ansat som tjenestemand i kriminalforsorgen, fik en øjenlidelse der bevirkede at hun ikke kunne holde til at arbejde i længere tid ved en computer. I den anledning blev hun afskediget. (*sag 4-5*).

Jeg kritiserede at fængslet hvor hun arbejdede, ikke gjorde tilstrækkeligt for at undersøge om der kunne kompenseres for kvin-

dens øjenlidelse, eventuelt kombineret med at ansætte hende i et fleksjob. Fængslet burde endvidere have forholdt sig til om kvindens synslidelse bevirkede at hun skulle betragtes som handicappet, med den virkning at forbuddet i § 1 i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mod diskrimination af handicappede skulle indgå i sagens behandling. Endelig mente jeg at fængslet burde have været imødekommende over for muligheden for at ansætte kvinden på deltid.

Jeg udtalte afslutningsvis at sagen ikke bar præg af at myndighederne havde taget hensyn til den lange periode kvinden havde været ansat i fængslet, eller til at der på afskedigelsestidspunktet var mindre end et år til hun kunne gå på efterløn.

Samlet set mente jeg at statsfængslets og direktoratets behandling af sagen var meget kritisk, og jeg henstillede at sagen blev genoptaget med henblik på en stillingtagen til de krav kvinden havde fremsat under sagen, herunder en lønkomensation frem til det tidspunkt hvor hun kunne være gået på efterløn.

d) Lederen af en musikskole gav i *sag 7-1* en lærer en advarsel fordi hun udeblev fra en julekoncert. Advarslen blev givet under et møde den 12. januar 2006. Læreren nægtede at underskrive det referat fra mødet som lederen sendte til hende, da hun ikke mente det var dækkende for det der var passeret under mødet. Men hun endte med at sende referatet tilbage med en underskrift hvor hun tog forbehold og anførte at hun kun underskrev fordi hun ønskede at beholde sit job.

I et brev af 6. april 2006 til læreren meddelte lederen at skolen var kommet til den konklusion at hun skulle afskediges, og lederen bad hende komme med sine bemærkninger inden 21. april 2006. Den 27. april 2006 blev læreren opsagt med udgangen af august måned under henvisning til at skolen ikke havde modtaget en skriftlig accept fra

hende af den advarsel hun fik på mødet den 12. januar 2006.

Da der efter min mening hverken kunne stilles krav om at læreren skulle anerkende og acceptere advarslen over for skolen, eller om at hun skulle underskrive referatet, anså jeg afskedigelsen af hende for uberettiget.

e) Ifølge udlændingelovens § 9 b, stk. 1, kan en udlænding efter ansøgning få opholdstilladelse hvis væsentlige hensyn af humanitær karakter taler herfor. Ifølge stk. 2 kan ansøgning om humanitær opholdstilladelse kun indgives af udlændinge der opholder sig her i landet, og som er registreret som asylansøgere. *Sag 9-1* drejede sig om fortolkningen af § 9 b, stk. 2, i forhold til personer som har fået afslag på humanitært ophold, og som efter at være udsendt eller udrejst af landet beder om genoptagelse af sagen.

I modsætning til Integrationsministeriet anså jeg det ved vurderingen af om der foreligger en anmodning om genoptagelse eller en førstegangsansøgning, ikke for relevant at lægge vægt på om udlændingen var rejst ud frivilligt, eller om den pågældende var blevet udsendt tvangsmæssigt. Og det kan i almindelighed heller ikke tillægges betydning hvilken hensigt udlændingen har haft med sin henvendelse, herunder om udlændingen direkte beder om genoptagelse eller ej. Spørgsmålet må i stedet vurderes ud fra om der er materiel identitet mellem den afsluttede sag og den nye henvendelse. Hvis det er tilfældet, må den nye henvendelse efter min mening betragtes som en genoptagelsesansøgning og ikke som en førstegangsansøgning – uanset om udlændingen er rejst ud frivilligt eller er udsendt tvangsmæssigt.

Jeg udtalte endvidere at hvis udlændingen fremlægger nye oplysninger der kunne have ført til genoptagelse af sagen, kan det kun undtagelsesvis tillægges betydning om det var undskyldeligt eller ej at oplysningerne først blev fremlagt efter udrejsen eller udsendelsen. Det bør kun ske hvis der er tale

om at udlændingen ikke har efterkommet en opfordring fra myndigheden til at fremlægge nærmere angivne oplysninger inden udrejsen/udsendelsen, eller hvis den manglende fremlæggelse klart kan bebrejdes den pågældende.

f) *Sag 9-4* drejede sig mere generelt om udlændingemyndighedernes pligt til at vejlede om muligheden for familiesammenføring på grundlag af EU-retten. På baggrund af en række artikler i medierne bad jeg Udlændingesservice om at redegøre for deres praksis med hensyn til familiesammenføring i perioden 2002-2008 og om oplysninger om den information og vejledning som var stillet til rådighed for borgerne i samme periode.

Min undersøgelse viste at udlændingemyndighederne i perioder havde fortolket EU-retten restriktivt, og at praksis på nogle vigtige punkter havde været meget svingende. I flere tilfælde havde myndighederne været for længe om at ændre deres praksis når EF-Domstolen havde afsagt en ny dom på området.

Da udlændingemyndighederne imidlertid havde foretaget gennemgribende ændringer af praksis og i den forbindelse havde justeret og udbygget informationen på hjemmesiden, foretog jeg mig ikke mere i sagen.

g) Udenrigsministeriet indgik i *sag 16-1* en fratrædelsesaftale med en af sine medarbejdere. Det blev aftalt at medarbejderen ved sin fratræden fik en godtgørelse på 240.000 kr. til dækning af "alle lønkrav, tillæg og tilskud, herunder flyttetilskud". Det blev fastslået at der "herefter ikke af nogen af parterne (kunne) fremsættes yderligere krav mod hinanden". Det blev endvidere aftalt at "parterne forpligter sig til at udtale sig neutralt om ansættelsesforholdet, herunder Udenrigsministeriet i relation til [medarbejderens] fremtidige ansættelsesforhold".

10 dage efter at aftalen blev indgået, klagede medarbejderen til mig over en afgørelse om sygdom under ferie, hvilket fik mini-

steriet til at kræve godtgørelsen tilbage idet ministeriet betragtede klagen som en misligholdelse af aftalen. Herefter trak medarbejderen klagen til mig tilbage.

I forbindelse med en anden sag blev jeg opmærksom på det forløb der gik forud for at medarbejderen trak sin klage tilbage, og jeg bad af egen drift ministeriet udtale sig om hvorvidt ministeriets handlemåde kunne anses for at være i overensstemmelse med lov om Folketingets Ombudsmand.

Ministeriet svarede at efter retspraksis kan offentlige myndigheder indgå aftaler om fratreden af medarbejdere, og at der var rum for offentlige myndigheder til at agere privatretligt uden at komme i konflikt med de offentligretlige regler. Ministeriet anså det derfor for retsmæssigt at fastholde den gensidige tavshedsbestemmelse i aftalen med medarbejderen.

Jeg udtalte at § 13, stk. 1, i ombudsmandsloven, hvorefter enhver har ret til at indgive klage til ombudsmanden, må forstås således at forvaltningen ikke er bemyndiget til ved aftaler eller på anden måde at medvirke til at begrænse adgangen for en borger til at indgive klage. En ordning hvorved en forvaltningsmyndighed kan indgå aftale med en borger om at denne eventuelt mod betaling forpligter sig til ikke at indgive klage til Folketingets Ombudsmand over et bestemt forhold der angår myndigheden, vil desuden i praksis kunne lægge hindringer i vejen for ombudsmandens mulighed for effektivt at føre tilsyn med den pågældende myndighed. Det var således min opfattelse at det er uforeneligt med ombudsmandsloven at anse en klage til ombudsmanden for et brud på en bestemmelse i en aftale.

I øvrigt mente jeg det var usikkert om aftalen med medarbejderen indeholdt et krav om at den pågældende ikke indgav klage til ombudsmanden. Umiddelbart pegede ordlyden på at den var møntet på udtalelser over for private eller den ansattes fremtidige arbejdsgivere.

h) En mand overtog i *sag 18-2* en ejendom hvorpå der var opført tre små bygninger: en garage, en overdækket terrasse og et halvtag. Bygningerne var opført af den tidligere ejer og havde stået i mere end 30 år. Garagen var som den eneste blevet anmeldt til kommunen, mens de to øvrige bygninger som var opført for tæt ved naboskel, ikke havde været forelagt for kommunen.

Kommunen påbød manden at sørge for fysisk lovliggørelse af de to ulovligt opførte bygninger og afslog samtidig en ansøgning fra ham om efterfølgende dispensation. Kommunen henviste til risikoen for brandsmitte, hensynet til at naboens friarealer ikke blev forringet, og til at kommunen ønskede at fastholde områdets åbne præg og tilstrækkelige udenomsarealer. Statsamtet tiltrådte afgørelsen og henviste også til brandsikkerhed og hensynet til naboen.

Jeg var enig med myndighederne i at sagen skulle behandles efter de regler der gjaldt på tidspunktet for myndighedernes behandling af sagen – og ikke reglerne der gjaldt da bygningerne blev opført.

Jeg udtalte at kommunen havde pligt til at inddrage hensynet til at manden havde indrettet sig på at kunne beholde bygningerne, inden den traf afgørelse om dispensation. Da hensynet til brandsikkerhed må anses for at særligt kvalificeret hensyn, kunne jeg dog ikke kritisere at der var givet afslag på dispensation.

i) *Sag 18-5* angik fortolkningen af servicelovens § 100. Efter denne bestemmelse skal kommunalbestyrelsen yde dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse til personer mellem 18 og 65 år med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Det er en betingelse at merudgiften er en konsekvens af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter anden lovgivning eller andre bestemmelser i serviceloven.

I sagen havde en kvinde som var døv, søgt kommunen om tilskud til sin og sin mindreårige datters deltagelse i et familiekursus for

døve familier med hørende børn. Kvinden var efter det oplyste i beskæftigelse og modtog invaliditetsydelse.

Kommunen afslog, og det sociale nævn stadfæstede afslaget. Myndighederne mente ikke at kvinden var omfattet af personkredsen i servicelovens § 100, da varig nedsat funktionsevne efter praksis kræver en langvarig lidelse hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværelse, og som medfører at der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger. Et hørehandicap er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til at blive omfattet af personkredsen i § 100. Nævnet henviste som støtte for fortolkningen til en principafgørelse fra Ankestyrelsen.

Jeg mente ikke at jeg kunne kritisere afgørelsen eller den administrative praksis den var udtryk for. Da netop døve er nævnt i forarbejderne til § 100, og da deltagelse i kurser i total kommunikation er nævnt som et klassisk eksempel på hvad der kan ydes hjælp til efter bestemmelsen, var jeg dog i tvivl om den fastlagte praksis er helt i overensstemmelse med intentionerne med bestemmelsen. Hertil kom at jeg var i tvivl om praksis harmonerer med det overordnede kompensationsprincip på handicapområdet. På den baggrund mente jeg det var mest korrekt at orientere Folketinget Retsudvalg, Folketingets Socialudvalg og velfærdsministeren om sagen.

j) En borger klagede i *sag 20-2* over at en kommune i to sager havde givet taxitilladelser til handicappede uden at have vurderet deres kvalifikationer i forhold til de øvrige ansøgere.

Jeg udtalte – og kommunen erklærede sig enig heri – at taxibekendtgørelsen ikke skulle fortolkes sådan at en handicappet ansøger skulle have tilladelsen blot fordi han søgte om fortrinsadgang, var indstillet af jobcenteret og var fagligt kvalificeret.

Jeg gjorde opmærksom på at udgangspunktet i sagen hvor der er truffet afgørelse

uden hjemmel i lovgivningen, er at afgørelsen er ugyldig medmindre der foreligger helt særlige forhold. Da kommunen ikke havde forholdt sig til konsekvenserne af at der forelå retlige mangler ved afgørelserne, henstillede jeg at kommunen genoptog sagerne.

Kommunen genoptog derpå sagerne og fastholdt de trufne afgørelser under henvisning til at retsreglerne havde været uklare, og til at de to der havde fået tilladelserne, begge havde anskaffet sig biler til brug for udnyttelse af tilladelserne.

k) Ifølge sygedagpengelovens § 8, nr. 3, bortfalder retten til sygedagpenge "hvis den sikrede uden rimelig grund undlader at medvirke ved kommunens opfølgningsindsats efter kapitel 10 a". I *sag 20-3* blev en borger som modtog sygedagpenge, af kommunen henvist til arbejdsprøvning hos en privat virksomhed. Virksomheden sendte borgeren tilbage til kommunen fordi han efter virksomhedens mening ikke deltog aktivt, men forstyrrede de andre og optrådte umotiveret. Kommunen afgjorde derpå at borgerens ret til sygedagpenge bortfaldt.

Borgeren og dennes fagforbund klagede til kommunen over afgørelsen idet de bestred beskrivelsen af hændelsesforløbet og anførte at sagen var utilstrækkeligt oplyst. Kommunen genvurderede sagen og fastholdt afgørelsen og sendte sagen til det sociale nævn.

I et senere brev skrev borgmesteren til borgeren at da kommunen fremover skulle samarbejde med den private virksomhed, kunne kommunen ikke stille sig tvivlende over for troværdigheden af virksomhedens tilbagemeldinger. Da kommunen heller ikke havde grund til at tvivle på borgerens opfattelse af forløbet, var den bedste løsning at det sociale nævn bedømte sagen.

Kommunen levede efter min opfattelse ikke op til undersøgelsesprincippet idet den havde truffet afgørelse om bortfald af borgerens ret til sygedagpenge uden først at have

taget stilling til bevisspørgsmålene i sagen. Jeg kritiserede også at kommunen havde taget uvedkommende hensyn da den besluttede at afstå fra at undersøge sagen for at bevare et godt forhold til den private virksomhed.

l) En kvinde sendte i *sag 20-4* en uopfordret ansøgning om ansættelse som jordemoder til fødeafdelingen på et hospital. Hospitalet afsløgte at ansætte hende under henvisning til at kvindens mor allerede var ansat som jordemoder på afdelingen. I to breve uddybede personalechefen at det var uhensigtsmæssigt at have personale med for tætte familierelationer, også selv om kvindens mor ikke havde lederfunktioner; andre kunne have svært ved at håndtere situationen, der kunne opstå rygter, loyalitetskonflikter og tvivl om motiver.

Regionen fastholdt afgørelsen og henviste ud over det personalechefen havde gjort gældende, til at der var mulighed for konflikt med de generelle habilitetsregler.

Jeg udtalte at afslag på ansættelse i det offentlige kan være berettiget på grund af familieforhold hvis der foreligger konkrete holdepunkter for at der er risiko for alvorlige problemer. I sagen forelå ingen sådanne konkrete holdepunkter, og jeg mente derfor afslaget var usagligt og kritisabelt.

C. Kontrol med forvaltningen

1. Administrativ rekurs

a) *Sag 11-1* angik fortolkning af § 22, stk. 1, i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse som bestemmer at en klage til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn skal være indsendt inden 2 år fra det tidspunkt hvor klageren var eller burde være bekendt med det forhold der klages over (reglen findes nu i § 5, stk. 1, i lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet). I sagen klagede en pårørende den 22. marts 2006 over behandlingen af den afdøde ægtefælle. Den pågældende var den 2. juli 2002 blevet opereret på et sygehus for en stemmeknude. Sy-

gehuset undlod at orientere patienten om resultatet af en EKG-måling som viste en alvorlig åreforkalkning i hjertet. Den 26. maj 2003 døde vedkommende under en løbetur på grund af akut hjertesvigt som følge af forkalkningen.

Ægtefællen fik i september 2004 aktindsigt i den afdødes obduktionsrapport og indhentede derpå en udtalelse fra en klinisk genetiker som henviste til en kardiolog. Under en samtale med denne ultimo februar 2005 blev ægtefællen gjort opmærksom på EKG-målingen, og den 22. marts 2006 klagede den pårørende til nævnet som afviste klagen under henvisning til § 22, stk. 1. Nævnet anførte at såfremt en pårørende til en afdød patient klager, anses klagen kun for rettidigt indgivet i det omfang patienten selv kunne have klaget rettidigt. Herefter begyndte klagefristen at løbe fra patientens død den 25. maj 2003, og den 26. maj 2005 var sidste dag for indgivelse af klage.

Nævnets fortolkning byggede på det synspunkt at de pårørendes adgang til at klage er afledt af afdødes egen ret til at klage. Efter denne opfattelse kan fristen senest løbe fra patientens død. Efter min opfattelse må de pårørendes ret til klage imidlertid betragtes som selvstændig. Denne opfattelse støttede jeg på at retten til at klage i praksis er uafhængig af om afdøde ved fuldmagt eller på anden måde har udtrykt ønske om at pårørende skulle indgive klage, og på at denne særlige ret til at klage først indtræder når patienten er død, dvs. på et tidspunkt hvor klager i sagens natur ikke længere har nogen at aflede retten fra.

Herudover pegede jeg på at de pårørende har en selvstændig ret til at få indsigt i visse oplysninger om den afdøde patient. Jeg udtalte at jeg var enig med nævnet i at retten for de pårørende til at klage ikke gælder hvis den afdøde inden sin død direkte har tilkendegivet at vedkommende ikke ønsker at klage. Denne begrænsning kan dog ikke føre til at klageretten for de pårørende ikke betragtes som en selvstændig ret.

Det forhold at de pårørendes ret til at klage må betegnes som selvstændig, måtte efter min mening føre til at der ved beregningen af fristen efter § 22 skal tages udgangspunkt i de subjektive forhold hos den pårørende, dog således at manglende viden om at afdøde inden sin død havde eller burde have fået kendskab til fejlen, ikke kan udskyde fristens begyndelsestidspunkt.

I den konkrete sag måtte fristen herefter regnes fra det tidspunkt da den pårørende ud fra resultatet af EKG-målingen fik eller burde have fået kendskab til at patienten muligvis havde været udsat for fejlbehandling.

b) I *sag 17-2* gjorde en borger mig opmærksom på at Undervisningsministeriets kontor for eksamen og tilsyn fulgte den praksis at en klager ikke har mulighed for at forelægge argumenter og oplysninger for bedømmerne i forbindelse med en ombedømmelse af en opgave. Dette forhold mente borgeren var i strid med officialprincippet. Han mente også at det var i strid med forvaltningslovens §§ 22-24 at ombedømmernes beslutning om at fastholde den oprindelige karakter eller en karakter der var lavere end den klageren har ønsket, ifølge kontorets praksis ikke skal ledsages af en begrundelse.

Jeg gav udtryk for at udgangspunktet er at undersøgelsesprincippet gælder i forbindelse med behandlingen af klager som et led i administrativ rekurs, ligesom klageren har adgang til at fremføre nye påstande og oplysninger. Efter min opfattelse er der ikke i § 39, stk. 2, i lov om uddannelse til studentereksamen grundlag for at antage at lovgiver havde tænkt sig at den klageordning der skulle fastsættes i medfør af denne bestemmelse, skulle kunne afvige fra det der almindeligt gælder for rekurs. Dette betyder at de almindelige regler om undersøgelsesprincippet og adgangen til at fremføre nova gælder for behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen.

Det var endvidere min opfattelse at de almindeligt gældende regler indebærer at hele klagesagen må anses for én og samme sag indtil slutresultatet er nået. Heraf følger at undersøgelsesprincippet og retten til at påberåbe sig nova også gælder i forbindelse med ombedømmelser.

Ministeriet havde som grund til at afskære klagerne fra at fremføre argumenter og oplysninger over for ombedømmere påberåbt sig hensynet til lighed. Hertil bemærkede jeg at hensynet til lighed tilgodeses ved at alle berørte kan klage. Dertil kommer at en klageordning normalt er indrettet primært med henblik på at tilgodese den enkelte borgers retssikkerhed, og at det er en væsentlig del af retssikkerhedshensynet at den enkelte borger kan fremføre sine synspunkter og oplysninger over for den der skal tage stilling til klagen.

Efter min opfattelse må en beslutning om ombedømmelse anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand idet den må opfattes som resultatet af afgørelsen i klagesagen. Jeg var derfor enig med borgeren i at der i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 skal gives en begrundelse hvis klageren ikke får medhold i et ønske om omprøve. Derimod er den karakter der fastsættes som led i en ombedømmelse, efter min mening ikke en afgørelse, men må i lighed med karakterfastsættelser i første instans anses for faktisk forvaltningsvirksomhed.

c) En mand var i *sag 18-4* i 1988 udsat for en arbejdsskade. Ved en afgørelse af 11. oktober 2001 forhøjede Arbejdsskadestyrelsen mandens erhvervsevnetabsprocent fra 50 til 63 med virkning fra 1. maj 1992. Det indebar at der skulle efterbetales et engangsbeløb. Forsikringsselskabet opgjorde i slutningen af november 2001 beløbet. Manden var ikke enig i opgørelsen og gjorde både selskabet og Arbejdsskadestyrelsen opmærksom på det. Styrelsen svarede i brev af 7. december, og manden skrev den 27. december 2001 tilbage at han ikke var tilfreds med svaret. Sty-

relsen sendte dette brev videre til Ankestyrelsen som en klage fra manden. Ankestyrelsen afviste klagen som for sent indgivet, idet styrelsen beregnede klagefristen på 4 uger fra afgørelsen af 11. oktober 2001 og derfor anså fristen for udløbet den 9. november samme år.

Jeg udtalte at Arbejdsskadestyrelsens brev af 7. december 2001 måtte anses for en selvstændig afgørelse. Da brevet ikke indeholdt klagevejledning i overensstemmelse med forvaltningslovens § 25, var klagefristen endnu ikke begyndt at løbe da manden klagede. Ankestyrelsen burde derfor have realitetsbehandlet hans klage.

2. Genoptagelse og tilbagekaldelse

a) Ifølge udlændingelovens § 9 b, stk. 1, kan en udlænding efter ansøgning få opholdstilladelse hvis væsentlige hensyn af humanitær karakter taler herfor. Ifølge stk. 2 kan ansøgning om humanitær opholdstilladelse kun indgives af udlændinge der opholder sig her i landet, og som er registreret som asylansøgere.

Sag 9-1 drejede sig om fortolkningen af udlændingelovens § 9 b, stk. 2, i forhold til personer som har fået afslag på humanitært ophold, og som efter at være udsendt eller udrejst af landet beder om genoptagelse af sagen.

I modsætning til Integrationsministeriet anså jeg det ved vurderingen af om der foreligger en anmodning om genoptagelse eller en førstegangsansøgning, ikke for relevant at lægge vægt på om udlændingen var rejst ud frivilligt, eller om den pågældende var blevet udsendt tvangsmæssigt. Og det kan i almindelighed heller ikke tillægges betydning hvilken hensigt udlændingen har haft med sin henvendelse, herunder om udlændingen direkte beder om genoptagelse eller ej. Spørgsmålet må i stedet vurderes ud fra om der er materiel identitet mellem den afsluttede sag og den nye henvendelse. Hvis det er tilfældet, må den nye henvendelse ef-

ter min mening betragtes som en genoptagelsesansøgning og ikke som en førstegangsansøgning – uanset om udlændingen er rejst ud frivilligt eller udsendt tvangsmæssigt.

Jeg udtalte endvidere at hvis udlændingen fremlægger nye oplysninger der kunne have ført til genoptagelse af sagen, kan det kun undtagelsesvis tillægges betydning om det var undskyldeligt eller ej at oplysningerne først blev fremlagt efter udrejsen eller udsendelsen. Det bør kun ske hvis der er tale om at udlændingen ikke har efterkommet en opfordring fra myndigheden til at fremlægge nærmere angivne oplysninger inden udrejsen/udsendelsen, eller hvis den manglende fremlæggelse klart kan bebrejdes den pågældende.

b) En borger klagede i *sag 20-2* over at en kommune i to sager havde givet taxitilladelser til handicappede uden at have vurderet deres kvalifikationer i forhold til de øvrige ansøgere.

Jeg udtalte – og kommunen erklærede sig enig heri – at taxibekendtgørelsen ikke skulle fortolkes sådan at en handicappet ansøger skulle have tilladelsen blot fordi han søgte om fortrinsadgang, var indstillet af jobcenteret og var fagligt kvalificeret.

Jeg gjorde opmærksom på at udgangspunktet i sager hvor der er truffet afgørelse uden hjemmel i lovgivningen, er at afgørelsen er ugyldig medmindre der foreligger helt særlige forhold. Da kommunen ikke havde forholdt sig til konsekvenserne af at der forelå retlige mangler ved afgørelserne, henstillede jeg at kommunen genoptog sagerne.

Kommunen genoptog derpå sagerne og fastholdt de trufne afgørelser under henvisning til at retsreglerne havde været uklare, og til at de to der havde fået tilladelserne, begge havde anskaffet sig biler til brug for udnyttelse af tilladelserne.

3. Folketingets Ombudsmand

a) I *sag 4-2* bad en advokat på vegne af en klient Direktoratet for Kriminalforsorgen om udsættelse af udståelse af straf. Direktoratet bad politiet om en udtalelse og sendte sammen med anmodningen en lægeerklæring om klienten. Advokaten klagede over at politiet var blevet inddraget i sagsbehandlingen.

Jeg lagde til grund at politiet i praksis afgiver udtalelse til direktoratet i sager om udsættelse efter § 4 i benådnings- og udsættelsesbekendtgørelsen, og at der heri er hjemmel til at videregive også oplysninger om rent private forhold uden den pågældendes samtykke. Dermed er videregivelse uden samtykke hjemlet i § 28, stk. 2, nr. 2, i forvaltningsloven.

Bekendtgørelsen om benådning og udsættelse er udstedt med hjemmel i § 11 i straf fuldbyrdelsesloven, og dermed er den mulighed til videregivelse der er indeholdt i § 4, hjemlet i § 11. § 11 er en almindelig holdt bemyndigelsesbestemmelse om fastsættelse af regler om behandlingen af benådnings- og udsættelsessager uden specifik omtale af regler om videregivelse af fortrolige oplysninger.

Jeg henstillede til direktoratet at der ved først kommende lejlighed bliver taget initiativ til at § 11 bliver ændret således at der tilvejebringes en mere præcis hjemmel til i bekendtgørelsesform at fastsætte bestemmelser der giver mulighed for at udveksle oplysninger om rent private forhold.

b) En kvinde som i 24 år havde været ansat som tjenestemand i kriminalforsorgen, fik en øjenlidelse der bevirkede at hun ikke kunne holde til at arbejde i længere tid ved en computer. I den anledning blev hun afskediget. (*Sag 4-5*).

Jeg kritiserede at fængslet hvor kvinden var ansat, ikke gjorde tilstrækkeligt for at undersøge om der kunne kompenseres for kvindens øjenlidelse, eventuelt kombineret med at ansætte hende i et fleksjob. Fængslet

burde endvidere have forholdt sig til om kvindens synslidelse bevirkede at hun skulle betragtes som handicappet, med den virkning at forbuddet (§ 1 i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet) mod diskrimination af handicappede skulle indgå i sagens behandling. Endelig mente jeg at fængslet burde have været imødekommende over for muligheden for at ansætte kvinden på deltid.

Jeg udtalte afslutningsvis at sagen ikke bar præg af at myndighederne havde taget hensyn til den lange periode kvinden havde været ansat i fængslet, eller til at der på afskedigelsestidspunktet var mindre end et år til at hun kunne gå på efterløn.

Samlet set mente jeg at statsfængslets og direktoratets behandling af sagen var meget kritisk, og jeg henstillede at sagen blev genoptaget med henblik på en stillingtagen til de krav som kvinden havde fremsat under sagen, herunder om lønkomensation frem til det tidspunkt hvor hun kunne være gået på efterløn.

c) *Sag 9-4* drejede sig mere generelt om udlændingemyndighedernes pligt til at vejlede om muligheden for familiesammenføring på grundlag af EU-retten. På baggrund af en række artikler i mediernes bad jeg Udlændingetjenesten om at redegøre for deres praksis med hensyn til familiesammenføring i perioden 2002-2008 og om oplysninger om den information og vejledning som var stillet til rådighed for borgerne i samme periode.

Min undersøgelse viste at udlændingemyndighederne i perioder havde fortolket EU-retten restriktivt, og at praksis på nogle vigtige punkter havde været meget svingende. I flere tilfælde havde myndighederne været for længe om at ændre deres praksis når EF-Domstolen havde afsagt en ny dom på området.

Jeg udtalte at det følger af god forvaltningsskik at en myndighed i et vist omfang er forpligtet til at informere borgerne om praksis på myndighedens område, f.eks. via

internettet eller på anden lettilgængelig måde. En myndighed der vælger at informere offentligheden om praksis via en hjemmeside, er endvidere forpligtet til at sikre at den offentliggjorte information er let tilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder der er relevante for vedkommende.

Min undersøgelse viste at udlændingemyndighederne, set i lyset af denne opfattelse, ikke havde informeret godt nok om praksis for familiesammenføring efter EU-retten på deres officielle hjemmeside.

I forbindelse med undersøgelsen fik jeg kendskab til nogle konkrete tilfælde hvor myndighederne endvidere ikke levede op til vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Da udlændingemyndighederne imidlertid havde foretaget gennemgribende ændringer af praksis og i den forbindelse havde justeret og udbygget informationen på hjemmesiden, foretog jeg mig ikke mere i sagen.

d) Udenrigsministeriet indgik i *sag 16-1* en fratrædelsesaftale med en af sine medarbejdere. Det blev aftalt at medarbejderen ved sin fratræden fik en godtgørelse på 240.000 kr. til dækning af "alle lønkrav, tillæg og tilskud, herunder flyttetilskud". Det blev fastslået at der "herefter ikke af nogen af parterne (kunne) fremsættes yderligere krav mod hinanden". Det blev endvidere aftalt at "parterne forpligter sig til at udtale sig neutralt om ansættelsesforholdet, herunder Udenrigsministeriet i relation til [medarbejderens] fremtidige ansættelsesforhold".

10 dage efter at aftalen blev indgået, klagede medarbejderen til mig over en afgørelse om sygdom under ferie, hvilket fik ministeriet til at kræve godtgørelsen tilbage idet ministeriet betragtede klagen som en misligholdelse af aftalen. Herefter trak medarbejderen klagen til mig tilbage.

I forbindelse med en anden sag blev jeg opmærksom på det forløb der gik forud for at medarbejderen trak sin klage tilbage, og

jeg bad af egen drift ministeriet udtale sig om hvorvidt ministeriets handlemåde kunne anses for at være i overensstemmelse med lov om Folketingets Ombudsmand.

Ministeriet svarede at efter retspraksis kan offentlige myndigheder indgå aftaler om fratræden af medarbejdere, og at der var rum for offentlige myndigheder til at agere privatretligt uden at komme i konflikt med de offentligretlige regler. Ministeriet anså det derfor for retsmæssigt at fastholde den gensidige tavshedsbestemmelse i aftalen med medarbejderen.

Jeg udtalte at § 13, stk. 1, i ombudsmandsloven, hvorefter enhver har ret til at indgive klage til ombudsmanden, må forstås således at forvaltningen ikke er bemyndiget til ved aftaler eller på anden måde at medvirke til at begrænse adgangen for en borger til at indgive klage. En ordning hvorved en forvaltningsmyndighed kan indgå aftale med en borger om at denne eventuelt mod betaling forpligter sig til ikke at indgive klage til Folketingets Ombudsmand over et bestemt forhold der angår myndigheden, vil desuden i praksis kunne lægge hindringer i vejen for ombudsmandens mulighed for effektivt at føre tilsyn med den pågældende myndighed. Det var således min opfattelse at det er uforeneligt med ombudsmandsloven at anse en klage til ombudsmanden for et brud på en bestemmelse i en aftale.

I øvrigt mente jeg det var usikkert om aftalen med medarbejderen indeholdt et krav om at den pågældende ikke indgav klage til ombudsmanden. Umiddelbart pegede ordlyden på at den var møntet på udtalelser over for private eller den ansattes fremtidige arbejdsgivere.

e) I *sag 17-2* gjorde en borger mig opmærksom på at Undervisningsministeriets kontor for eksamen og tilsyn fulgte den praksis at en klager ikke har mulighed for at forelægge argumenter og oplysninger for bedømmerne i forbindelse med en ombødømmelse af en opgave. Dette forhold mente borgeren var i

strid med officialprincippet. Han mente også at det var i strid med forvaltningslovens §§ 22-24 at ombedømmernes beslutning om at fastholde den oprindelige karakter eller en karakter der er lavere end den klageren har krævet, ifølge kontorets praksis ikke skal ledsages af en begrundelse.

Jeg gav udtryk for at udgangspunktet er at undersøgelsesprincippet gælder i forbindelse med behandlingen af klager som et led i administrativ rekurs, ligesom klageren har adgang til at fremføre nye påstande og oplysninger. Efter min opfattelse er der ikke i § 39, stk. 2, i lov om uddannelse til studentereksamen grundlag for at antage at lovgiver havde tænkt sig at den klageordning der skulle fastsættes i medfør af denne bestemmelse, skulle kunne afvige fra det der almindeligt gælder for rekurs. Dette betyder at de almindelige regler om undersøgelsesprincippet og adgangen til at fremføre nova gælder for behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen. Det var endvidere min opfattelse at de almindeligt gældende regler indebærer at hele klagesagen må anses for en og samme sag indtil slutresultatet er nået. Heraf følger at undersøgelsesprincippet og retten til at påberåbe sig nova også gælder i forbindelse med ombedømmelser.

Ministeriet havde som grund til at afskære klagere fra at fremføre argumenter og oplysninger overfor ombedømmere påberåbt sig hensynet til lighed. Hertil bemærkede jeg at hensynet til lighed tilgodeses ved at alle berørte kan klage. Dertil kommer at en klageordning normalt er indrettet primært med henblik på at tilgode den enkelte borgers retssikkerhed, og at det er en væsentlig del af retssikkerhedshensynet at den enkelte borger kan fremføre sine synspunkter og oplysninger over for den der skal tage stilling til klagen.

Efter min opfattelse må en beslutning om ombedømmelse være en afgørelse i forvaltningslovens forstand idet den må opfattes som resultatet af afgørelsen i klagesagen. Jeg var derfor enig med borgeren i at der i over-

ensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 skal gives en begrundelse hvis klageren ikke får medhold i et krav om omprøve. Derimod er den karakter der fastsættes som led i en ombedømmelse, efter min mening ikke en afgørelse, men må i lighed med karakterfastsættelse i første instans anses for faktisk forvaltningsvirksomhed.

Jeg henstillede til Undervisningsministeriet at ændre den hidtidige praksis og at ændre de relevante bestemmelser i eksamensbekendtgørelsen eller alternativt få lovhjemmel til ordningen.

f) *Sag 18-1* startede med at en husejer den 6. september 2006 bad statsamtet om fritagelse for at betale sagsomkostninger ved en skelforretning. Samtidig bebudede han at han agtede at anlægge en erstatningssag mod kommunen hvor han boede. Da statsamtterne blev nedlagt den 1. januar 2007, overgik sagen til statsforvaltningen, og samme dag blev kommunen indlemmet i en anden kommune. Den 10. januar 2007 rykkede husejeren statsforvaltningen for svar og ansøgte samtidig om fri proces i retssagen mod den oprindelige kommune.

Den 9. februar 2007 svarede statsforvaltningen at sagen om fri proces fortsat var under behandling, og sendte en kopi af husejers brev til den nye kommune med anmodning om udlån af sagens akter, idet statsforvaltningen fejlagtigt troede at husejeren klagede til den som tilsynsmyndighed over kommunen. Samtidig bad statsforvaltningen kommunen om oplysninger om en navngiven persons funktionsniveau.

Den 8. august 2007 rykkede husejeren statsforvaltningen for svar. Da han endnu ikke i december 2007 havde fået svar, klagede han til mig over sagsbehandlingen. Den 29. januar 2008 – efter at jeg havde bedt om en udtalelse og udlån af sagens akter – beklagede statsforvaltningen i en telefonsamtale med husejeren kraftigt sagsbehandlingstiden, og at der var sket nogle fejl. Samme dag

skrev statsforvaltningen til ham og oplyste at ansøgningerne var imødekommet.

Jeg udtalte at sagens behandling havde været meget kritisabel. Sagens overgang fra statsamtet til statsforvaltningen burde være sket på en sådan måde at sagen var blevet opfanget af erindringssystemet. Desuden burde statsforvaltningen ikke have udtalt sig til husejeren i et brev af 9. februar 2007 om hvor sagen stod, uden at have undersøgt det nærmere. Statsforvaltningen burde desuden ikke have blandet sagen samme med en anden. Generelt var sagsbehandlingen lemfældig og sjusket.

Endelig kritiserede jeg at statsforvaltningens udtalelser til mig var mangelfulde da de ikke gav fyldestgørende svar på hvad der var sket i sagen og omstændighederne i den forbindelse.

g) *Sag 18-5* angik fortolkningen af servicelovens § 100. Efter denne bestemmelse skal kommunalbestyrelsen yde dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse til personer mellem 18 og 65 år med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Det er en betingelse at merudgiften er en konsekvens af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter anden lovgivning eller andre bestemmelser i serviceloven.

I sagen havde en kvinde som var døv, søgt kommunen om tilskud til sin og sin mindreårige datters deltagelse i et familiekursus for døve familier med hørende børn. Kvinden var efter det oplyste i beskæftigelse og modtog invaliditetsydelse.

Kommunen afslog, og det sociale nævn stadfæstede afslaget. Myndighederne mente ikke at kvinden var omfattet af personkredsen i servicelovens § 100, da varig nedsat funktionsevne efter praksis kræver en langvarig lidelse hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværelse, og som medfører at der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger. Et hørehandicap er således ikke i sig selv til-

strækkeligt til at blive omfattet af personkredsen i § 100. Nævnet henviste som støtte for fortolkningen til en principafgørelse fra Ankestyrelsen.

Jeg mente ikke jeg kunne kritisere afgørelsen eller den administrative praksis den var udtryk for. Da netop døve er nævnt i forarbejderne til § 100, og da deltagelse i kurser i total kommunikation er nævnt som et klassisk eksempel på hvad der kan ydes hjælp til efter bestemmelsen, var jeg dog i tvivl om den fastlagte praksis er helt i overensstemmelse med intentionerne med bestemmelsen. Hertil kom at jeg var i tvivl om praksis harmonerer med det overordnede kompensationsprincip på handicapområdet. På den baggrund mente jeg det var mest korrekt at orientere Folketinget Retsudvalg, Folketingets Socialudvalg og velfærdsministeren om sagen.

h) *Sag 20-1* udsprang af en klage over fire breve som en advokat skrev til en borger på vegne af en kommune. I brevene opfordrede advokaten borgeren til at skrive klarere idet han ikke med den bedste vilje kunne forstå hvad hun spurgte om, og advokaten foreslog hende til at gå til en advokat eller eventuelt en anden rådgiver for at få bistand til sine breve til kommunen. I det sidste brev skrev advokaten at borgerens klage var afvist.

Jeg mente det var uheldigt at advokatens breve var formuleret ikke blot som en opfordring til at borgerne antog en advokat, men som et krav for at hun kun kunne få svar på sine henvendelser.

Jeg kritiserede endvidere den nedladende tone i advokatens breve til borgeren. Jeg var opmærksom på at der var tale om et langt og kompliceret sagsforløb, og at borgerens gentagne henvendelser og klager ifølge både advokaten og kommunen var uforståelige eller vedrørte forhold som allerede var belyst. Sagens karakter kunne imidlertid ikke begrunde en fravigelse af god forvaltningsskiks krav om høflig og hensynsfuld optræden.

i) En kvinde sendte i *sag 20-4* en uopfordret ansøgning om ansættelse som jordemoder til fødeafdelingen på et hospital. Hospitalet afsløgte at ansætte hende med henvisning til at kvindens mor allerede var ansat som jordemoder på afdelingen. I to breve uddybede personalechefen at det var uhensigtsmæssigt at have personale med for tætte familierelationer, også selv om kvindens mor ikke havde lederfunktioner; andre kunne have svært ved at håndtere situationen, der kunne opstå rygter, loyalitetskonflikter og tvivl om motiver.

Regionen fastholdt afgørelsen og henviste ud over det personalechefen havde gjort gældende, til at der var mulighed for konflikt med de generelle habilitetsregler.

Jeg udtalte at afslag på ansættelse i det offentlige kan være berettiget på grund af familieforhold hvis der foreligger konkrete holdepunkter for at der er risiko for alvorlige problemer. I sagen forelå ingen sådanne konkrete holdepunkter, og jeg mente derfor afslaget var usagligt og kritisabelt.

Hospitalet burde inden afgørelsen have parthørt kvinden om at familieforholdet indgik i hospitalets beslutningsgrundlag, idet hun ikke kunne forventes at vide at dette var tilfældet. Jeg henviste til at der må bestå en vis formodning for at parten ikke har kendskab til at en bestemt oplysning indgår i sagen, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af sagen, eller det i øvrigt klart fremgår at sådanne oplysninger indgår i afgørelsesgrundlaget.

Jeg overvejede om der var grundlag for at henstille til regionen at genoptage sagen med henblik på en stillingtagen til hvilke konsekvenser det uberettigede afslag burde have for kvinden. Jeg besluttede ikke at gøre det da Østre Landsret i en dom af 24. november 2008 i en lignende sag ikke mente at der var grundlag for godtgørelse til en socialrådgiver der ikke var blevet ansat i en stilling under kriminalforsorgen, uanset at ansættelsesmyndigheden ikke havde vurderet om den pågældende var den bedst kvalificerede.

j) En landmand søgte i *sag 20-5* kommunen om miljøgodkendelse til udvidelse af kvægbestanden. Landmanden sendte den 4. december 2006 to ansøgninger, og da ansøgningerne endnu ikke var blevet besvaret i juni 2008, blev sagen omtalt i pressen. Herefter undersøgte jeg sagen af egen drift.

Kommunen oplyste at den i forbindelse med kommunesammenlægningen den 1. januar 2007, hvor også en ny husdyrlov trådte i kraft, havde lavet en venteliste over ansøgninger af denne art. Ansøgningerne blev prioriteret efter hvornår der var blevet søgt. Da kommunen havde svært ved at få fornøden arbejdskraft, og der forelå 55 ansøgninger der skulle behandles før landmandens, kunne han forvente en afgørelse i slutningen af oktober 2009.

Der er efter min opfattelse ingen tvivl om at kommunalreformen har medført meget store arbejdsopgaver for kommunerne både før og efter den 1. januar 2007, og at der på den baggrund må udvises forståelse for at kommunalreformen i en periode har medført særlige problemer med hensyn til stigende behandlingstid. Det er imidlertid kommunens ansvar at denne periode bliver kort, og at sagsbehandlingen under alle omstændigheder er forsvarlig, herunder at der er en forsvarlig bemanning af kommunens forvaltning.

Jeg noterede mig at kommunen havde søgt at løse problemerne ved at bruge eksterne konsulenter og ved at fremme ansøgninger som indeholdt færdige udkast til miljøgodkendelse, og at den bestræbte sig på at finde nye løsninger. Jeg mente at det var meget beklageligt at sagen alligevel ikke kunne forventes færdigbehandlet før oktober 2009. Jeg lagde vægt på at der var tale om ansøgerens levevej, og på at ansøgningerne var udarbejdet med professionel bistand fra en landboforening.

Jeg henstillede at sagen blev søgt fremskyndet mest muligt.

k) En 9-årig dreng var i *sag 20-6* i pleje hos et ægtepar. Den 4. juli 2006 besluttede kommunen at drengen efter sommerferien skulle flyttes fra plejefamilien og til en institution. Beslutningen blev truffet i samråd med drengens mor, og baggrunden var at forholdet mellem kommunen og ægteparret var anstrengt bl.a. på grund af problemer med udbetaling af plejevederlag. Kommunen underrettede først ægteparret om beslutningen den 26. juli 2006.

Jeg udtalte at ægteparret ikke kunne anses for part i sagen om flytning af drengen og derfor ikke havde retligt krav på at få underretning om afgørelsen. Efter min mening burde kommunen dog i overensstemmelse med god forvaltningsskik havde orienteret plejefamilien om flytningen på et tidligere

tidspunkt. Efter det oplyste var der ingen holdepunkter for at antage at der var en sådan risiko for at ægteparret ville lade utilfredshed med kommunens afgørelse få negativ indflydelse på deres omgang med drengen, at det kunne begrunde at kommunen ventede med at orientere dem.

I tilfælde hvor en kommune undtagelsesvis har saglig grund til at vente med at orientere en plejefamilie om flytning af et barn, ville det efter min mening desuden være mest korrekt hvis kommunen i et internt notat redegør for de overvejelser kommunen har gjort sig i den anledning, og for de konkrete holdepunkter som kommunen baserer sin vurdering på, og notatet bør laves inden kommunen flytter plejebarnet.

Sager af almindelig interesse

Efter retningslinjerne i ombudsmandslovens § 11, stk. 2, gengives i det følgende de sager som jeg har ment bør fremdrages i denne beretning.

Sagernes opdeling

Sagerne er opdelt på de enkelte ministeriers sagsområder, henholdsvis kommunale og regionale myndigheder. I indledningen til de enkelte ministeriers og de kommunale og regionale myndigheters sagsområder beskrives antallet og karakteren af sager i løbet af året inden for området.

Sagernes opbygning

Hver sag er tildelt på løbenummer, en overskrift og eventuelt et antal underoverskrifter der angiver sagens temaer. Herefter følger en eller flere henvisninger til de emner i hovedregistret, s. 785, som er sagens grundlæggende juridiske problemstillinger. Endvidere er der for hver sag indledningsvis optrykt et resume (i kursiv).

Selve sagen består af en sagsfremstilling og ombudsmandens udtalelse. Sidstnævnte er markeret med en grå streg i venstre side.

Sagsfremstillingen er som regel en gennemgang af sagens faktiske oplysninger og korrespondancen i sagen. Sagsfremstillingen udvælges af et ofte omfattende materiale med henblik på at finde en balance mellem en fuldt dækkende fremstilling og en fyldestgørende præsentation af det relevante grundlag for ombudsmandsudtalelsen.

Ombudsmandens udtalelse er et uændret citat af den udtalelse som er sendt til klageren, og derfor er udtalelsen omkranset af citationstegn.

Både sagsfremstillingen og ombudsmandsudtalelsen er anonymiseret ud fra det bærende princip at ingen – ud over de implicerede selv – skal kunne identificere de optrædende personer, firmaer, foreninger mv.

Opfølgning på tidligere sager

I både sager hvor ombudsmanden har udtalt kritik eller er kommet med en henstilling, og sager hvor der ikke har været kritik, kan der efterfølgende ske en udvikling i sagen som er vigtig at omtale. Der kan f.eks. være tale om en ny afgørelse, en fastholdelse af den tidligere afgørelse eller om en lovændring på baggrund af ombudsmandssagen. Opfølgningssagerne har løbenummer og overskrift fælles med den oprindelige sag, og de inddeles efter det år hvor sagen blev optrykt i beretningen.

Beskæftigelsesministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 166 sager inden for Beskæftigelsesministeriets sagsområde. 120 af disse sager blev afvist.

De resterende 46 sager blev realitetsbehandlet. 37 sager handlede om afgørelser, 4 sager handlede om generelle spørgsmål, 4 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 5 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 20, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	1	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	3	1	0	0

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 1-2: Behandling af sager om for sen tilmelding til forældreorlov. Reaktion på vejledningsfejl. Offentliggørelse af administrativ praksis

Arbejdsdirektoratet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	1	0	0	0

Arbejdsmarkedets Ankenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	3	0	0	0
<i>I alt</i>	3	0	0	0

Arbejdsskade- styrelsen

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Generelle spørgsmål	2	0	0	0
Sagsbehandling	3	1	0	1
<i>I alt</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra Arbejdsskadestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 1-1: Manglende underskrift af Arbejdsskadestyrelsens breve og manglende opbevaring af brevkopier

Beskæftigelses- ankenævn

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	33	0	0	1
Sagsbehandling	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>34</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1-1. Manglende underskrift på Arbejdsskadestyrelsens breve og manglende opbevaring af brevkopier

Forvaltningsret 1114.1 – 114.5 – 1146.9 – 115.3 – 115.4 – 11.9 – 261.1.

Ombudsmanden blev ved sin behandling af klager i arbejdsskadesager opmærksom på at ikke alle breve fra Arbejdsskadestyrelsen var underskrevet af en medarbejder.

Derfor rejste ombudsmanden en generel sag om manglende underskrift på Arbejdsskadestyrelsens breve og manglende opbevaring af brevkopier hvor det fremgår hvem der har skrevet under. Undersøgelsen var afgrænset til at angå afgørelsessager.

Ombudsmanden udtalte at retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn fører til at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelsessag, herunder selve afgørelsen, skal underskrives og opbevares i autentisk kopi. I øvrigt gælder det generelt at der skal opbevares autentiske kopier i alle sager.

Mens ombudsmanden behandlede sagen, ændrede Arbejdsskadestyrelsen sit system og sine arbejdsgange så alle udgående breve – bortset fra rykkerbreve – bliver forsynet med elektronisk faksimileunderskrift, og så der bliver gemt autentiske kopier af alle udgående breve.

Ombudsmanden udtalte kritik af Arbejdsskadestyrelsens arbejdsgange før ændringen af systemet. Desuden henstillede ombudsmanden at også rykkerbreve fremover bliver forsynet med en underskrift.

(J.nr. 2004-3889-009).

I brev af 26. november 2004 bad jeg – med henvisning til § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand – Arbejdsskadestyrelsen om en udtalelse idet jeg i forbindelse med min behandling af konkrete klager over afgørelser truffet af Arbejdsskadestyrelsen var blevet opmærksom på at Arbejdsskadestyrelsens nyere (i 2004 afsendte) breve, herunder afgørelser, tilsyneladende konsekvent ikke var underskrevet, og at det end ikke fremgik af brevene hvilken person der havde truffet afgørelsen. Jeg bad om at udtalelsen blev sendt til mig gennem Beskæftigelsesministeriet, hvis udtalelse jeg ligeledes bad om.

Som 3 tilfældigt udvalgte eksempler vedlagde jeg anonymiserede kopier af Arbejdsskadestyrelsens brev af 10. september 2004 til mig, Arbejdsskadestyrelsens brev af 30. januar 2004 til Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen) og Arbejdsskadestyrelsens brev af 27. januar 2004 til en borger. Disse breve var ikke underskrevet af en medarbejder, men der var i klartekst anført henholds-

vis "Team Roskilde og Storstrøms Amt" og "Team Sydvest Sjælland".

Jeg henviste til den sag som er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1959, s. 201 ff*, og til Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 25. juni 1960. Jeg henviste også til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 592 f, med yderligere henvisninger, bl.a. til Ugeskrift for Retsvæsen 2001.252 Ø og 2001.1980/1H. Derudover henviste jeg til de egen drift-undersøgelser som er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 339 ff* (navnlig s. 385 f, og s. 421), for 1991, s. 207 ff* (navnlig s. 247), og for 2003, s. 735 ff* (navnlig s. 775 f).

Som svar på mit brev af 26. november 2004 skrev Arbejdsskadestyrelsen i brev af 18. januar 2005 bl.a. følgende til Beskæftigelsesministeriet:

"I den anledning bemærkes, at der i Arbejdsskadestyrelsens sager aldrig har været underskrift på breve, der alene er udskrevet som kopi til sagen.

Arbejdsskadestyrelsen anvender digital dokument- og sagshåndtering i videst mulige omfang. Arbejdsskadestyrelsens breve bliver skrevet på grundlag af elektroniske skabeloner, som tilpasses individuelt.

Som et led i den digitale sagsbehandling har styrelsen indført automatisk kuvertering af udgående breve.

Faksimile-underskrift er en forudsætning for automatisk kuvertering af udgående breve, herunder afgørelser. Brevene bliver tillige påført sagsbehandlerens navn i klartekst.

Det er planen, at alle udgående breve skal underskrives i faksimile. Breve af rent formel karakter, som genereres automatisk (rykkere m.v.), vil dog alene blive forsynet med sagsbehandlerens navn i klartekst eller blot med teamets navn eller Arbejdsskadestyrelsen som afsender.

I en overgangsperiode vil afgørelser i et vist omfang skulle underskrives i hånden, mens visse spørgebreve, følgebrev m.v. kun vil blive forsynet med sagsbehandlerens eller teamets navn i klartekst. Dette skyldes, at Arbejdsskadestyrelsen har et meget stort antal brevskabeloner, som især vedrører tidligere gældende love, og som ikke uden betydelige ressourcer kan omstilles til automatisk kuvertering med faksimile-underskrift.

Faksimile-underskriften er sagsbehandlerens personlige signatur, og er beskyttet mod misbrug og forfalskning. Underskriften gemmes af sikkerhedshensyn ikke på sagen, hverken elektronisk eller i papir ('kopi til sagen'). Der kan heller ikke senere genskabes en autentisk kopi med underskrift.

Det elektroniske sagsbehandlingssystem indeholder oplysninger om, hvem der har underskrevet udgående breve. Disse oplysninger indeholdes i særlige filer, hvis indhold ikke kan ændres. Samlet set kan det med sikkerhed dokumenteres, hvem der er ansvarlig for et udgående brev, hvornår og til hvem det er afsendt, og hvad indholdet er.

Det er på den baggrund Arbejdsskadestyrelsens opfattelse, at styrelsens praksis for underskrift for så vidt angår afgørelser er i

overensstemmelse med reglerne, således som de er formuleret i Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 26. marts 1943, 14. november 1949 og 25. juni 1960 og i ombudsmandens udtalelser herom."

Beskæftigelsesministeriet afgav sin udtalelse til mig i brev af 1. februar 2005. Ministeriet henholdt sig til Arbejdsskadestyrelsens brev og bemærkede at sagen indeholder 2 problemstillinger, dels vedrørende underskrift på styrelsens udgående breve, dels vedrørende muligheden for at få oplyst hvilken sagsbehandler der har haft ansvaret for et udgående brev. Ministeriet bemærkede at det fremgår af styrelsens brev at afgørelser altid er forsynet med den ansvarlige sagsbehandlers underskrift. Med hensyn til den anden problemstilling bemærkede ministeriet at et krav om opbevaring af en underskrevet kopi på sagen vil gøre det vanskeligt at opretholde rationaliseringsgevinsterne ved faksimileunderskrift og automatisk kuvertering. Det afgørende er at det altid med sikkerhed kan konstateres hvem der har været ansvarlig for et udgående brev. Ministeriet skrev også at det tjener et sikkerhedshensyn at der ikke opbevares en underskrevet kopi på sagen.

Jeg bad under min behandling af 3 arbejdsskadesager der drejede sig om beregning af klagefristen på 4 uger og om dispensation fra fristreglen, om nærmere oplysninger om Arbejdsskadestyrelsens arbejdsgange i forbindelse med datering og afsendelse af breve. Som svar modtog jeg mere detaljerede og nyere oplysninger om Arbejdsskadestyrelsens system end de oplysninger der fremgår af Arbejdsskadestyrelsens brev af 18. januar 2005 til Beskæftigelsesministeriet. Den 9. juli 2007 afgav jeg til Ankestyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen 2 redegørelser hvori jeg bl.a. skrev følgende:

"I Arbejdsskadestyrelsen er kuverteringen (pakningen) af breve som udgangspunkt maskinel. Spørgsmålet er med hvilken sikkerhed det kan fastslås at breve afsendes samme dag som datering. Dette gælder

navnlig når der er tale om breve der ikke er kuverteret maskinelt.

a. Maskinel datering og maskinel kuvertering

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at breve, herunder afgørelser, automatisk oprettes med datoen for den følgende hverdag. Brevene bliver som udgangspunkt skrevet ud på centrale printere, og sidste udskrivning sker kl. 23.00. Hovedparten af Arbejdsskadestyrelsens udgående breve kuverteres maskinelt (i løbet af natten) og afsendes næste dag.

...

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at breve der ikke underskrives, f.eks. breve med spørgsmål til borgeren, kan kuverteres maskinelt, og at afgørelser med faksimileunderskrift som udgangspunkt kuverteres maskinelt. (En faksimileunderskrift er en gengivelse af en underskrift, f.eks. i form af stempel). Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at faksimileunderskriften er en elektronisk gengivelse af medarbejderens underskrift på breve, og at underskriften alene kan påføres et brev ved anvendelse af medarbejderens personlige kode. Det er fortrinsvis afgørelser efter den nye lov, dvs. efter 1. januar 2004, som bliver kuverteret maskinelt, men der er visse afgørelser i sager oprettet efter 1. januar 2002 der også bliver kuverteret maskinelt. De breve der typisk udskrives decentralt, er afgørelser vedrørende ulykker der er sket før den 1. januar 2004, og erhvervs sygdomssager der er anmeldt før den 1. januar 2004. Breve med bilag kan godt kuverteres maskinelt.

b. Maskinel datering og valgfri manuel kuvertering

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at medarbejderne i visse tilfælde vælger at håndtere afgørelserne manuelt selv om en maskinel håndtering ville være mulig, f.eks. i tilfælde hvor en afgørelse haster. Det er muligt at rette den dato som systemet automatisk foreslår. Afgørelsen udskrives på en decentral (lokal) printer. Medarbejderen pakker afgørelsen til posten, og brevet sendes samme dag. Hastepost bliver altid håndbåret til Ar-

bejdsskadestyrelsens betjentstue der sørger for postafsendelse.

c. Maskinel datering og 'tvungen' manuel kuvertering

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at afgørelser uden faksimileunderskrift ikke kan kuverteres maskinelt. De bliver printet ud på en central printer samme dag som afgørelsen skrives. Afgørelserne er dateret med den følgende dags dato hvor de fordeles med den interne post til de medarbejdere som har skrevet afgørelserne. Den enkelte medarbejder underskriver sine afgørelser og sørger for at de bliver sendt den dag afgørelserne er dateret.

d. Sikkerhed for at manuelt kuverterede afgørelser sendes samme dag som dateringen

Om de afgørelser som printes ud og fordeles med intern post til underskrift hverdagen efter, har Arbejdsskadestyrelsen oplyst at det er en fast procedure at de enkelte teams i styrelsen sørger for at underskrive afgørelser og sende post for fraværende medarbejdere. Arbejdsskadestyrelsen fremhæver at medarbejderne er meget opmærksomme på denne procedure.

...

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at det er en forholdsvis lille del af postmængden der kuverteres manuelt. Som eksempel er det nævnt at Arbejdsskadestyrelsen i en enkelt uge i august eller september 2006 kuverterede 5.403 breve hvoraf de 4.563 blev kuverteret maskinelt, svarende til ca. 85 pct. Arbejdsskadestyrelsen har endvidere oplyst at it-systemet udvikles løbende således at flere breve, herunder afgørelser, kan kuverteres maskinelt.

Arbejdsskadestyrelsen har endvidere oplyst at procedurene anses for at være tilstrækkelige, og at styrelsen under hensyn til at der afsendes flere tusinde breve hver dag, ikke kan anvende yderligere ressourcer for at sikre at breve afsendes samme dag som dateringen.

e. Registrering af oplysninger i elektronisk aktoversigt mv.

Arbejdsskadestyrelsen har redegjort for hvilke oplysninger der registreres elektronisk i den enkelte sag. Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at den elektroniske aktoversigt indeholder følgende oplysninger:

...

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at der findes en elektronisk printkontrolliste over hver sag. Printkontrollen blev indført den 23. oktober 2000 og omfatter dokumenter oprettet efter dette tidspunkt. Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at printkontrollen indeholder følgende oplysninger:

– Navn på den medarbejder, som har skrevet de pågældende dokumenter ud og afdeling

– Dato og klokkeslæt for udskrivningen af dokumentet

– Dokumentets navn og hvor mange akter det indeholder

– Status for afslutningen af udskrivningen (OK eller fejlet print)

– Status for hvert enkelt deldokument og jobprintnr.

– Til hvilke parter dokumentet er udskrevet og om status er ok

– Om dokumentet er printet manuelt, automatisk

– Om dokumentet er printet ud på lokal- eller centralprinter'

..."

Som nævnt var de oplysninger jeg under min behandling af de 3 arbejdsskadesager modtog fra Arbejdsskadestyrelsen om styrelsens sagsbehandlingssystem, nyere og mere detaljerede end de oplysninger der fremgik af Arbejdsskadestyrelsens udtalelse af 18. januar 2005. Der var modstrid mellem oplysningerne på i hvert fald et enkelt punkt; jeg lagde til grund at det ikke fremgik af styrelsens elektroniske sagsbehandlingssystem hvem der havde underskrevet udgående breve.

Den 9. juli 2007 afgav jeg en foreløbig redegørelse og skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

"...

Min undersøgelse er afgrænset til at angå afgørelsesvirksomhed og drejer sig om hvorvidt det kan kræves at en forvaltningsmyndigheds breve, herunder afgørelser, forsynes med en personlig underskrift (eventuelt i form af en manuel eller elektronisk faksimileunderskrift), eller om det er tilstrækkeligt at brevene blot indeholder oplysning om hvilken myndighed eller hvilken enhed hos myndigheden der har skrevet brevet. Jeg udtaler mig også om opbevaring af brevkopier eller andre former for autentiske kopier. Jeg redegør desuden for min foreløbige opfattelse af i hvilket omfang Arbejdsskadestyrelsens system og arbejdsgange på disse punkter er tilstrækkelige.

...

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

...

I. Retsgrundlaget

Underskrift på breve, herunder afgørelser

Et krav om at statslige forvaltningsmyndigheders udgående breve skal underskrives, kan udledes af Statsministeriets cirkulæreskrivelser af henholdsvis 7. april 1922, 26. marts 1943 og 14. november 1949 til samtlige ministerier. Cirkulæreskrivelserne er efter min opfattelse udtryk for at der gælder en retssædvane om at statslige forvaltningsmyndigheders udgående breve skal være forsynet med en personlig underskrift. Statsministeriet henstillede at underskrifter skal være tydelige (læselige), og at den underskrivendes navn skal gentages med maskinskrift eller stempel. Statsministeriet fremhævede i cirkulæreskrivelsen fra 1943 at modtageren af en skrivelse fra en statsmyndighed har et naturligt krav på at kunne læse de underskrevne navne og at særlig tydelighed netop er nødvendig for navnes vedkommenhed. På baggrund af en ombudsmandsud-

talelse som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1959, s. 201 f*, indskærpede Statsministeriet i cirkulæreskrivelse af 25. juni 1960 til ministerier og styrelser at underskriften på alle offentlige udfærdigelser bør gentages med maskinskrift eller stempel. Cirkulæreskrivelserne er ikke begrænset til kun at angå afgørelser.

Som nævnt mener jeg at cirkulæreskrivelserne er udtryk for at der gælder en retssædvane om at statslige forvaltningsmyndigheders udgående breve skal være forsynet med en personlig underskrift. Jeg mener at denne retssædvane gælder med lovkraft, hvilket indebærer at det kræver hjemmel at fravige den.

Østre Landsret har taget stilling til et spørgsmål om manglende underskrifter på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens anmodninger til skifteretten om tvangsopløsning af selskaber. Landsrettens kendelse af 31. oktober 2000 er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2001.252 Ø. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde sendt en uunderskrevet anmodning til skifteretten om tvangsopløsning af et selskab som ikke havde indsendt regnskab. Styrelsen oplyste at sådanne anmodninger siden 1995 af ressourcemæssige og praktiske grunde var blevet udskrevet maskinelt uden personlig underskrift. Skifteretten afviste anmodningen med henvisning til at den ikke var underskrevet. I forbindelse med kæresagen anførte skifteretten at der særligt er 5 grunde til at opretholde kravet om underskrift. For det første skal der kunne placeres et tjenstligt ansvar. For det andet skal det kunne konstateres at afgørelsen er truffet af en medarbejder som har kompetence til at træffe en sådan afgørelse. For det tredje er underskriften den eneste måde hvorpå modtageren kan se forskel på et udkast og en afgørelse. For det fjerde sikrer underskriften imod at fremsendelse ikke er sket ved en fejl, f.eks. ved at et udkast fremsendes uden at være i endelig

form, eller uden at der er truffet endelig beslutning om afsendelsen. For det femte giver en underskrift en vis sikring mod forfalskning.

Østre Landsret var enig i de hensyn skifteretten havde anført, og mente ikke at de ressourcemæssige og praktiske grunde som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde henvist til, kunne begrunde at anmodninger til skifteretten om tvangsopløsning af selskaber ikke blev underskrevet. Landsretten mente ikke at det kunne føre til en fravigelse af kravet om underskrift at skifteretterne i en længere periode havde accepteret uunderskrevne anmodninger. Da Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ikke havde truffet særlige foranstaltninger til at løse de retssikkerhedsmæssige problemer der følger af manglende underskrift på anmodningerne om tvangsopløsning, nåede landsretten til samme resultat som skifteretten. Højesteret afsagde kendelse i sagen den 7. juni 2001, og kendelsen er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2001.1980/1 H. Højesteret nåede til samme resultat med henvisning til at retsplejelovens § 261, stk. 2, indeholder et krav om at processkrifter skal underskrives, og at der ikke i anden lovgivning er hjemmel til at indgive uunderskrevne anmodninger om tvangsopløsning af selskaber.

Der blev som en nødvendig konsekvens af sagen foretaget en ændring af aktieselskabsloven således at dokumenter udstedt af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan være med eller uden underskrift, kan være forsynet med maskinelt gengivet underskrift, digital signatur eller tilsvarende efter styrelsens valg (§ 154, stk. 2 og 3, i lovforslag nr. L 139 i folketingsåret 2000-01; vedtaget som lov nr. 449 af 7. juni 2001). Jeg henviser i forbindelse hermed til bemærkningerne i lovforslaget til ændringsbestemmelsen og til besvarelsen af en henvendelse fra lektor, lic.jur. Søren Friis Hansen (bilag 14 og 17 til lovforslaget).

De 5 hensyn som skifteretten i fremsendelsen til Østre Landsret henviste til som begrundelse for skifterettens afvisning af den uunderskrevne anmodning om tvangsopløsning, er efter min opfattelse generelle hensyn som kan udstrækkes til at gælde alle afgørelser der er truffet af en forvaltningsmyndighed, og i princippet også til udgående breve i det hele taget. Jeg kan tilføje et sjette hensyn, som jeg mener vejer tungt, nemlig hensynet til at modtageren af et brev skal have mulighed for at vurdere hvorvidt der foreligger inhabilitet. Der kan foreligge inhabilitet ikke kun i forbindelse med at myndigheden træffer afgørelse, men under behandlingen i det hele taget af en afgørelsessag, jf. § 3, stk. 3, i forvaltningsloven. Se også ombudsmandens egen drift-undersøgelse af 90 værnepligtssager fra 2 statsamter og Overpræsidiets, Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 775, 2. spalte nederst.

Jeg henviser desuden til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 592 f, hvoraf det fremgår at en forvaltningsafgørelse skal være underskrevet.

Opbevaring af autentiske kopier

Ombudsmanden har i flere egen drift-undersøgelser udtalt sig om spørgsmålet om brevkopier. Selv om der ikke findes skrevne regler om brevkopier, bør der gemmes brevkopier af en myndigheds udgående breve på sagen (og eventuelt også i kopi-bog). Brevkopier er af væsentlig betydning for efterprøvelsen af hvad der er passeret i en sag, og det kan ikke udelukkes at det (endelige) udgående brev ikke er identisk med det oprindelige koncept. Brevkopier tjener således et klart bevismæssigt formål. Både af hensyn til adressaten og af hensyn til at myndigheden selv senere vil kunne konstatere hvem der har underskrevet et brev, er det uheldigt hvis underskriftsforholdene ikke klart fremgår af

brevkopierne. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 339 ff (navnlig s. 384 ff og s. 420 f), for 1991, s. 207 ff (navnlig s. 247) og for 2003 s. 735 ff (navnlig s. 775 ff).

I sidstnævnte undersøgelse var ombudsmanden indstillet på at henstille til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at ministeriet udarbejdede forskrifter for statsamternes og Overpræsidiets behandling af værnepligtssager som sikrede at der i sagerne i alle tilfælde blev bevaret autentiske kopier af myndighedernes udgående breve. Som svar på ombudsmandens foreløbige rapport forklarede ministeriet nærmere om det elektroniske værnepligtssystem og erklærede sig enig i at der skal foreligge autentiske brevkopier. Ministeriet bad statsamterne og Overpræsidiets om at gennemføre en sådan ændring at der blev udskrevet og bevaret en kopi af dokumentet, og at denne ordning skulle bestå indtil der måtte være etableret et system som kunne bevare dokumentet i elektronisk form og udskrive en autentisk kopi. Ministeriet understregede i øvrigt over for statsamterne og Overpræsidiets at en forvaltningsafgørelse skal være forsynet med udstedermyndighedens betegnelse og adresse, skal være underskrevet, at underskriften skal gengives med maskinskrift eller stempel, og at det skal fremgå af myndighedens brevkopi hvem der har underskrevet brevet. Ombudsmanden tog det ministeriet havde anført, til efterretning. Et statsamt oplyste at det var indskærpet over for medarbejderne at et afslag ikke måtte underskrives 'Sessionsmyndigheden', og at underskriverens navn skulle fremgå af brevkopierne i sagen. Overpræsidiets beklagede at det ikke i alle tilfælde fremgik af brevkopien hvem der havde underskrevet et brev, men at alene sagsbehandlerens initialer var anført.

II. Ombudsmandens generelle bemærkninger

På baggrund af retsgrundlaget som jeg har beskrevet ovenfor, er det min opfattelse at retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn indebærer at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelsessag, herunder selve afgørelsen, underskrives og opbevares i autentisk kopi. Med udtrykket 'autentisk kopi' mener jeg at det udgående brev enten gemmes i form af en fysisk brevkopi eller i en elektronisk udgave som fuldt ud er i overensstemmelse med det originale brev og således også viser underskriftsforholdet. Det kan dog ikke kræves at den elektroniske udgave af et brev også indeholder en kopi af selve underskriften, men det må som minimum kræves at det af det elektroniske dokument med sikkerhed fremgår hvem der har underskrevet det originale brev. Det gælder i øvrigt generelt i alle sager at der skal opbevares autentiske kopier.

Det giver mig selvsagt ikke anledning til bemærkninger at den offentlige forvaltning – inden for rammerne af gældende ret – søger at effektivisere sagsbehandlingen mest muligt. Jeg mener i den forbindelse at hensynet til effektivitet i den offentlige forvaltning må vige for væsentlige hensyn til retssikkerheden. Jeg henviser navnlig til den ovenfor refererede sag som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2001.252 Ø. Som det fremgår, mente Østre Landsret ikke at de ressourcemæssige og praktiske grunde som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde henvist til, kunne begrunde at anmodninger til skifteretten om tvangsopløsning af selskaber ikke blev underskrevet.

III. Ombudsmandens bemærkninger til Arbejdsskadestyrelsens system og arbejdsgange

Jeg har i mine 2 redegørelser som i dag er afgivet til Ankestyrelsen og Arbejdsska-

destyrelsen, bl.a. skrevet følgende:

'Arbejdsskadestyrelsen har som eksempel oplyst at styrelsen i en enkelt uge i august eller september 2006 kuverterede mere end 5.000 breve i alt. Der er tale om et meget stort antal breve, og det giver mig ikke anledning til bemærkninger at Arbejdsskadestyrelsen for at effektivisere kuverteringen mest muligt anvender maskinel kuvertering i det omfang det er muligt.'

I den pågældende periode blev ca. 85 pct. af de udgående breve kuverteret maskinelt. Der var altså på dette tidspunkt en ikke helt ubetydelig del af brevene der blev håndteret manuelt, og jeg går ud fra at dette fortsat er tilfældet selv om der muligvis kan være tale om en faldende tendens.

Jeg henviser til beskrivelsen ovenfor af Arbejdsskadestyrelsens system og arbejdsgange (maskinel kuvertering og henholdsvis valgfri og 'tvungen' manuel kuvertering).

Arbejdsskadestyrelsen har i udtalelsen af 18. januar 2005 oplyst at styrelsen i videst muligt omfang anvender digital dokument- og sagshåndtering, og at brevene bliver skrevet på grundlag af elektroniske skabeloner som tilpasses individuelt. Jeg går ud fra at dette både gælder breve der kuverteres maskinelt, og breve der kuverteres manuelt. Det står ikke helt klart for mig hvilken betydning oplysningen om skabeloner har i denne sammenhæng.

Arbejdsskadestyrelsen har endvidere i udtalelsen af 18. januar 2005 oplyst at det er styrelsens mål at alle breve skal underskrives med faksimileunderskrift, dog med den undtagelse at breve der genereres automatisk (f.eks. rykkere), kun vil blive forsynet med sagsbehandlerens navn i klartekst eller blot med teamet eller Arbejdsskadestyrelsen som afsender. Jeg mener ikke det er tilstrækkeligt at forsyne et brev fra Arbejdsskadestyrelsen med sagsbehandlerens navn i klartekst, endsi-

ge blot med teamet eller Arbejdsskadestyrelsen som afsender.

Med hensyn til opbevaring af autentiske kopier har Arbejdsskadestyrelsen i udtalelsen af 18. januar 2005 oplyst at faksimileunderskriften af sikkerhedshensyn ikke gemmes på sagen, hverken på papir eller elektronisk, og at der ikke kan dannes en autentisk kopi med underskrift. Jeg kan ikke umiddelbart se hvilke sikkerhedshensyn der kan tale imod opbevaring af en autentisk kopi med underskrift. Hvis Arbejdsskadestyrelsen mener at der er en reel sikkerhedsrisiko forbundet med at opbevare elektroniske udgaver hvoraf underskriftsforholdene fremgår, beder jeg Arbejdsskadestyrelsen oplyse nærmere herom – også set i lyset af de ombudsmandsundersøgelser der fastslår at der bør gemmes brevkopier på sagen.

Hvis Arbejdsskadestyrelsen har et system og nogle arbejdsgange der udelukker muligheden for at alle udgående breve bliver forsynet med en personlig underskrift (en håndskrevet underskrift eller en faksimileunderskrift) og udelukker opbevaring af autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske udgaver) af udgående breve, er det min opfattelse at systemet og arbejdsgangene er utilstrækkelige.

Arbejdsskadestyrelsen har under min behandling af de 3 arbejdsskadesager der drejer sig om beregning af klagefristen på 4 uger og om dispensation fra fristreglen, oplyst at i de tilfælde hvor en medarbejder udskriver en afgørelse centralt, og afgørelsen fordeles med intern post den efterfølgende hverdag med henblik på at medarbejderen underskriver og sørger for afsendelse, er det en fast procedure i de enkelte teams at en anden medarbejder sørger for at underskrive på vegne af den fraværende medarbejder som har bestilt central udskrivning.

Der kan altså opstå en situation hvor én medarbejder står som ansvarlig (for udskrivning) i systemet, mens en anden

medarbejder faktisk underskriver afgørelsen. Det er efter min opfattelse ikke tilfredsstillende at underskriftsforholdet i et sådant tilfælde ikke kan dokumenteres.

Som nævnt ovenfor har jeg i dag afgivet 2 redegørelser til Ankestyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen. Om brevkopier i de 2 konkrete sager har jeg skrevet følgende:

'Arbejdsskadestyrelsens printkontroller giver gode muligheder for at undersøge ekspeditionerne i en sag, herunder hvilken medarbejder der har bestilt udskrivning, men det fremgår ikke af Arbejdsskadestyrelsens sag hvem der manuelt har underskrevet en afgørelse. Det er min opfattelse at Arbejdsskadestyrelsen bevismæssigt ville stå stærkere hvis Arbejdsskadestyrelsen efterfølgende tillige kunne dokumentere hvem der har underskrevet afgørelsen.

Jeg henstiller at Arbejdsskadestyrelsen fremover opbevarer kopi af de underskrevne afgørelser (...)

Jeg er indstillet på at henstille at alle udgående breve fra Arbejdsskadestyrelsen fremover bliver forsynet med en personlig underskrift (en håndskrevet underskrift eller en manuel eller elektronisk faksimileunderskrift). Jeg er desuden indstillet på at henstille at autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske udgaver) af udgående breve opbevares således at det fremgår hvem der har skrevet under.

Beskæftigelsesministeriets udtalelse

Ministeriet har bemærket i sin udtalelse at det fremgår af Arbejdsskadestyrelsens brev at afgørelser altid er forsynet med den ansvarlige sagsbehandlers underskrift. Med hensyn til den anden problemstilling har ministeriet bemærket at et krav til opbevaring af en underskrevet kopi på sagen vil gøre det vanskeligt at opretholde rationaliseringsgevinsterne ved faksimileunderskrift og automatisk kuvertering. Det afgørende er at det altid med sikkerhed kan konstateres hvem der har været

ansvarlig for et udgående brev. Ministeriet har også skrevet at det tjener et sikkerhedshensyn at der ikke opbevares en underskrevet kopi på sagen.

Da Beskæftigelsesministeriet ikke har haft lejlighed til at udtale sig om de nyere og mere detaljerede oplysninger om Arbejdsskadestyrelsens system og arbejds-gange, har jeg anset det for mest korrekt ikke at forholde mig nærmere til ministeriets udtalelse på nuværende tidspunkt. Jeg mener dog at ministeriet kun har forholdt sig til en del af problemstillingen i sagen, og jeg beder derfor om at ministeriet uddyber sin udtalelse på baggrund af min foreløbige redegørelse og Arbejdsskadestyrelsens bemærkninger hertil.

IV. Konklusion

Det er min opfattelse at retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn indebærer at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelsessag, herunder selve afgørelsen, underskrives og opbevares i autentisk kopi. Det gælder i øvrigt generelt i alle sager at der skal opbevares autentiske kopier.

Det giver mig selvsagt ikke anledning til bemærkninger at den offentlige forvaltning – inden for rammerne af gældende ret – søger at effektivisere sagsbehandlingen mest muligt. Jeg mener i den forbindelse at hensynet til effektivitet i den offentlige forvaltning må vige for væsentlige hensyn til retssikkerheden, og digitalisering af sagsbehandlingen bør ikke få den konsekvens at borgernes retssikkerhed forringes eller tilsidesættes, ligesom der bør tages højde for bevismæssige og ordensmæssige hensyn ved indførelsen af nye systemer eller nye arbejds-gange. I forbindelse med indførelse af ny teknologi skal de forvaltningsretlige krav til myndighedernes sagsbehandling stadig overholdes.

Jeg har konstateret at ikke alle udgående breve fra Arbejdsskadestyrelsen er for-

synet med en personlig underskrift i form af enten en håndskrevet underskrift eller en faksimileunderskrift. Jeg har desuden konstateret at Arbejdsskadestyrelsen ikke opbevarer autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske udgaver) af underskrevne breve.

Hvis Arbejdsskadestyrelsen har et system og nogle arbejds-gange der udelukker muligheden for at alle udgående breve bliver forsynet med en personlig underskrift (en håndskrevet underskrift eller en manuel eller elektronisk faksimileunderskrift) og udelukker opbevaring af autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske udgaver) af udgående breve, er det min opfattelse at systemet og arbejds-gangene er utilstrækkelige.

Jeg er indstillet på at henstille at alle udgående breve fra Arbejdsskadestyrelsen fremover bliver forsynet med en personlig underskrift (en håndskrevet underskrift eller en manuel eller elektronisk faksimileunderskrift). Jeg er desuden indstillet på at henstille at autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske udgaver) af udgående breve opbevares således at det fremgår hvem der har skrevet under."

Den 11. februar 2008 modtog jeg Arbejdsskadestyrelsens og Beskæftigelsesministeriets udtalelser af henholdsvis 3. oktober 2007 og 5. februar 2008 i anledning af min foreløbige redegørelse af 9. juli 2007. Beskæftigelsesministeriet har i sin udtalelse citeret de væsentlige passager fra Arbejdsskadestyrelsens udtalelse. Derfor citerer jeg alene fra Beskæftigelsesministeriets udtalelse:

"...

I Ombudsmandens redegørelse er retsgrundlaget for krav om underskrift og opbevaring af brevkopier gennemgået.

Arbejdsskadestyrelsen har den 3. oktober 2007 sendt sin udtalelse til Beskæftigelsesministeriet. Det fremgår af redegørelsen, der vedlægges, bl.a.:

Arbejdsskadestyrelsen skal beklage, at de tidligere givne oplysninger om styrelsens underskriftspraksis kan give anledning til misforståelser. Det er korrekt, som oplyst i forbindelse med Ombudsmandens behandling af 3 konkrete klagesager, at afgørelser i visse tilfælde tidligere blev underskrevet manuelt af en anden medarbejder end den medarbejder, der havde sendt brevet til udskrivning, uden at underskriftforholdet blev registreret på sagen.

Arbejdsskadestyrelsen kan oplyse, at der med virkning fra årsskiftet 2007/2008 vil blive indført den praksis, at alle udgående breve forsynes med elektronisk faksimileunderskrift. Spørgeskemaer vil blive udsendt med en underskreven følgeskrivelse. Pjecer med et rent orienterende eller vejledende indhold om det typiske sagsbehandlingsforløb, forventet sagsbehandlingstid, stiltiende samtykke m. v., som udsendes i forbindelse ved sagens modtagelse i Arbejdsskadestyrelsen, vil blive udsendt med en underskreven kvitteringsskrivelse.

Underskrifterne vil blive lagret i en elektronisk log-fil, således at underskriveren altid kan identificeres. Der vil blive gemt autentiske kopier af alle udgående breve i det elektroniske sagsbehandlingssystem. Det betyder, at der kan genskabes en kopi af det udsendte brev med tilhørende underskrift, men med angivelse af, at der er tale om en kopi.

De nødvendige procedurer omkring brugen af elektronisk faksimileunderskrift og automatisk kuvertering er tilpasset således, at der ikke fremover vil kunne forekomme situationer, hvor der er tvivl om, hvem der har underskrevet et udgående brev. Dette sikres ved, at underskrifter på udgående breve kun kan påføres ved hjælp af den underskrivende sagsbehandlers personlige faksimilekode, som lagres elektronisk på sagen. Den ovenfor beskrevne tidligere praksis for manuel underskrift på andre sagsbehandlers afgørelser, vil således ikke kunne forekomme.

Det er imidlertid Arbejdsskadestyrelsens vurdering, at rene påmindelser, som genereres og kuverteres automatisk, fortsat bør kunne udsendes uden underskrift, blot med angivelse af Arbejdsskadestyrelsen som afsender.

Påmindelserne rykker for svar på et tidligere fremsendt brev eller spørgeskema med angivelse af, at svaret er nødvendigt for Arbejdsskadestyrelsens behandling af sagen. Der sendes i praksis mindst to påmindelser. Hvis påmindelser, som er stilet til tilskadekomne, ikke besvares, vil der blive truffet afgørelse på det foreliggende grundlag, og afgørelserne vil selvsagt være underskrevet. Sagen vil kunne genopåges ved en henvendelse til styrelsen.

Påmindelserne er styret af det elektroniske sagsbehandlingssystem, som sikrer, at alle sagsbehandlingsskridt følges op til forudbestemte tidsterminer, således at sagsbehandlingstiden kan nedbringes mest muligt.

Beskæftigelsesministeriet er enig i Arbejdsskadestyrelsens ændringer i sagsgangen, som vil leve op til de retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn der tilsiger, at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelsessag, herunder selve afgørelsen, underskrives og opbevares i autentisk kopi. Det gælder i øvrigt generelt i alle sager, at der skal opbevares autentiske kopier.

På baggrund af Arbejdsskadestyrelsens redegørelse kan Beskæftigelsesministeriet tilslutte sig styrelsens vurdering med hensyn til rene påmindelser, som genereres og kuverteres automatisk, fortsat bør kunne udsendes uden underskrift, blot med angivelse af Arbejdsskadestyrelsen som afsender. Der er i disse tilfælde også et hensyn at tage til sagsbehandlingstiden. Hvis borgeren ikke besvarer Arbejdsskadestyrelsens påmindelser, og styrelsen herefter træffer afgørelse på det foreliggende grundlag, er borgeren sikret ved, at Arbejdsskadestyrelsen ved en henvendelse vil genoptage sagen.

Beskæftigelsesministeriet har ligeledes taget Ombudsmandens gennemgang af underskriftens betydning for en forvaltningsmyndigheds breve til efterretning.

På baggrund af dels Ombudsmandens gennemgang af gældende ret på området, dels de uddybende oplysninger om en ændret sagsgang fra Arbejdsskadestyrelsen skal Beskæftigelsesministeriet beklage, at ministeriet ikke allerede på et tidligere tidspunkt har været opmærksom på de forvaltningsretlige regler om, at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelses-sag, herunder selve afgørelsen, skal underskrives og opbevares i autentisk kopi, og at dette i øvrigt gælder generelt i alle sager, at der skal opbevares autentiske kopier. Departementet burde have forholdt sig til den juridiske litteratur, de forvaltningsretlige regler m.v. og ikke alene til rationaliseringsgevinster m.v.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Jeg fastholder den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse.

Det er således fortsat min opfattelse at retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn indebærer at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelses-sag, herunder selve afgørelsen, underskrives og opbevares i autentisk kopi. Det gælder i øvrigt generelt i alle sager at der skal opbevares autentiske kopier.

Det giver mig selvsagt ikke anledning til bemærkninger at den offentlige forvaltning – inden for rammerne af gældende ret – søger at effektivisere sagsbehandlingen mest muligt. Jeg mener i den forbindelse at hensynet til effektivitet i den offentlige forvaltning må vige for væsentlige hensyn til retssikkerheden, og digitalisering af sagsbehandlingen bør ikke få den konsekvens at borgernes retssikkerhed forringes eller tilsidesættes, ligesom der bør tages højde for bevismæssige og

ordensmæssige hensyn ved indførelsen af nye systemer eller nye arbejdsgange. I forbindelse med indførelse af ny teknologi skal de forvaltningsretlige krav til myndighedernes sagsbehandling stadig overholdes.

Arbejdsskadestyrelsen har i sin udtalelse af 3. oktober 2007 oplyst at alle udgående breve – bortset fra rykkerbreve – fra årsskiftet 2007/2008 bliver forsynet med elektronisk faksimileunderskrift. Manuelle underskrifter (håndskrevne underskrifter og manuelle faksimileunderskrifter) er således helt afskaffet fra årsskiftet. Det betyder at den situation hvor en medarbejder underskriver en afgørelse som en anden medarbejder har truffet, ikke længere kan forekomme. Underskrifterne bliver lagret elektronisk så underskriveren altid kan identificeres. Der bliver gemt autentiske kopier af alle udgående breve i det elektroniske sagsbehandlingssystem så man kan genskabe kopier af udsendte breve med tilhørende underskrift, men med angivelse af at der er tale om kopier.

Jeg lægger herefter til grund at Arbejdsskadestyrelsen frem til årsskiftet 2007/2008 havde et system og nogle arbejdsgange der medførte at ikke alle udgående breve fra Arbejdsskadestyrelsen var forsynet med en personlig underskrift i form af enten en håndskrevet underskrift eller en faksimileunderskrift. Dette mener jeg er beklageligt.

Jeg lægger desuden til grund at Arbejdsskadestyrelsen frem til årsskiftet 2007/2008 ikke opbevarede autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske kopier) hvoraf det fremgik hvem der havde skrevet under. Dette mener jeg er beklageligt.

For så vidt angår Arbejdsskadestyrelsens praksis gældende fra årsskiftet 2007/2008 skal jeg udtale følgende:

Jeg har ikke bemærkninger til at Arbejdsskadestyrelsen nu har indført et system hvorefter der alene opereres med elektroniske faksimileunderskrifter (mod-

sat håndskrevne underskrifter og manuelle faksimileunderskrifter).

Jeg har taget til efterretning at Arbejdsskadestyrelsen har ændret proceduren sådan at de opfylder kravene i min foreløbige udtalelse om opbevaring af autentiske kopier. Dette sker ved at Arbejdsskadestyrelsen fra årsskiftet 2007/2008 gemmer autentiske kopier af alle udgående breve i det elektroniske sagsbehandlings-system så man kan genskabe kopier af udsendte breve med tilhørende underskrift, men med angivelse af at der er tale om kopier.

Arbejdsskadestyrelsen har imidlertid oplyst at 'rene påmindelser, som genereres og kuverteres automatisk, fortsat bør kunne udsendes uden underskrift, blot med angivelse af Arbejdsskadestyrelsen som afsender'. Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at det drejer sig om breve hvor styrelsen rykker for svar på et tidligere brev eller spørgeskema med angivelse af at svaret er nødvendigt for Arbejdsskadestyrelsens behandling af sagen. Beskæftigelsesministeriet har tilsluttet sig Arbejdsskadestyrelsens vurdering med hensyn til rykkerbreve.

Jeg mener at Arbejdsskadestyrelsens praksis på dette område giver anledning til betænkeligheder. I min foreløbige udtalelse refererede jeg de 5 hensyn som skifteretten begrundede sin opfattelse med i sagen om manglende underskrifter på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens anmodninger til skifteretten om tvangsopløsning af selskaber. Jeg skrev at det efter min opfattelse er generelle hensyn som kan udstrækkes til at gælde alle afgørelser der er truffet af en forvaltningsmyndighed, og i princippet også til udgående breve i det hele taget. Jeg tilføjede et sjette tungtvejende hensyn, nemlig hensynet til at modtageren af et brev skal have mulighed for at vurdere om der foreligger inhabilitet. Jeg mener ikke at Arbejdsskadestyrelsen eller Beskæftigelsesministeriet har fremført

synspunkter som kan føre til en anden vurdering i relation til rykkerbreve.

Med hensyn til rykkerbreve mener jeg navnlig at habilitetshensynet har betydning. Borgeren skal have mulighed for at vurdere om der foreligger inhabilitet. Der kan som nævnt i min foreløbige udtalelse foreligge inhabilitet ikke kun i forbindelse med at myndigheden træffer afgørelse, men under behandlingen i det hele taget af en afgørelsessag, jf. § 3, stk. 3, i forvaltningsloven. Hvis en medarbejder er inhabil i en sag, vil det klart være i strid med § 3, stk. 3, i forvaltningsloven at medarbejderen udarbejder rykkerbreve i sagen. Jeg mener at habilitetshensynet forstærkes af at Arbejdsskadestyrelsen har tilrettelagt arbejdet sådan at der ikke er én fast sagsbehandler på hver enkelt sag, men at hver sag typisk behandles af flere forskellige sagsbehandlere.

Det giver mig ikke i sig selv anledning til bemærkninger at der i Arbejdsskadestyrelsen ikke er én fast sagsbehandler på hver enkelt sag. Generelt mener jeg dog at myndighederne bør tage højde for at borgerne kan have et ønske om at kontakte den sagsbehandler som har skrevet et bestemt brev i en sag. Borgerne kan have spørgsmål eller bemærkninger til et brev, og myndighederne kan ikke uden videre afvise f.eks. et ønske om at tale med den sagsbehandler som har skrevet brevet. Myndighederne kan heller ikke uden videre afvise et ønske om at drøfte sagen med en sagsbehandler som deltager eller har deltaget i behandlingen af sagen. I øvrigt kan årsagen til at borgeren ikke har besvaret et tidligere fremsendt brev eller spørgeskema fra Arbejdsskadestyrelsen, være at brevet eller spørgeskemaet aldrig er nået frem til ham eller hende. I sådanne tilfælde vil borgeren måske netop foretrække at tale med den sagsbehandler der har skrevet rykkerbrevet. Hertil kommer at en manglende reaktion på rykkerbrevet

vil kunne blive tillagt processuel skadevirkning i sagen for borgeren.

Allerede på grund af habilitetshensynet henstiller jeg at også Arbejdsskadestyrelsens rykkerbreve fremover bliver forsynet

med en underskrift. Jeg beder styrelsen underrette mig om dette spørgsmål.”

NOTER: (*) FOB 1959, s. 201, FOB 1990, s. 339, FOB 1991, s. 207, og FOB 2003, s. 735.

1-2. **Behandling af sager om for sen tilmelding til forældreorlov Reaktion på vejledningsfejl. Offentliggørelse af administrativ praksis**

Forvaltningsret 114.5 – 115.1 – 12.4.

Efter en ændring af lov om børnepasningsorlov i marts 2004 skulle forældre der på et senere tidspunkt ønskede at gøre brug af deres ret til børnepasningsorlov, skriftligt give meddelelse herom til arbejdsformidlingerne inden den 1. april 2004. Der indførtes samtidig en dispensationsordning hvorefter forældre i ganske særlige tilfælde kunne bevare retten til orlov hvis de havde været forhindret i at overholde tilmeldingsfristen af årsager som ikke kunne tilregnes dem. Dispensationen skulle dog søges senest den 31. december 2004.

Efter dispensationsperiodens ophør modtog Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender flere henvendelser fra borgere der ikke stod registreret som tilmeldt ordningen. Ministeriet orienterede arbejdsformidlingerne om behandlingen af disse sager i to breve af henholdsvis 28. februar og 15. april 2005: De ansøgere som arbejdsformidlingerne ikke umiddelbart kunne afvise, måtte henvende sig skriftligt til ministeriet med henblik på en konkret vurdering af deres sag. I visse tilfælde måtte det anses for rimeligt sandsynligt at der kunne have været administrative fejl eller misforståelser i forbindelse med tilmeldingen som ikke burde komme ansøgeren til skade. Her kunne den pågældende, uanset den manglende registrering, efter omstændighederne anses for tilmeldt ordningen alligevel. Ministeriet ville så orientere det pågældende arbejdsformidlingskontor om sin opfattelse.

Ombudsmanden, der blev opmærksom på brevene under sin behandling af en konkret sag, tog den beskrevne praksis op til undersøgelse af egen drift.

Ombudsmanden udtalte at myndighedernes praksis havde hjemmel i en almindelig forvaltningsretlig grundsætning om såkaldt realudligning som reaktion på vejledningsfejl mv. Myndighedernes manglende eller mangelfulde vejledning til en borger – i det konkrete tilfælde f.eks. om indførelsen af en tilmeldingsfrist – kan efter denne grundsætning føre til at borgeren stilles som om korrekt vejledning var givet og borgeren havde handlet i overensstemmelse hermed. Ombudsmanden mente ikke at anvendelsen af grundsætningen i de beskrevne tilfælde måtte anses for udelukket i kraft af ændringen af lov om børnepasningsorlov.

Ombudsmanden udtalte dog at ministeriet i hvert fald som et udslag af god forvaltningsskik burde have sørget for at den beskrevne praksis blev offentliggjort. Da offentliggørelse i mellemtiden var sket, foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen.

(J.nr. 2006-1998-022).

Ved lov nr. 135 af 2. marts 2004 blev der i lov om børnepasningsorlov (lov nr. 402 af 31. maj 2000 som ændret senest ved lov nr. 141 af 25. marts 2002) indsat følgende nye stykker efter lovens § 1, stk. 2:

”Stk. 3. Personer, der ønsker at opnå orlov til børnepasning efter denne lov, skal skriftligt give meddelelse herom til arbejdsformidlin-

gen inden den 1. april 2004. Betingelserne for at opnå orlov til børnepasning i øvrigt skal være opfyldt på det tidspunkt, hvor børnepasningsorloven afholdes.

Stk. 4. Arbejdsformidlingen kan i ganske særlige tilfælde tillade, at en person, der er omfattet af stk. 3, og som af årsager, der ikke kan tilregnes den pågældende, har været

forhindret i at give meddelelse til arbejdsformidlingen inden den 1. april 2004, kan bevare muligheden for at udnytte adgangen til børnepasningsorlov. Det er en betingelse, at pågældende giver meddelelse til arbejdsformidlingen umiddelbart efter forhindringens bortfald og senest den 31. december 2004.

Stk. 5. Beskæftigelsesministeren kan fastsætte nærmere regler om meddelelsen til arbejdsformidlingen efter stk. 3 samt om dispensation efter stk. 4."

Lov om børnepasningsorlov var på dette tidspunkt allerede ved lov nr. 141 af 25. marts 2002 blevet ophævet med virkning for børn født efter den 1. januar 2002. Baggrunden for at indføre en tilmeldingsfrist i forhold til de børn som loven fortsat gjaldt for, var en politisk aftale om adgangen til det danske arbejdsmarked efter udvidelsen af EU pr. 1. maj 2004. Aftaleparterne var bl.a. enige om at det skulle sikres at der ikke skete utilsigtet brug af de danske sociale ordninger. I bemærkningerne til lovforslaget (L 118) står der i fortsættelse heraf bl.a. (Folketingstidende 2003-2004, tillæg A, s. 4141):

"Efter de gældende regler vil EU-borgere, der kommer til Danmark, og som efter de EU-retlige regler omfattes af de danske regler, på samme måde som danske statsborgere kunne gå på børnepasningsorlov, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. Der stilles ikke krav om, at barnet, der søges om orlov til, er født i Danmark eller har dansk cpr.nr.

EU-udvidelsen vil imidlertid have den virkning, at retten til at gå på børnepasningsorlov udvides til også at omfatte statsborgerne i de nye EU-lande, uanset at disse ikke kunne have indrettet sig på de tidligere regler.

På baggrund af ovenstående foreslås, at personer, der ønsker at udnytte deres adgang til børnepasningsorlov, skal tilkendegive dette inden den 1. april 2004. Orloven kan efterfølgende afholdes, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt på det tidspunkt, orloven afholdes.

Det vil herefter være en betingelse for at få adgang til børnepasningsorlov, at forældrene inden den 1. april 2004 afgiver en skriftlig tilkendegivelse til Arbejdsformidlingen, hvis de ønsker at udnytte adgangen til børnepasningsorlov. Hver af forældrene skal sende en skriftlig tilkendegivelse. Ved tilmeldingen skal forældrene ikke tilkendegive, hvornår orloven eventuelt ønskes afholdt, eller hvor lang en orlovsperiode, der ønskes.

Der er tale om en generel justering af ordningen, der berører alle, der vil kunne gøre brug af ordningen, uanset nationalitet. Justeringen er således i overensstemmelse med EU-retten.

Arbejdsformidlingen modtager og registrerer modtagelsen af tilkendegivelserne samt sender et kvitteringsbrev til forældrene for modtagelse af tilmeldingen til børnepasningsorloven. Der skal således ikke foretages nogen materiel vurdering af, om pågældende måtte have adgang til børnepasningsorlov. Denne foretages først på det tidspunkt, hvor pågældende måtte ønske at overgå til børnepasningsorlov. På dette tidspunkt undersøges videre, om pågældende har tilmeldt sig ordningen inden den 1. april 2004.

For at sikre, at forældre, der potentielt vil kunne afholde børnepasningsorlov efter den 1. april 2004, bliver orienteret om de nye regler, vil forældrene blive informeret direkte via brev, herunder om konsekvensen af ikke at tilmelde sig børnepasningsorloven.

2-4 uger før fristudløbet vil der blive gennemført en annoncekampagne i landsdækkende aviser m.v. for at skabe bred opmærksomhed om, at de, der har glemt at tilmelde sig, mister muligheden for at opnå børnepasningsorlov.

Det foreslås videre, at der i ganske særlige tilfælde gives adgang til at dispensere fra tilmeldingsfristen den 1. april 2004. Dispensationsadgangen omfatter de forældre, der i forbindelse med indførelsen af den udvidede barselsorlov, jf. lov nr. 141 af 25. marts

2002, har en berettiget forventning om at kunne udnytte deres adgang til børnepasningsorlov. Adgangen til dispensation foreslås begrænset til situationer, hvor den manglende tilmelding inden fristens udløb ikke kan tilregnes pågældende.

Der tænkes fx på situationer, hvor det kan dokumenteres, at orienteringsbrevet til forældrene er gået tabt, eller at pågældende har været undskyldeligt forhindret i at fremsende tilmeldingen til Arbejdsformidlingen inden fristens udløb, fx som følge af alvorlig sygdom hos pågældende eller i den allernærmeste familie. Dispensationsadgangen foreslås yderligere begrænset til ansøgningsindgivelse senest den 31. december 2004, og den kan kun gives, hvis Arbejdsformidlingen modtager meddelelsen umiddelbart i forlængelse af forhindringens bortfald. Hermed anses de ovennævnte hensyn for tilgodeset."

Efter vedtagelsen af ændringsloven bad Arbejdsmarkedsstyrelsen et konsulentfirma om at udsende breve med tilhørende svarkort til de personer der ifølge de offentlige registre kunne have ret til børnepasningsorlov. Udsendelsen blev suppleret med en oplysningskampagne i medierne. Konsulentfirmaet forestod endvidere modtagelsen og registreringen af svarkortene som blev scannet ind på et edb-medie. På den baggrund blev tilmeldingerne registreret og bekræftelsesbreve udsendt til de tilmeldte.

I august 2004 blev ansvaret for lov om børnepasning overført til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender i forbindelse med ministeriets oprettelse. Og i oktober 2005 blev administrationen af loven uddelegeret til Familiestyrelsen.

Den 1. juni 2006 afsluttede jeg min behandling af en konkret sag (mit j.nr. 2006-1708-022) hvor Familiestyrelsen havde meddelt afslag på børnepasningsorlov til en forælder der ikke var blevet tilmeldt ordningen senest den 31. december 2004. Den pågældende anførte at hun ikke havde haft mulighed for at tilmelde sig ordningen idet hun al-

drig havde modtaget brevet fra Arbejdsmarkedsstyrelsen. Da imidlertid såvel ændringsloven som forarbejderne klart afgrænsede i hvilke tilfælde der var mulighed for at dispensere, mente jeg ikke at der var udsigt til at jeg ville kunne hjælpe hende, og jeg foretog mig derfor ikke yderligere i sagen.

Under min behandling af endnu en sådan sag (mit j.nr. 2006-1899-022) som jeg afsluttede den 23. juni 2006, blev jeg imidlertid opmærksom på to breve som Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender havde udsendt til arbejdsformidlingerne henholdsvis den 28. februar 2005 og 15. april 2005. Brevene vedrørte behandlingen af ansøgninger om børnepasningsorlov fra ansøgere der ikke havde tilmeldt sig ordningen inden dispensationsperiodens ophør den 31. december 2004.

I brevet af 28. februar 2005 oplyste ministeriet arbejdsformidlingerne om at det efter dispensationsperiodens ophør den 31. december 2004 havde modtaget flere henvendelser fra borgere der ikke stod registreret som tilmeldt forældreorlovsordningen. Om behandlingen af disse henvendelser skrev ministeriet:

"I det omfang vi ikke umiddelbart kan afvise ansøgeren, opfordres vedkommende til at rette skriftlig henvendelse til ministeriet, hvorefter der foretages en konkret vurdering af hver enkelt sag. Rene dispensationssager imødekommes ikke, men i visse sager, hvor der har været tale om misforståelser under forløbet, kan pågældende efter omstændighederne anses for tilmeldt ordningen, selv om registreringen mangler. I disse tilfælde orienterer vi det pågældende kontor om vores opfattelse."

I det efterfølgende brev af 15. april 2005 bad ministeriet arbejdsformidlingerne om at gøre personer der rettede henvendelse om ret til børnepasningsorlov, opmærksomme på at retten var betinget af at man havde tilmeldt sig ordningen og fået dette bekræftet. De pågældende skulle endvidere orienteres om at der ikke var nogen dispensationsad-

gang hvis svarbrevet med tilmeldingen nok var afsendt, men ikke nået frem, og ansøgeren derfor ikke havde modtaget nogen bekræftelse på tilmeldingen. Ministeriet tilføjede derpå følgende:

”De sager, som ministeriet har taget op til en konkret vurdering, jf. vor skrivelse af 28. februar 2005, er sager, hvor ansøger har været i kontakt med systemet, har handlet i den tro, at tilmeldingen var i orden, og hvor den manglende tilmelding kan tilskrives misforståelser under sagsforløbet. Sådanne sager vil som hovedregel forudsætte, at ansøgeren har været i kontakt med systemet i 2004, hvor der fortsat var mulighed for at søge dispensation vedr. tilmelding til ordningen.”

Efter afslutningen af min sidstnævnte sag den 23. juni 2006 skrev jeg den 22. november 2006 til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. Med henvisning til brevene af 28. februar 2005 og 15. april 2005 bad jeg ministeriet og Familiestyrelsen om nogle oplysninger om administrationen af børnepasningsorlovsordningen til brug for mine overvejelser om hvorvidt der var grundlag for at jeg af egen drift tog sagen, det vil sige den generelle praksis som var beskrevet i brevene, op til undersøgelse. Jeg uddybede min forespørgsel således:

”Familiestyrelsen (og tidligere Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender) har flere gange oplyst at lov om børnepasningsorlov (lovbekendtgørelse nr. 193 af 23. marts 2004 med senere ændringer) ikke indeholder mulighed for at give dispensation til personer der ikke har tilmeldt sig ordningen, jf. lovens § 1, stk. 3 (og som ikke har opnået dispensation efter lovens § 1, stk. 4), jf. således eksempelvis Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders j.nr. 316-1 og Familiestyrelsens j.nr. 06-7523-00006 og 06-7523-00026.

På baggrund af ministeriets ovenfor nævnte breve til AF-regionerne kan jeg imidlertid forstå at ministeriet har ment at der eksisterer en mulighed for at anse perso-

ner for tilmeldt ordningen selvom disse ikke har tilmeldt sig i 2004.

I forlængelse heraf beder jeg Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og Familiestyrelsen oplyse om området administreres i overensstemmelse med beskrivelsen i ministeriets breve. I givet fald beder jeg ministeriet og Familiestyrelsen nærmere beskrive den praksis der refereres til i de to breve til AF-regionerne.

I tilslutning hertil beder jeg ministeriet og Familiestyrelsen oplyse,

- hvor mange ansøgninger Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og Familiestyrelsen har modtaget fra personer der ikke har tilmeldt sig ordningen i 2004, og i hvor mange af disse sager ministeriet/styrelsen har anset ansøgeren for tilmeldt ordningen,
- om der er tale om at styrelsen (tidligere ministeriets departement) giver dispensation fra børnepasningsorlovslovens krav om tilmelding til ordningen,
- hvad styrelsen og/eller ministeriets departement har gjort for at oplyse og vejlede om muligheden for at blive anset for tilmeldt ordningen selvom man ikke har tilmeldt sig ordningen i 2004,
- baggrunden for ordningen, herunder med hvilken hjemmel Familiestyrelsen (tidligere ministeriets departement) mener sig berettiget til at anse personer for tilmeldt ordningen selvom de pågældende ikke har tilmeldt sig i 2004.

I det omfang ministeriets og/eller Familiestyrelsens praksis er beskrevet andetsteds end de to breve – eksempelvis i mødereferater, (interne) notater eller lignende – beder jeg om at modtage kopi af dette materiale.”

Ministeriet overlod besvarelsen af min henvendelse til Familiestyrelsen som afgav en udtalelse i brev af 2. marts 2007 til mig. Styrelsen beskrev indledningsvis baggrunden for selve tilmeldingsordningen som gengivet ovenfor. Om sagens øvrige forhold oplyste styrelsen følgende:

"Baggrunden for den administrative praksis

Den 16. december 2004 fik ministeren for familie- og forbrugersager forelagt en indstilling om, at der ikke ville blive dispenseret fra tilmeldingsfristen efter den 31. december 2004, jf. bilag 1. Ministeren var principielt enig heri, men fandt, at der måske kunne tænkes enkelttilfælde med helt ekstraordinært undskyldende omstændigheder.

Ministeriet fandt på denne baggrund, at der måtte lægges en linje, hvorefter personer, der ikke er registreret som tilmeldte, betragtes som tilmeldte, hvis der er en rimelig sandsynlighed for, at den manglende registrering kan skyldes svigt i administrationen eller utilstrækkelig vejledning. Herved blev det således tillagt betydning, at der er tale om en lovbestemmelse, der pålagde borgere at bekræfte ønsker om at bevare en allerede erhvervet ret til en ydelse.

Med henblik på at få lagt en linje for i hvilke tilfælde, der kunne ses bort fra manglende registrering af tilmelding, blev de første henvendelser efter 1. januar 2005 forelagt ministeren, jf. eksempler i bilag 2 og 3. Der blev i de forelagte sager lagt vægt på, om ansøgeren havde haft til hensigt at tilmelde sig ordningen, om ansøgeren havde haft en rimelig formodning om, at tilmeldingen var registreret, og om den manglende tilmelding kunne tilskrives en administrativ fejl eller en misforståelse. Det blev ikke betragtet som en 'rimeligt sandsynlig' administrativ fejl, at et brev kunne være gået tabt i posten.

Efter ministerskiftet i begyndelsen af 2005 fik den nye minister forelagt et notat, der beskrev denne praksis, jf. bilag 4. Den nye minister tiltrådte, at denne praksis kunne fortsætte.

Udover de vedlagte bilag og de to breve til Arbejdsformidlingskontorerne, som ombudsmanden er bekendt med, er den anvendte praksis uddybet i et tredje brev til arbejdsformidlingskontorerne af 21. november 2006, som vedlægges som bilag 5. De 2 situationer, der er nævnt i dette sidste brev,

dækker de tilfælde, hvor der i dag bliver set bort fra manglende tilmelding. Herudover er der i enkelte tilfælde set bort fra manglende tilmelding i tilfælde, hvor ansøgeren før dispensationsfristens udløb havde været i kontakt med arbejdsformidlingen og ville kunne have søgt og fået dispensation, hvis den pågældende var blevet gjort tilstrækkeligt klart opmærksom på, at der skulle søges herom inden 31. december 2004.

Modtagne henvendelser fra personer, der ønsker børnepasningsorlov, men som ikke er registreret som tilmeldte

Ministeriet og Familiestyrelsen har fra dispensationsmulighedens udløb i 2004 og indtil 1. december 2006 modtaget 105 skriftlige henvendelser fra personer, som ønsker børnepasningsorlov, men som ikke har været registreret som tilmeldte.

- I 25 tilfælde har ministeriet/styrelsen været af den opfattelse, at de pågældende efter omstændighederne kunne betragtes som tilmeldte.
- I 14 af disse tilfælde har forældrene oplyst, at de har sendt tilmeldingerne i samme kuvert. Konsulentfirmaet, der modtog svarkortene, har ikke kunnet udelukke, at det ene svarkort i sådanne situationer kan være overset.
- I 5 af disse tilfælde har der været tale om personer, som i 2004 havde afviklet en del af orloven, som ikke modtog brev om tilmeldingsordningen, og som antog, at dette skyldes, at tilmelding ikke var nødvendig, når afvikling af orloven var påbegyndt.
- I 6 af disse tilfælde er der tale om personer, som har været i kontakt med arbejdsformidlingen eller a-kassen i forbindelse med ansøgning om børnepasningsorlov, og hvor ministeriet/Familiestyrelsen har skønnet, at den manglende registrering kan tilskrives utilstrækkelig vejledning om tilmeldingsordningen, om dispensationsadgangen eller om fristen for, hvornår dispensationsadgangen udløb.

- I 80 tilfælde har ministeriet/Familiestyrelsen ikke været af den opfattelse, at de pågældende kunne anses for tilmeldte.
- I 35 af disse tilfælde har ansøgerne hævdet, at de aldrig har modtaget et brev om tilmeldingsordningen. Over for disse ansøgere har ministeriet/styrelsen henvist til, at kravet om tilmelding ikke efter loven var betinget af, at man havde modtaget et brev.
- I 32 af disse tilfælde har ansøgerne hævdet, at de har returneret svarkortet. Over for disse ansøgere har ministeriet/styrelsen henvist til, at det i det udsendte brev var oplyst, at der ville blive sendt en bekræftelse, når registreringen var sket. Når en ansøger ikke har kunnet fremvise en sådan bekræftelse eller ikke har reageret på ikke at have modtaget en sådan, er der ingen form for dokumentation for, at svarkortet er indsendt.
- I 13 af disse tilfælde har der været andre årsager til, at ansøgeren ikke har tilmeldt sig i 2004, men nu ønsker at holde børnepasningsorlov. Over for disse ansøgere har ministeriet/styrelsen henvist til, at der ikke kan dispenseres efter 31. december 2004.

Om hjemmelsgrundlaget

Det er ikke Familiestyrelsens opfattelse, at der ved behandlingen af ovennævnte sager gives dispensation fra børnepasningsorlovslovens krav om tilmelding til ordningen. Ved behandling af sagerne tages således ikke hensyn til, hvilke grunde en ansøger måtte have til at ønske orlov. Der tages ligeledes ikke hensyn til, hvorfor en ansøger ikke har tilmeldt sig ordningen, eller hvorfor en ansøger ikke har reageret på ikke at have modtaget en bekræftelse på en tilmelding, som den pågældende mener at have afsendt. Ved vurderingen ses alene på, om det er rimeligt sandsynligt, at der kan have været administrative fejl eller misforståelser i forbindelse med tilmeldingen, som ikke bør komme ansøgeren til skade.

Ministeriet og Familiestyrelsen har ikke hjemmel til at træffe afgørelser i konkrete sager om ret til børnepasningsorlov. Det er arbejdsformidlingskontorerne, der efter loven træffer afgørelser om bevilling af børnepasningsorlov.

Som ansvarligt ressortministerium for lov om børnepasningsorlov kan Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender/Familiestyrelsen udtale sig vejledende om, hvordan loven skal administreres. Det er på denne baggrund, at ministeriet/styrelsen i de forelagte sager over for arbejdsformidlingen har givet udtryk for sin opfattelse af, om en person, der ikke er registreret i arbejdsformidlingens system som tilmeldt, kan anses som tilmeldt på grundlag af de forsøg den pågældende i forbindelse med gentilmeldingsordningen i 2004 har gjort for at få registreringen bragt i orden.

Orientering om ministeriets/Familiestyrelsens praksis

Ministeriet har orienteret arbejdsformidlingskontorerne, der administrerer loven om børnepasningsorlov om, at ministeriet i forelagte sager vil give udtryk for sin opfattelse af, om der har været tale om sådanne misforståelser under forløbet, at en person, der ikke er registreret som tilmeldt, efter omstændighederne kan anses for tilmeldt.

Der er ikke orienteret bredt til offentligheden om, at der i visse tilfælde vil kunne ses bort fra manglende registrering. Dette skal ses på baggrund af, at der ikke er tale om en dispensationsadgang.

Familiestyrelsen skal afslutningsvis bemærke, at der hverken ved lovændringens vedtagelse eller ved Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes overtagelse af ansvaret for området synes at have været nogen forventning om, at der ville komme et væsentligt antal henvendelser fra personer, der opholdt sig i landet i 2004, og som ønskede børnepasningsorlov, men som ikke var registreret som tilmeldte. Sådanne situationer blev således slet ikke nævnt i bemærkningerne til det fremsatte lovforslag, hvor

det tilsyneladende blev antaget, at manglende tilmelding ville være et udtryk for et bevidst fravalg.”

De to situationer der ifølge udtalelsen dækker de tilfælde hvor der i dag ses bort fra manglende tilmelding til forældreorlov, er i Familiestyrelsens vedlagte brev af 21. november 2006 til arbejdsformidlingerne beskrevet således:

”Der kan som hidtil være tale om situationer med ’tekniske fejl’, hvor Familiestyrelsen kan godkende, at der ses bort fra en manglende registrering af tilmelding i 2004. De ’tekniske fejl’ har kunnet opstå på to måder:

1) Hvis forældrene har lagt to svarkort i samme kuvert og sendt den til Arbejdsmarkedsstyrelsen, kan det ene svarkort være blevet overset.

2) Hvis den ene forælder har været i færd med at afvikle orlov i 2004 og derfor ikke har modtaget brev om gentilmeldingsordningen, men senere har afbrudt den igangværende orlov uden at hele orlovsretten har været opbrugt.

I begge disse situationer vil der kunne ses bort fra, at den ene af forældrene ikke er blevet registreret med fortsat ret til børnepasningsorlov, når det kan konstateres, at den anden af forældrene er registreret med fortsat ret til børnepasningsorlov.”

Den 23. november 2007 blev ansvaret for administrationen af lov om børnepasningsorlov overført fra Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender til Beskæftigelsesministeriet.

Den 2. januar 2008 afgav jeg en foreløbig udtalelse i sagen:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

”1. Genstanden for min undersøgelse

Min undersøgelse angår for det første lovligheden af den administrative praksis der beskrives i Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes (nu Beskæftigelses-

ministeriets) breve af 28. februar og 15. april 2005 samt Familiestyrelsens brev af 21. november 2006 til arbejdsformidlingerne (nu jobcentre). Indledningsvis ser jeg på om den nævnte ordning ligger inden for rammerne af ansøgningsbetingelserne i lovens § 1, stk. 3, og undtagelsesbestemmelsen i lovens § 1, stk. 4, eller om den tværtimod indebærer en lempelse i forhold til disse bestemmelser. Hvis den administrative praksis må anses for mere lempelig end lovbestemmelserne, opstår spørgsmålet om hvorvidt adgangen til at se bort fra manglende eller for sen tilmelding må anses for udtømmende reguleret ved lovens § 1, stk. 3 og 4, og – for så vidt det ikke er tilfældet – om der findes et særligt hjemmelsgrundlag for lempelsen. Det må herefter overvejes om et sådan særligt hjemmelsgrundlag eventuelt skulle foreligge i form af uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger, og om den administrative praksis i så fald ligger inden for rammerne af disse grundsætninger.

For det andet vedrører min undersøgelse spørgsmålet om hvorvidt den administrative praksis burde have været offentliggjort.

2. Lovligheden af den administrative praksis

2.1. Indebærer den administrative praksis en lempelse i forhold til ansøgningsbetingelserne i lovens § 1, stk. 3, og undtagelsesbestemmelsen i lovens § 1, stk. 4?

Den omhandlede administrative praksis er gengivet i Familiestyrelsens udtalelse af 2. marts 2007. Det fremgår heraf at der ved vurderingen af om ansøgeren alligevel skal anses for tilmeldt forældreorlovsordningen, alene ses på om det er rimeligt sandsynligt at der kan have været administrative fejl eller misforståelser i forbindelse med tilmeldingen som ikke bør komme ansøgeren til skade. I beskrivelsen af baggrunden for den administrative praksis

fremhæves navnlig vejledningsfejl. Denne forståelse af den administrative praksis svarer efter min foreløbige opfattelse i brede træk da også til indholdet af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes breve af 28. februar 2005 og 15. april 2005. Herudover indeholder Familiestyrelsens brev af 21. november 2006 en beskrivelse af de to situationer hvor der i dag ses bort fra manglende tilmelding til forældreorlovsordningen. Disse to situationer gennemgås længere nedenfor.

Efter § 1, stk. 3, i lov om forældreorlov skal personer der ønsker at opnå orlov til børnepasning efter loven, skriftligt give meddelelse herom til arbejdsformidlingen inden den 1. april 2004. Den omhandlede administrative praksis indebærer at en forælder der ikke har tilmeldt sig ordningen inden den 1. april 2004, under visse omstændigheder alligevel anses for rettidigt tilmeldt. Spørgsmålet er herefter i hvilket omfang dette udgør en lempelse i forhold til tilmeldingskravet i § 1, stk. 3.

Bestemmelsen i lovens § 1, stk. 3, indeholder ingen undtagelse fra ansøgningsfristen, heller ikke som følge af administrative fejl eller misforståelser. For så vidt indebærer den administrative praksis efter min foreløbige opfattelse altså en lempelse af tilmeldingskravet i lovens § 1, stk. 3.

Jeg er herved opmærksom på beskrivelsen i styrelsens brev af 21. november 2006 af de to situationer hvor der i dag ses bort fra manglende tilmelding til forældreorlovsordningen.

Den første situation vedrører de tilfælde hvor et indsendt svar kort kan være blevet overset efter modtagelsen hos Arbejdsmarkedsstyrelsen fordi det befandt sig i den samme kuvert som den anden forælders.

Endvidere omtales den situation hvor den ene forælder har været ved at afvikle orlov i 2004 og derfor ikke har modtaget brev om gentilmeldingsordningen og se-

nere har afbrudt den igangværende orlov uden at hele orlovsretten har været opbrugt.

For så vidt angår den første situation af de to situationer, mener jeg ikke at der er tale om at ansøgningen anses for indgivet på et tidligere tidspunkt end det faktisk forekommende. Situationen drejer sig alene om den bevismæssige vurdering i nogle af de tilfælde hvor ansøgningen uanset manglende registrering ved modtagelsen må antages alligevel at være nået frem til Arbejdsmarkedsstyrelsen inden fristens udløb. At tilmeldingen i denne situation anses for rettidig, indebærer således ikke nogen lempelse af lovens § 1, stk. 3.

Med hensyn til den anden situation går jeg ud fra at der er tale om tilfælde hvor den pågældende har været i kontakt med arbejdsformidlingen i forbindelse med den allerede afholdte orlov, og hvor arbejdsformidlingen da har forsømt at gøre opmærksom på kravet om gentilmelding forud for afholdelsen af den resterende orlov. Af styrelsens udtalelse af 2. marts 2007 fremgår det således at man i 35 andre tilfælde har meddelt ansøgeren at tilmeldingskravet efter loven ikke er betinget af at man har modtaget noget orienteringsbrev. Denne situation er altså sammenfaldende med den generelle beskrivelse af den administrative praksis i udtalelsen af 2. marts 2007.

Den omhandlede administrative praksis udgør efter min foreløbige opfattelse således en lempelse af tilmeldingskravet i lovens § 1, stk. 3. Lempelsen består i at tilmeldingskravet selv i forhold til for sent indgivne ansøgninger anses for opfyldt hvis det forekommer rimeligt sandsynligt at der kan have været administrative fejl eller misforståelser i forbindelse med tilmeldingen der ikke bør komme ansøgeren til skade.

Adgangen til at se bort fra for sen tilmelding til forældreorlovsordningen er herudover udtrykkeligt reguleret i lovens

§ 1, stk. 4. Efter denne bestemmelse kan arbejdsformidlingen i ganske særlige tilfælde tillade at en person der ønsker at opnå forældreorlov, og som af årsager der ikke kan tilregnes den pågældende, har været forhindret i at give meddelelse til arbejdsformidlingen inden den 1. april 2004, kan bevare muligheden for at udnytte adgangen til børnepasningsorlov. Det er en betingelse, at pågældende giver meddelelse til arbejdsformidlingen umiddelbart efter forhindringens bortfald og senest den 31. december 2004.

Det må herefter vurderes om den omhandlede administrative praksis, uanset at den må anses for en lempelse af tilmeldingskravet i lovens § 1, stk. 3, så dog ligger inden for rammerne af undtagelsesbestemmelsen i § 1, stk. 4. Både den administrative praksis og undtagelsesbestemmelse varetager jo i et vist omfang hensynet til forældre der på grund af udefrakommende forhold ikke har tilmeldt sig forældreorlovsordningen i tide.

At den administrative praksis går videre end undtagelsesbestemmelsen, følger imidlertid allerede af det forhold at den først udviklede sig efter den 31. december 2004 hvor den lovbestemte undtagelsesadgang udløb.

Sammenfattende indebærer den administrative praksis efter min foreløbige opfattelse således en lempelse både i forhold til ansøgningsbetingelserne i lovens § 1, stk. 3, og i forhold til undtagelsesadgangen efter § 1, stk. 4.

2.2. Er adgangen til at se bort fra manglende eller for sen tilmelding udtømmende reguleret ved lovens § 1, stk. 3 og 4?

Tilmeldingskravet i lovens § 1, stk. 3, forudsætter efter bestemmelsens ordlyd at den pågældende forælder skriftligt har tilmeldt sig ordningen inden den 1. april 2004. Selve spørgsmålet om hvorvidt der herefter kan ses bort fra manglende eller

for sen tilmelding, er reguleret i lovens § 1, stk. 4.

Det fremgår af forarbejderne til den sidstnævnte bestemmelse at undtagelsesadgangen omfatter de forældre som efter ophævelsen af lov om børnepasningsorlov ved lov nr. 141 af 25. marts 2002 (fortsat) har en berettiget forventning om at kunne udnytte deres adgang til børnepasningsorlov. Undtagelsesadgangen begrænses ifølge forarbejderne til situationer hvor den manglende tilmelding inden fristens udløb ikke kan tilskrives den pågældende. Herefter nævner forarbejderne forskellige eksempler på sådanne situationer, herunder tilfælde hvor det kan dokumenteres at orienteringsbrevet til forældrene er gået tabt. Det fremgår videre at 'de ovennævnte hensyn' – hvorved jeg navnlig forstår hensynet til forældrenes berettigede forventninger om at kunne udnytte deres ret til børnepasningsorlov – hermed anses for tilgodeset.

Adgangen til under disse omstændigheder at se bort fra manglende eller for sen tilmelding er altså ifølge forarbejderne udtømmende reguleret ved lovens § 1, stk. 4. Den lovbestemte undtagelsesadgang udløb den 31. december 2004. Anvendelsen af en tilsvarende undtagelsesadgang efter dette tidspunkt forudsætter efter min foreløbige opfattelse således et andet hjemmelsgrundlag end selve loven.

2.3. Foreligger der et andet hjemmelsgrundlag end selve loven?

Det fremgår af styrelsens udtalelse af 2. marts 2007 at den omhandlede administrative praksis navnlig tager sigte på vejledningsfejl. Den knytter sig herved til den almindelige vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1. En forvaltningsmyndighed skal efter denne bestemmelse i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Bestemmelsen er en delvis

lovfæstelse af en ulovbestemt regel om myndighedernes pligt til at vejlede borgerne. Derudover kan det efter omstændighederne påhvile myndighederne at yde borgerne vejledning som led i god forvaltningsskik.

Vejledningspligten gælder ved alle former for henvendelser, herunder skriftlige og telefoniske henvendelser samt henvendelser ved personligt fremmøde. Den gælder også i de tilfælde hvor myndigheden er i forbindelse med en borger der ikke selv har fremsat nogen anmodning om vejledning, men hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren information og vejledning i anledning af den sag kontakten angår. Selve vejledningen bør sikre at borgeren får tilstrækkelig orientering om de regler der gælder på det pågældende forvaltningsområde. Således også om hvilken fremgangsmåde der skal følges af den der ønsker en sag taget under behandling af myndigheden, om eventuelle tidsfrister mv. Er der til en afgørelse knyttet en særlig rettighed som forudsætter ansøgning fra borgeren, skal myndigheden endvidere oplyse herom. Jeg henviser i det hele til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 204 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 380, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 155 ff.

Hvis myndigheden tilsidesætter vejledningspligten, kan den ifalde erstatningsansvar for det økonomiske tab borgeren måtte have lidt ved at disponere i tillid til den utilstrækkelige eller manglende vejledning. Jeg henviser til bl.a. Orla Friis Jensen mfl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 588, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 385 f, og Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 2. udgave (2006), s. 324.

Herudover følger det af almindelige forvaltningsretlige principper at manglende eller mangelfuld vejledning efter om-

stændighederne fører til at den berørte borger stilles som om myndighederne havde ydet en korrekt og fyldestgørende vejledning som borgeren havde handlet i overensstemmelse med. Jeg henviser herved til mine udtalelser i bl.a. sagen som er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 502 ff* (særligt s. 518). En sådan reaktion kendes også under betegnelsen realudligning, jf. herved Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 2. udgave (2006), s. 324, og Søren H. Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 1. udgave (2005), s. 937 f.

Spørgsmålet er herefter om denne almindelige forvaltningsretlige grundsætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl efter omstændighederne udgør tilstrækkelig hjemmel for den administrative praksis vedrørende for sent indgivne tilmeldinger som den foreliggende sag vedrører.

Det forudsætter at anvendelsen af den nævnte grundsætning ikke må anses for udelukket ved bestemmelserne i lov om forældreorlov med tilhørende forarbejder.

I den forbindelse har jeg på ny hæftet mig ved undtagelsesbestemmelsen i lovens § 1, stk. 4, og dennes forarbejder hvorefter hensynet til forældrenes berettigede forventninger om at kunne udnytte deres ret til børnepasningsorlov hermed anses for tilgodeset. Det forekommer efter min foreløbige opfattelse dog tvivlsomt om den lovbestemte dispensationsordning herved også endegyldigt skulle varetage hensynet til borgeren i de situationer hvor der efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger ellers kunne blive tale om realudligning. Altså de situationer hvor årsagen til den manglende tilmelding ud over ikke at kunne tilskrives forælderen selv ligefrem må antages at ligge hos myndighedernes manglende eller fejlagtige vejledning.

Det er min opfattelse at adgangen til realudligning ikke på denne måde fortræn-

ges af undtagelsesbestemmelsen i lovens § 1, stk. 4. Hvis den manglende tilmelding må tilskrives fejl hos myndighederne, vil dette endvidere kunne begrunde et erstatningsansvar for det økonomiske tab borgeren måtte have lidt som følge af sin mistede ret til orlov. Dette almindelige erstatningsansvar består uanset den begrænsede regulering af hensynet til forælderen i lovens § 1, stk. 4. Tilsvarende må gælde forælders ret til realudligning, som ovenfor anført, udgør et alternativ til erstatningsansvaret. Det genoprettelseshensyn realudligningen varetager, er dermed væsensforskelligt fra hensynerne bag dispensationsadgangen i lovens § 1, stk. 4.

Efter min opfattelse er der således ikke efter bestemmelserne i lov om forældreorlov eller disses forarbejder noget til hinder for at anvende den nævnte grundsætning som hjemmel for den omhandlede administrative praksis.

2.4. Ligger den administrative praksis inden for rammerne af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl mv.?

Anvendelse af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl forudsætter at der i det konkrete tilfælde af forvaltningen er begået sådanne fejl, og at borgeren som følge heraf ikke er blevet stillet som han burde.

For at grundsætningen kan anvendes som hjemmel for den administrative praksis vedrørende for sent indgivne tilmeldinger, må anvendelsesområdet for denne praksis tilsvarende forbeholdes de situationer hvor en forælders manglende eller forsinkede tilmelding til ordningen skyldes vejledningsfejl begået af arbejdsformidlingerne.

I lyset af den forståelse af den omhandlede administrative praksis som jeg har lagt til grund ovenfor, forekommer det da

også at være tilfældet. Det gælder efter min foreløbige opfattelse herunder de 6 tilfælde beskrevet i styrelsens udtalelse af 2. marts 2007 hvor de pågældende havde været i kontakt med arbejdsformidlingen eller a-kassen i forbindelse med ansøgning om børnepasningsorlov, og hvor ministeriet eller Familiestyrelsen skønnede at den manglende registrering kunne tilskrives utilstrækkelig vejledning om tilmeldingsordningen, om dispensationsadgangen eller om fristen for hvornår dispensationsadgangen udløb.

Jeg går endvidere ud fra at denne forståelse også dækker den anden beskrevne situation i styrelsens brev af 21. november 2006, jf. det ovenfor anførte i afsnit 2.1. Det vil sige den situation hvor den ene forælder har været ved at afvikle orlov i 2004 og derfor ikke har modtaget brev om gentilmeldingsordningen og senere har afbrudt den igangværende orlov uden at hele orlovsretten har været opbrugt. Denne situation svarer altså umiddelbart til de 5 andre tilfælde beskrevet i styrelsens udtalelse af 2. marts 2007 hvor de pågældende efter omstændighederne kunne anses for tilmeldte. Jeg forudsætter her foreløbig at der er tale om tilfælde hvor en forælder har været i kontakt med arbejdsformidlingen i forbindelse med den allerede afholdte orlov, og hvor arbejdsformidlingen da har forsømt at gøre opmærksom på kravet om gentilmelding forud for afholdelsen af den resterende orlov.

Jeg må således antage at den administrative praksis vedrørende for sent indgivne tilmeldinger har tilstrækkelig hjemmel i den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl. Selve indholdet af den administrative praksis giver mig derfor ikke anledning til bemærkninger.

3. *Spørgsmålet om hvorvidt den administrative praksis burde have været offentliggjort*

Den omhandlede administrative praksis vedrører efter min antagelse de tilfælde hvor arbejdsformidlingen i medfør af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl mv. under alle omstændigheder ville være forpligtet til at stille den pågældende forælder som om der ikke var forekommet administrative fejl eller misforståelser i forbindelse med tilmeldingen som ikke bør komme den pågældende selv til skade.

Ordnningen opstod i tiden umiddelbart efter den 1. januar 2005 hvor de første henvendelser fra forældre der ønskede sig tilmeldt orlovsordningen, blev forelagt ministeren. Som oplyst i styrelsens udtalelse til mig var forelæggelserne netop begrundet i ønsket om at lægge en linje for behandlingen af de pågældende sager.

Jeg har ikke tilstrækkeligt grundlag for at vurdere om indholdet af den administrative praksis lod sig fastslå med nogen klarhed allerede efter disse første forelæggelser. Den administrative praksis må dog i overordnede træk senest anses for afklaret på tidspunktet for ministeriets første brev til arbejdsformidlingerne af 28. februar 2005 der sammenfatter ministeriets stillingtagen i de første forelagte sager.

At ordningen på dette tidspunkt opfyldte et reelt behov, fremgår af det betydelige antal henvendelser til ministeriet hvoraf en ganske vist begrænset, men ikke uvæsentlig del måtte antages at vedrøre vejledningsfejl mv.

I det omfang de nævnte vejledningsfejl mv. måtte anses for jævnlige forekommende, opstår spørgsmålet om hvorvidt myndighederne var forpligtet til ikke alene at vurdere tilmeldingstidspunktet i de sager hvor forældrene selv fremsatte anmodning herom, men også til på egen hånd at identificere og rette henvendelse til de forældre der på grund af vejledningsfejl mv.

kunne have afholdt sig fra at tilmelde sig og ikke kontaktede myndighederne herom siden.

En pligt som den sidstnævnte til at identificere og kontakte de pågældende forældre på eget initiativ forudsætter dog at dette ikke ville være forbundet med meget betydelige administrative vanskeligheder. Ellers måtte myndighederne i det mindste antages at have en pligt til at informere offentligt om muligheden for at henvende sig med henblik på en vurdering af om eventuelt senere tilmelding i henhold til den administrative praksis måtte anses for rettidig, jf. princippet i forvaltningslovens § 7. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 949, samt Lis Sejr og Jens Vedsted-Hansen, Anke og genoptagelse i principielle sociale sager (1990), s. 203, note 169.

I de situationer som den administrative praksis vedrører, kunne myndighederne ikke på forhånd antages at være bekendt med de forhold i form af vejledningsfejl mv. der havde afholdt de pågældende forældre fra at tilmelde sig forældreorlovsordningen i tide.

Jeg mener herefter at ministeriet i hvert fald som et udslag af god forvaltningsskik burde have sørget for at den administrative praksis blev offentliggjort, og at dette burde være sket i forbindelse med ministeriets brev til arbejdsformidlingerne af 28. februar 2005 hvorefter ordningen i overordnede træk måtte anses for afklaret. Offentliggørelsen kunne være sket på hensigtsmæssig måde i form af en beskrivelse af den administrative praksis på ministeriets hjemmeside. Der kunne også have været udsendt en pressemeddelelse.

Jeg lægger herved vægt på antallet af henvendelser til ministeriet fra forældre der ikke havde været registreret som tilmeldt ordningen. Hertil kommer det styrelsen har oplyst om begrundelsen for den administrative praksis, nemlig at foræl-

drene ved ansøgningsbetingelsen i § 1, stk. 3, blev pålagt at tilkendegive deres ønske om at bevare en allerede erhvervet ret til en ydelse. Myndighederne bør generelt i særlig grad tilstræbe at antallet af uberettede afslag som følge af sådanne rent formelt begrundede ansøgningsbetingelser minimeres. En offentliggørelse af den administrative praksis ville endvidere hjælpe eventuelle forældre der i tiltro til den klare formulering af selve lovbestemmelserne på forhånd måtte have opgivet at tilmelde sig efter den 31. december 2004 uanset at tilmeldingen i deres tilfælde måske alligevel ville kunne anses for rettidig.

Om der fortsat er tilstrækkelig grund til at offentliggøre den omtalte praksis, bør Beskæftigelsesministeriet nu tage stilling til. Ved min afsluttende behandling af sagen er jeg indstillet på at afgive en henstilling herom."

Den 28. marts 2008 modtog jeg udtalelser fra Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsdirektoratet af henholdsvis 27. marts 2008 og 18. februar 2008.

Arbejdsdirektoratet udtalte bl.a.:

"Arbejdsdirektoratet skal bemærke, at de i dag stort set eneste forekommende situationer, hvor der ses bort fra manglende tilmelding til ret til børnepasningslov, er de situationer, hvor et forældrepar hævder at have sendt svarkort i 2004 i samme kuvert, og det ene svarkort derfor kan være blevet overset.

Arbejdsdirektoratet konstaterer, at Ombudsmanden ikke finder, at det forhold, at tilmeldingen i disse situation anses for rettidigt indgivet, indebærer nogen lempelse i forhold det tilmeldingskrav, der er fastsat i lov om børnepasningslov, § 1, stk. 3.

Om de andre situationer, hvor der har været tale om at se bort fra manglende tilmelding, finder Ombudsmanden ikke, at der i lov om børnepasning og dens forarbejder er noget til hinder for at anvende det almindelige forvaltningsretlige princip om, at mang-

lende eller mangelfuld vejledning fører til, at den berørte borger stilles, som om myndighederne havde ydet en korrekt og fyldestgørende vejledning, som borgeren havde handlet i overensstemmelse med.

Ombudsmanden antager på baggrund af det af Familiestyrelsen oplyste, at den administrative praksis har tilstrækkelig hjemmel i den almindelige forvaltningsretlige grund-sætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl.

Selve indholdet af den administrative praksis giver således ikke Ombudsmanden anledning til bemærkninger.

Ombudsmanden har endvidere forholdt sig til, om den administrative praksis burde have været offentliggjort.

Ombudsmanden finder, at en offentliggørelse burde være sket som et udslag af god forvaltningsskik. Offentliggørelsen kunne være sket på hensigtsmæssig måde i form af en beskrivelse af den administrative praksis på ministeriets hjemmeside. Der kunne også have været udsendt en pressemeddelelse.

Der lægges fra Ombudsmandens side vægt på, at myndighederne, når der som her er tale om rent formelt begrundede ansøgningsbetingelser, i særlig grad bør tilstræbe, at antallet af uberettiget afslag minimeres. En offentliggørelse ville hjælpe eventuelle forældre, der i tiltro til den klare formulering i loven på forhånd måttet have opgivet at tilmelde sig efter den 31. december 2004.

Arbejdsdirektoratet skal til spørgsmålet om offentliggørelse bemærke, at det har været Familiestyrelsens vurdering, at ansøgere, der fandt, at de havde foretaget sig, hvad de skulle i forhold til ansøgning om børnepasningslov, uundgåeligt ville komme i kontakt med arbejdsformidlingen, der var orienteret om, at Familiestyrelsen kunne foretage en vurdering af, om der var tale om administrative fejl, der ikke skulle komme ansøgeren til skade.

Det har endvidere været Familiestyrelsens vurdering, at en offentliggørelse af den administrative praksis for en del ansøgere ville

føre til forventninger om, at der kunne ses bort fra den manglende tilmelding, og at disse forventninger i langt de fleste tilfælde ikke ville kunne indfries. Dette understøttes af, at i 3/4 af de skriftlige henvendelser, som styrelsen eller ministeriet havde modtaget, fandtes der ikke grundlag for at se bort fra den manglende tilmelding.

Ombudsmandens skrivelse giver efter Arbejdsdirektoratets opfattelse ikke anledning til at foretage justeringer af den administrative praksis.

Hvad angår spørgsmålet om offentliggørelse af den administrative praksis, har Arbejdsdirektoratet som følge af det af Ombudsmanden anførte medtaget en omtale af den administrative praksis på Arbejdsdirektoratets hjemmeside.”

Beskæftigelsesministeriet henholdt sig i det hele til Arbejdsdirektoratets udtalelse. Vedrørende spørgsmålet om offentliggørelse citerede ministeriet de relevante dele af direktoratets udtalelse og henviste til det som direktoratet havde oplyst om at den administrative praksis nu var offentliggjort på direktoratets hjemmeside. Ministeriet havde ikke yderligere bemærkninger til sagen.

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Selve indholdet af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og Familiestyrelsens administrative praksis om behandlingen af for sent indgivne tilmeldinger til forældreorlov giver mig fortsat ikke anledning til bemærkninger.

Jeg mener dog stadigvæk at Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender (nu Beskæftigelsesministeriet) i hvert fald som et udslag af god forvaltningsskik burde have sørget for at den administrative praksis blev offentliggjort. Det burde efter min opfattelse være sket i forbindelse med ministeriets brev til arbejdsformidlingerne af 28. februar 2005 hvorefter ordningen i overordnede træk måtte anses for afklaret.

Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet anfører at de ansøgere der fandt at de havde foretaget sig hvad de skulle i forhold til ansøgning om børnepasningsorlov, uundgåeligt ville komme i kontakt med arbejdsformidlingerne. Og arbejdsformidlingerne var orienteret om at Familiestyrelsen kunne foretage en vurdering af om der var tale om administrative fejl der ikke kunne komme ansøgeren til skade.

Det er imidlertid stadigvæk min opfattelse at en offentliggørelse af den administrative praksis bl.a. kunne hjælpe eventuelle forældre der i tiltro til den klare formulering af selve lovbestemmelserne på forhånd måtte have opgivet at tilmelde sig efter den 31. december 2004.

Ved at offentliggøre den administrative praksis øges endvidere forældrenes muligheder for selv at påberåbe sig den over for arbejdsformidlingerne. Det må anses for en fordel også selvom arbejdsformidlingerne måtte være orienteret om den administrative praksis på forhånd. Jeg kan heller ikke se bort fra at den administrative praksis bl.a. blev indført for at rette op på vejledningsfejl begået af myndighederne selv.

Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet anfører endvidere at en offentliggørelse af den administrative praksis i langt de fleste tilfælde blot ville vække falske forventninger. Det understøttes af at der i tre fjerdedele af de tilfælde hvor der blev rettet skriftlig henvendelse til Familiestyrelsen eller Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggende, ikke fandtes grundlag for at se bort fra den manglende tilmelding.

Jeg mener ikke at myndighederne helt kan afstå fra at offentliggøre en isoleret set begunstigende administrativ praksis blot for at undgå skuffede forventninger hos de borgere som ikke ville blive hjulpet alligevel. Skuffede forventninger bør så vidt muligt naturligvis undgås. Midlet hertil er

imidlertid at formulere regler og praksisbeskrivelser så klart og præcist som det nu er muligt, frem for at undlade at offentliggøre dem.

Da jeg forstår at den omhandlede administrative praksis nu er offentliggjort på

Arbejdsdirektoratets hjemmeside, foretager jeg mig ikke mere i sagen.”

NOTE: (*) FOB 2002, s. 502.

Finansministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 5 sager inden for Finansministeriets sagsområde. 3 af disse sager blev afvist.

De resterende 2 sager blev realitetsbehandlet. Begge sager handlede om afgørelser. Ingen af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 20, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Personalestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	0
<i>I alt</i>	2	0	0	0

Forsvarsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 15 sager inden for Forsvarsministeriets sagsområde. 11 af disse sager blev afvist.

De resterende 4 sager blev realitetsbehandlet. Alle 4 sager handlede om afgørelser. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 21, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	2	0	1
<i>I alt</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

Justitsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 730 sager inden for Justitsministeriets sagsområde. 536 af disse sager blev afvist.

De resterende 194 sager blev realitetsbehandlet. 118 sager handlede om afgørelser, 15 sager handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed, 12 sager handlede om generelle spørgsmål, 22 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 27 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 54 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 21, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	12	1	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	5	4	0	0
<i>I alt</i>	<i>18</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 4-1: Justitsministeriets sagsbehandlingstid i en sag om afståelse af arv

Adoptionsnævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Arresthuse

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Generelle spørgsmål	3	0	0	2
Faktisk forvaltningsvirksomhed	4	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>

Civilstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	1
<i>I alt</i>	2	0	0	1

Datatilsynet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	3	0	0	0
<i>I alt</i>	3	0	0	0

Direktoratet for Kriminalforsorgen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	58	3	0	4
Generelle spørgsmål	2	0	2	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	1	0	0	0
Sagsbehandling	15	5	0	3
Sagsbehandlingstid	14	8	0	0
<i>I alt</i>	90	16	2	7

3 sager fra Direktoratet for Kriminalforsorgens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 4-2: Den indledende sagsbehandling i sager om udsættelse mv. Videregivelse af helbredsoplysninger til politiet og kravet om forsøg på at indhente samtykke hertil

Sag nr. 4-4: Overbelægning i detentionen i Tasiilaq

Sag nr. 4-5: Afskedigelse af ansat med synsproblemer uden stillingtagen til om den ansatte måtte betragtes som handicappet

Erstatningsnævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	0	0	0
<i>I alt</i>	4	0	0	0

Familiestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	14	0	0	1
Sagsbehandling	3	2	0	0
<i>I alt</i>	<i>17</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

Politidirektører

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	7	2	2	3
Faktisk forvaltningsvirksomhed	3	2	0	0
Sagsbehandling	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	4	2	0	0
<i>I alt</i>	<i>16</i>	<i>6</i>	<i>2</i>	<i>3</i>

Rigsadvokaten

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	0	0	0
Sagsbehandlingstid	2	2	0	0
<i>I alt</i>	<i>6</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

1 sag fra Rigsadvokatens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 4-3: Drabschef's udtalelser til dagblad i sag om forsvunden kvinde

Rigspolitichefen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	3	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

Statsadvokater

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	16	1	0	0
Sagsbehandling	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>18</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Statsfængsler

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Faktisk				
forvaltningsvirksomhed	6	0	0	0
Sagsbehandling	2	2	0	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>9</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

4-1. Justitsministeriets sagsbehandlingstid i en sag om afståelse af arv

Forvaltningsret 115.2.

Tre familiemedlemmer søgte Justitsministeriet om arven efter en tante. Arven stod el- lers til at tilfalde staten fordi der ikke var nogen familiemedlemmer som automatisk var arveberettigede. Ansøgningen blev indsendt af en advokat.

Ministeriet bad advokaten om selv at sørge for at der blev foretaget en afhøring i skif- teretten af ansøgerne og eventuelle uvildige vidner om afdødes ønsker om sine ejendele. Skifteretten afslog imidlertid at foretage afhøringer i sagen, men foreslog at advokaten selv talte med familiemedlemmerne og skrev en rapport. Advokaten spurgte Justitsmi- nisteriet om ministeriet var enig i den fremgangsmåde. Da han ikke fik svar, talte han med familiemedlemmerne og sendte Justitsministeriet sin rapport om samtalerne. Se- nere rykkede advokaten og skifteretten mange gange Justitsministeriet, men advokaten hørte først fra ministeriet 17 måneder senere. Justitsministeriets samlede sagsbehand- lingstid var på over 25 måneder. Over for ombudsmanden beklagede Justitsministeriet den lange sagsbehandlingstid og navnlig at rykkerbrevene ikke var blevet besvaret.

Ombudsmanden var enig i at ministeriets sagsbehandlingstid havde været særdeles kritiskabel, og tilsluttede sig ministeriets beklagelse af at de mange rykkerbreve ikke var blevet besvaret. Ombudsmanden mente også at ministeriet selv burde have oplyst ad- vokaten om at sagen trak ud.

(J.nr. 2008-0384-600).

Ombudsmandens udtalelse

”Der er ikke i forvaltningsloven fastsat ge- nerelle bestemmelser om en myndigheds sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om hvornår den forløbne tid overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares gene- relt. Ud over den samlede sagsbehand- lingstid må man tage andre forhold i be- tragtning, herunder sagens karakter, om- fanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbe- handlingstid og de løbende ekspeditioner i sagen.

Punkt 206-208 i Justitsministeriets vej- ledning om forvaltningsloven (optaget i Retsinformation som nr. 11740 af 4. de- cember 1986) har følgende ordlyd:

’206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den al- mindelige sagsbehandlingstid for den på- gældende myndighed ikke kan træffe af-

gørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt op- lysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. 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.

208. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelig- hed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sa- gen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at af- gørelsen kan foreligge.’

I afgørelsen af 3. marts 2008 har Justits- ministeriet meget beklaget den alt for lan- ge sagsbehandlingstid. Navnlig det for-

hold at dine rykkerskrivelser ikke blev besvaret, beklager ministeriet dybt. I udtalelsen af 3. marts 2008 til mig skriver ministeriet at den lange sagsbehandlingstid er særdeles beklagelig.

Fra din ansøgning af 31. januar 2006 til Justitsministeriet traf afgørelse i sagen den 3. marts 2008, gik der over 25 måneder. Fra dit brev af 9. maj 2006 til ministeriet hvor du oplyste at den ønskede indenretlige afhøring af vidner ikke kunne ske, og til ministeriet traf afgørelse i sagen, gik der over 21 måneder. Jeg er enig med ministeriet i at ministeriets sagsbehandlingstid er særdeles kritisabel. Jeg kan også tilslutte mig ministeriets beklagelse af at dine rykkerskrivelser ikke blev besvaret. Jeg mener at ministeriet af egen drift burde have underrettet dig om at sagen trak ud, særligt set i lyset af at du den 28. juni 2006 fik oplyst at ministeriet ville bestræbe sig på at afslutte de principielle overvejelser i løbet af sommeren 2006.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

På det foreliggende grundlag foretager jeg mig ikke mere i sagen.”

Sagsfremstilling

Ved brev af 31. januar 2006 rettede advokat A som bobestyrer i boet efter B henvendelse til Justitsministeriet. Advokat A oplyste i sin henvendelse at der ikke var arvinger i boet efter B, og at staten derfor som udgangspunkt var arving. Advokat A ansøgte om at Justitsministeriet afstod arven efter B til fordel for hendes tre søskendebørn. De var ikke legale arvinger.

I et brev af 20. februar 2006 anmodede Justitsministeriet advokat A om at ansøgerne og eventuelle uvildige vidner måtte blive afhørt i retten. Afhøringen skulle handle om arveladerens tilkendegivelser om hvad der skulle ske med hendes ejendele, og om baggrunden for at der ikke var blevet oprettet te-

stamente. Ministeriet bad om at sagen herefter blev sendt tilbage til ministeriet.

Advokat A oplyste i et brev af 9. maj 2006 til Justitsministeriet at skifteretten ved Københavns Byret den 3. maj 2006 havde meddelt advokat A at skifteretten ikke kunne imødekomme advokatens anmodning om indenretlig afhøring af vidner. Skifteretten foreslog at ansøgerne og eventuelle uvildige vidner afgav forklaring over for advokaten som bobestyrer. Dette kunne efter skifterettens opfattelse ske på et særligt indkaldt bomøde. Advokat A bad ministeriet meddele om det var enig i denne fremgangsmåde.

Den 28. juni 2006 oplyste Justitsministeriet Advokat A telefonisk om at sagen ventede på principielle overvejelser i ministeriet. Ministeriet oplyste at det ville bestræbe sig på at afslutte disse overvejelser i løbet af sommeren 2006.

Ved brev af 22. september 2006 meddelte advokat A Justitsministeriet at han havde gennemført særlige bomøder med de tre ansøgere da han ikke havde modtaget svar fra Justitsministeriet. Advokat A anmodede ministeriet om snarest belejligt at træffe afgørelse i sagen.

Advokat A rykkede i et brev af 20. november 2006 Justitsministeriet for et svar i sagen.

Skifteretten ved Københavns Byret spurgte i et brev af 14. december 2006 Justitsministeriet om hvornår der kunne forventes svar på A's ansøgning om afståelse af arv. Skifteretten henledte opmærksomheden på at i henhold til dødsboskiftelovens § 66, stk. 2, var seneste skæringsdag 2-års-dagen for dødsfaldet, og da B døde den 17. december 2004, udløb fristen snart. Skifteretten oplyste også at sagen fra 1. januar 2007 ville høre under Retten på Frederiksberg.

Den 8. februar 2007 rykkede Advokat A igen Justitsministeriet for svar. Advokaten oplyste at skæringsdatoen for boet var tilladt udsat til 1. marts 2007. Advokaten oplyste at han helst så at der ikke skulle søges om yderligere udsættelse af boets afslutning hvis dette kunne undgås.

I et brev af 22. marts 2007 rykkede Advokat A igen Justitsministeriet for svar i sagen.

Skifteretten ved Retten på Frederiksberg spurgte i et brev af 10. april 2007 Justitsministeriet om hvornår der kunne forventes svar i sagen.

Advokat A erindrede i et brev af 22. maj 2007 Justitsministeriet om sagen.

Skifteretten ved Retten på Frederiksberg bragte i breve af 21. juni 2007 og 11. juli 2007 til Justitsministeriet sagen i erindring.

Advokat A rykkede i et brev af 14. august 2007 Justitsministeriet for svar i sagen og anmodede om at sagen blev behandlet nu.

I et brev af 9. januar 2008 til Justitsministeriet skrev advokat A at ministeriet ved advokatens seneste telefoniske erindring den 16. oktober 2007 havde oplyst at det forventede at træffe afgørelse i sagen inden årsskiftet. Advokat A konstaterede at dette ikke var blevet overholdt, og rykkede på ny for svar i sagen.

Den 30. januar 2008 meddelte advokat A Justitsministeriet at han nu ikke så anden udvej end at klage til mig. I et andet brev af samme dato klagede advokaten til mig over Justitsministeriets sagsbehandlingstid. Advokaten oplyste at ministeriets manglende behandling af sagen havde nødvendiggjort at bobehandlingen havde måttet forlænges, og havde gjort boet skattepligtigt da boets afslutning ikke havde kunnet ske med 2-årsdagen for dødsdagen som skæringsdato. Advokaten oplyste også at ministeriets manglende behandling af sagen havde medført stærkt forøgede sagsbehandlingsomkostninger.

I et brev af 5. februar 2008 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af Advokat A's klage.

Justitsministeriet oplyste i en udtalelse af 3. marts 2008 at ministeriet ikke havde særlige målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager om afståelse af statens arv, men at ministeriets civilkontor i en kontormeddelelse af 4. maj 2006 har opstillet generelle mål for

sagsbehandlingstider i kontoret. Af meddelelsen fremgik det bl.a. at borgeren inden 10 dage efter at en henvendelse er modtaget, skal have enten et foreløbigt eller endeligt svar. Det fremgik også at borgeren skal have en underretning om hvad sagen venter på, og hvornår svar kan forventes at foreligge, hvis borgeren ikke har modtaget et endeligt svar senest 3 måneder efter at han eller hun har fået et foreløbigt svar. Justitsministeriet skrev i brevet at det er åbenbart at ministeriet ikke havde opfyldt de opstillede mål. Ministeriet oplyste at baggrunden for den lange sagsbehandlingstid var at det efter skifterettens tilkendegivelse af 3. maj 2006 – i modsætning til hidtidig praksis – ikke havde været muligt at oplyse den foreliggende sag gennem afhøring af vidner i byretten under vidneansvar. Dette gav anledning til principielle overvejelser om hvordan sagen kunne oplyses tilstrækkeligt til at der kunne træffes afgørelse i sagen. Ministeriet oplyste også at den lange sagsbehandlingstid dog hovedsageligt skyldtes at ministeriet havde haft et stort antal sager til behandling i den pågældende periode. Ministeriet mente imidlertid ikke at disse forhold kunne retfærdiggøre den alt for lange sagsbehandlingstid, som ministeriet mente var særdeles beklagelig. Navnlig det forhold at advokat A's rykker skrivelser ikke var blevet besvaret, beklagede ministeriet dybt. Ministeriet oplyste at det på baggrund af sagen havde indskærpet de interne målsætninger og arbejdsgange for de relevante medarbejdere.

Den 3. marts 2008 traf Justitsministeriet afgørelse om afståelse af arven efter B. Ministeriet beklagede i afgørelsen den alt for lange sagsbehandlingstid. Navnlig det forhold at advokat A's mange rykkerskrivelser ikke var blevet besvaret, beklagede ministeriet dybt.

I et brev af 12. marts 2008 til mig oplyste advokat A at ministeriet nu havde truffet afgørelse i sagen, og at han ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

4-2. Den indledende sagsbehandling i sager om udsættelse af straf mv.

Videregivelse af helbredsoplysninger til politiet og kravet om forsøg på at indhente samtykke

Forvaltningsret 11.9 – 12.1. – Strafferet 3.7.

En advokat klagede for en borger over at Direktoratet for Kriminalforsorgen havde sendt borgerens ansøgning om udsættelse af straf til politiet og bedt om en udtalelse. Direktoratet havde også sendt en lægeerklæring til politiet.

Ombudsmanden udtalte at direktoratet – også selv om det ikke direkte stod i reglerne – kan indhente en udtalelse fra politiet hvis det er nødvendigt for direktoratets afgørelse.

Efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2, kan oplysninger om helbredsforhold videregives når det følger af en lov eller i bestemmelser fastsat i henhold til lov.

Ombudsmanden udtalte at fastsættelse af regler om videregivelse i en bekendtgørelse efter § 11 i straffuldbyrdelsesloven kan give anledning til en vis tvivl. Ombudsmanden kritiserede dog ikke brugen af § 11 som hjemmel for bekendtgørelsen. Ombudsmanden mente at der var hjemmel i bekendtgørelsen til at videregive borgerens oplysninger til politiet, men at det var beklageligt at direktoratet ikke først havde forsøgt at indhente et samtykke.

Ombudsmanden henstillede til direktoratet at søge at få § 11 ændret i overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet. Ombudsmanden gik også ud fra at direktoratet ville præcisere to konkrete bestemmelser i bekendtgørelsen og eventuelt samtidig revidere denne i forhold til gældende praksis på området.

(J.nr. 2006-2420-620).

Den 26. januar 2006 indgav A's advokat en ansøgning om udsættelse af A's straf til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Advokaten henviste bl.a. til udsættelses- og benådningsbekendtgørelsens § 4 om "udsættelse indtil videre". Advokaten henviste i den forbindelse også til A's alvorlige lidelser og vedlagde en psykiatrisk speciallægeerklæring vedrørende A. Advokaten oplyste over for direktoratet at advokaten ville overveje senere at søge udsættelse efter bekendtgørelsens § 3 om "foreløbig udsættelse med henblik på eventuel efterfølgende benådning".

Advokaten gjorde direktoratet opmærksom på at anklagemyndigheden efter advokatens opfattelse ikke skulle deltage i behandlingen af sagen om udsættelse. Advokaten henviste til at politiet efter reglerne i udsættelses- og benådningsbekendtgørelsen

ikke skulle deltage i behandlingen af sager om udsættelse.

Bekendtgørelsen indeholder bl.a. regler om sagsbehandlingen i sager om udsættelse og benådning. Således indeholder bekendtgørelsen bl.a. regler om hvornår og hvordan politiet deltager i sagsbehandlingen.

Direktoratet sendte ansøgningen og speciallægeerklæringen til politiet og bad om en udtalelse i sagen. Direktoratet havde herefter en korrespondance med advokaten om inddragelse af politiet i sagen. Direktoratet oplyste bl.a. over for advokaten at direktoratet ville træffe den endelige afgørelse i sagen.

Politiet skrev den 31. januar 2006 til A's advokat og bad om yderligere lægelige oplysninger om A. Politiet bad endvidere om samtykke til at politiet og direktoratet kunne indhente oplysninger fra i hvert fald Kriminalregisteret.

Under direktoratets behandling af sagen klagede advokaten i et brev af 24. juli 2006 til mig over direktoratets indledende sagsbehandling.

Den 4. august 2006 oplyste direktoratet over for advokaten bl.a. at ansøgningen også ville blive behandlet som en anmodning om udsættelse og samtidig ansøgning om benådning.

I breve af 26. juli 2006 og 29. december 2006 stillede jeg spørgsmål til direktoratets praksis for indhentelse af udtalelser fra politiet i sager efter udsættelses- og benådningsbekendtgørelsen.

Direktoratet afgav i breve af 11. oktober 2006 og 18. september 2007 sine udtalelser i sagen. Direktoratet svarede mig også på en måde der ud over A's sag dækker andre lignende sager om udsættelse mv. A fik herfter lejlighed til at komme med bemærkninger til sagen.

Jeg forstod bl.a. sagen sådan at direktoratet først behandlede A's sag efter udsættelses- og benådningsbekendtgørelsens § 3 og efterfølgende efter henvendelse fra advokaten også efter samme bekendtgørelses § 4.

Ombudsmandens udtalelse

"Sagen drejer sig navnlig (...) om den indledende sagsbehandling som Direktoratet for Kriminalforsorgen har foretaget i (A)'s sag efter udsættelses- og benådningsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 317 af 19. april 2006 om udsættelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf og den administrative behandling af sager om benådning).

Bekendtgørelsen er udstedt efter straffuldbyrdslovens § 11. Af bemyndigelsesbestemmelsens 1. pkt. fremgår det at justitsministeren fastsætter regler om behandlingen af sager om udsættelse af straffuldbyrdsloven og om den administrative behandling af sager om benådning.

...

Efter straffuldbyrdslovens § 10 kan en dømt få fuldbyrdelsen af en fængselsstraf (eller en del af denne) udsat når f.eks.

den dømtes helbredsmæssige forhold taler herfor, og hensynet til retshåndhævelsen ikke taler imod udsættelse af straffuldbyrdsloven. Der skal ved anvendelsen af bestemmelsen foretages en afvejning af hensynet til den dømtede og hensynet til retshåndhævelsen, jf. også pkt. 6 i udsættelses- og benådningsvejledningen (vejledning nr. 52 af 28. juni 2005 om udsættelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf og benådning).

Straffuldbyrdsloven og de administrative forskrifter mv. udstedt i medfør heraf indeholder ingen udtrykkelige regler om indhentelse af en udtalelse fra politiet i sager efter bekendtgørelsens § 4 (om udsættelse indtil videre) og om indholdet af en sådan udtalelse, men direktoratet har over for mig udtalt sig om praksis i forhold til dette spørgsmål, jf. nedenfor i udtalelsen.

Ad pkt. 1. Udtalelse fra politiet

De klager over at Direktoratet for Kriminalforsorgen ved behandlingen af (A)'s sag indhentede en udtalelse fra politiet. De mener slet ikke at politiet skal deltage i sagsbehandlingen – herunder udtale sig om (A)'s helbred. De har hertil navnlig anført at De oprindeligt alene indgav en ansøgning efter udsættelses- og benådningsbekendtgørelsens § 4 (om udsættelse indtil videre), og at De – med henvisning til de gældende administrative regler på området – ikke mener at direktoratet skal indhente en udtalelse fra politiet i sager efter § 4. De mener at sagen alene skulle have været behandlet i direktoratet.

Direktoratet har – også på en generel måde – udtalt at det var berettiget at direktoratet i (A)'s sag har indhentet en udtalelse fra politiet. Direktoratet har i den forbindelse bl.a. henvist til § 2 i udsættelses- og benådningscirkulæret (cirkulære nr. 51 af 28. juni 2005 om udsættelse med fuldbyrdelse af fængselsstraf og den administrative behandling af sager om be-

nådning). Af cirkulærets § 2 fremgår det bl.a. at indgives en ansøgning til politimesteren i tilfælde hvor direktoratet skal træffe afgørelse, jf. udsættelses- og benådningensbekendtgørelsens § 1, stk. 2, skal politimesteren snarest muligt sende ansøgningen videre til direktoratet sammen med en udtalelse. Direktoratet udtaler hertil at i tilfælde hvor ansøgningen indgives til direktoratet, sender direktoratet sagen til politiet med anmodning om at politiet foretager de sagsskridt der er nævnt i § 2.

Jeg lægger herefter til grund at politiet i praksis normalt afgiver en udtalelse til direktoratet både i sager om foreløbig udsættelse med henblik på eventuel efterfølgende benådning (§ 3 i udsættelses- og benådningensbekendtgørelsen) og i sager om udsættelse indtil videre (§ 4 i samme bekendtgørelse).

Det er herefter uden betydning for min endelige vurdering af spørgsmålet om indhentelse af en udtalelse om ansøgningen (fra starten) blev behandlet i direktoratet efter § 3 eller § 4 i bekendtgørelsen. Jeg bemærker hertil at den udtrykkelige bestemmelse i udsættelses- og benådningensbekendtgørelsens § 3, stk. 1, om indhentelse af en udtalelse fra politimesteren – og det at noget tilsvarende ikke (udtrykkeligt) fremgår af bekendtgørelsen mv. i forhold til sager efter § 4 – efter min opfattelse ikke i sig selv fører til at direktoratet er udelukket fra at anlægge en praksis hvorefter der (også) kan indhentes en udtalelse fra politiet i sager efter § 4 i bekendtgørelsen.

Sager efter § 3 og § 4 i bekendtgørelsen vedrører begge udsættelse, jf. herved § 10 i straffuldbyrdsloven. Det er min opfattelse at direktoratet også – uden udtrykkeligt grundlag i administrative forskrifter mv. – er berettiget til at indhente en udtalelse fra politiet hvis det er nødvendigt for helt eller delvist at tilvejebringe grundlaget for en afgørelse som direk-

toratet skal træffe efter udsættelses- og benådningensbekendtgørelsen. Jeg har således ikke grundlag for at kritisere (selv det sagsskridt) at direktoratet i (A)'s indhentede en udtalelse fra politiet.

Et andet spørgsmål er om politiets udtalelse – ud over spørgsmålet om hensynet til retshåndhævelsen – skal baseres på og tage stilling til oplysninger om helbreds-mæssige forhold, jf. straks nedenfor.

Ad pkt. 2. Videregivelse og indhentelse af helbredsoplysninger

Jeg lægger som nævnt ovenfor til grund at direktoratet også i sager efter § 4 i udsættelses- og benådningensbekendtgørelsen normalt anmoder politiet om at sørge for at den dømte eller dennes advokat fremskaffer dokumenter som kan tjene til at belyse de forhold – f.eks. helbreds-mæssige forhold – der begrundes ansøgningen.

En sådan procedure indebærer i (A)'s tilfælde (og tilsvarende i andre lignende sager) at direktoratet videregiver helbredsoplysninger – som er oplysninger af rent privat karakter, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 1 – til politiet. For det andet indebærer proceduren at politiet (eventuelt herefter) indhenter (yderligere) helbredsoplysninger fra parten eller dennes advokat og sender disse oplysninger retur til direktoratet sammen med en udtalelse.

Spørgsmålet om politiets indhentelse af helbredsoplysninger hænger nært sammen med spørgsmålet om hvilken betydning disse (helbreds)oplysninger har for politiets udtalelse til direktoratet (punkt 2.1) i sager efter udsættelses- og benådningensbekendtgørelsen.

2.1 Direktoratet har – på mit spørgsmål om hvilken betydning helbredsoplysninger har for udtalelserne – i brev af 18. september 2007 bl.a. udtalt følgende:

'... den udtalelse, der skal indhentes efter bekendtgørelsens [udsættelses- og benådningensbekendtgørelsen; min tilføjelse] § 10, efter bestemmelsens ordlyd er en ud-

talelse om, hvorvidt den dømte efter politimesterens opfattelse bør *benådes* [min kursivering]. Udtalelsen skal således belyse, om der efter anklagemyndighedens opfattelse er retshåndhævelsmæssige hensyn, der har en sådan styrke, at disse ikke kan opvejes af de omstændigheder, der måtte tale for at den dømte benådes. Det er direktoratets opfattelse, at såfremt politimesteren skulle udtale sig om de retshåndhævelsmæssige hensyn i en sag, hvor grundene til at benåde den dømte ikke var kendt af politimesteren, ville en sådan udtalelse blive af ren takstmæssig – og dermed indholdsløs – karakter.'

Med spørgsmålet i min høring af 29. december 2006 sigtede jeg på høring af politiet i sager efter bekendtgørelsens § 4 om udsættelse indtil videre (*uden* at der samtidig bliver ansøgt om benådning). Jeg må derfor forstå direktoratets svar i udtalelsen af 18. september 2007 sådan at helbredsoplysninger – *både* i sager hvori spørgsmål om benådning indgår, og i sager om udsættelse indtil videre efter bekendtgørelsens § 4 – indgår i politiets udtalelser til direktoratet.

Jeg forstår endvidere at politiet i disse sager foretager en vurdering af de retshåndhævelsmæssige hensyn og afvejer dem over for andre omstændigheder der taler for benådning, f.eks. helbreds-mæssige forhold.

2.2 Som det fremgår ovenfor af det der er anført under pkt. 2.1, har oplysninger om helbreds-mæssige forhold betydning for den udtalelse som politiet afgiver til direktoratet. Spørgsmålet er herefter for det første om direktoratets videregivelse af helbredsoplysninger til politiet i forbindelse med høring er i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 28 og 29, og for det andet om politiet er berettiget til at indhente/indsamle (yderligere) helbredsoplysninger.

Direktoratets videregivelse af helbredsoplysninger til politiet

I udtalelsen af 18. september 2007 anfører direktoratet at det er direktoratets opfattelse at det med vedtagelsen af straffuldbyrdelsesloven blev forudsat at man i de administrative regler videreførte den hidtil gældende procedure som indebærer videregivelse af oplysninger fra direktoratet til politiet. Direktoratet har endvidere bl.a. henvist til udsættelses- og benådningsbekendtgørelsens § 10 og den tilhørende vejlednings pkt. 62 og 63 om at politiet foretager den indledende administrative behandling af sagen. Direktoratet har også anført at videregivelsen af helbredsoplysninger sker med henblik på dels at politiet kan vurdere om der er behov for at indhente yderligere lægelig dokumentation, dels at politiet kan afgive en udtalelse til direktoratet. Direktoratet henviser i udtalelsen til at videregivelsen efter direktoratets opfattelse sker med hjemmel i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2, jf. bl.a. udsættelses- og benådningsbekendtgørelsens § 10, stk. 2.

Forvaltningslovens §§ 28-29

Efter forvaltningslovens § 28 kan videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold (f.eks. helbredsoplysninger) kun ske efter reglerne i bestemmelsens stk. 2. Det vil sige at der som udgangspunkt kræves samtykke fra den som oplysningerne angår. I forvaltningslovens § 29 findes særlige bestemmelser om indhentelse af oplysninger i ansøgningssager om en ansøgers rent private forhold. Hvis en myndighed i en ansøgningssag vil have oplysninger indhentet og i den forbindelse (som det er tilfældet i denne sag) ønsker at videregive særligt fortrolige oplysninger – f.eks. i forbindelse med en høring – må denne videregivelse, uanset sagens karakter af en ansøgningssag, imidlertid bedømmes efter reglerne i forvaltningslovens § 28, stk. 2, jf. Kaj Larsen mfl., For-

valtningsret, 2. udgave (2002), s. 468. Da der er tale om en ansøgningssag, må det være en forudsætning for videregivelsen at ikke alene betingelserne i § 28, stk. 2, men tillige betingelserne i § 29, stk. 2, er opfyldt.

Der kan herefter enten være tale om videregivelse med grundlag i et skriftligt samtykke fra den pågældende ansøger eller med grundlag i de særlige forhold som er nævnt i § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, sammenholdt med § 29, stk. 2, nr. 2 og 3. Bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 4 ('nødvendigt led i sagens behandling'), må således lades ude af betragtning. Jeg henviser herved til det som jeg tidligere har udtalt herom i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 110*.

Af forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2, om videregivelse af oplysninger om rent private forhold (som direktoratet har henvist til i denne sag) fremgår det at videregivelse kan ske når det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov at oplysningen skal videregives. Tilsvarende følger det af § 29, stk. 2, nr. 2, at der i ansøgningssager kan indhentes oplysninger om ansøgerens rent private forhold hvis det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende 1985-86, sp. 108 f) til forvaltningslovens § 29 (der knytter sig til bestemmelsens stk. 2, nr. 2, og forskellige regler i lovgivningen om at en myndighed kan afkræve bl.a. andre myndigheder oplysninger) fremgår bl.a. følgende:

'En gennemførelse af en hovedregel om samtykke bør derfor efter justitsministeriets opfattelse føre til at, myndighederne, selv om de formelt ikke er forpligtet hertil, normalt også i disse tilfælde indhenter samtykke fra ansøgeren, medmindre der er reale hensyn, der ligger bag den specielle regel, taler herimod.'

Tilsvarende fremgår af pkt. 189 i Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, 1986, og jeg har tidligere i sager om bl.a. forvaltningslovens § 29 på den baggrund udtalt at generelt bør en klagers samtykke forsøges indhentet før myndighederne indhenter oplysninger om klagers private forhold. jf. herved f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 262*. I samme sag indgik det bl.a. i min vurdering af sagen at det fremgik af klagen til myndigheden at klageren ikke ønskede oplysningerne udleveret til den pågældende myndighed. Bl.a. på den baggrund fandt jeg det i den konkrete sag så meget desto mere beklageligt at myndigheden havde indhentet [og dermed fik viden om oplysningerne; min tilføjelse her] uden først at forsøge at indhente klagers samtykke.

Om forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2, anføres det i John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 543, at bestemmelserne om videregivelsespligt (bl.a.) kan være udformet som bemyndigelsesbestemmelser. Der henvises herefter som et eksempel til (de tidligere gældende, men indholdsmæssigt uændrede) bestemmelser i §§ 4 b og 24 a i værnepligtsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1088 af 23. december 1998 (nu nr. 225 af 8. juni 2006) og bekendtgørelse nr. 1083/1998.

Straffuldbyrdslovens § 11

Bemyndigelsesbestemmelsen i § 11 i straffuldbyrdsloven er en almindelig holdt bestemmelse hvoraf det i 1. pkt. som ovenfor nævnt fremgår at justitsministeren fastsætter regler om behandlingen af sager om udsættelse af straffuldbyrdsloven og om den administrative behandling af sager om benådning.

Af bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1999-2000, sp. 3763 f og sp. 3768) til den nævnte del af § 11 fremgår det blot at bestemmelsen indeholder hjemmel til fastsættelse af regler om

behandlingen af sager om udsættelse af straffuldbyrdelsen og om den administrative behandling af sager om benådning. Det fremgår endvidere at bemyndigelsen for så vidt angår sager om udsættelse af straffuldbyrdelsen, bl.a. giver hjemmel til at fastsætte administrative forskrifter om hvornår udsættelse bør tillades.

Justitsministeriets vejledning om lov-kvalitet, 2005, indeholder bl.a. i afsnit 2.3.5 og 4.3.4 anvisninger på hvorledes bemærkningerne til et lovforslags enkelte bestemmelser bør udformes – bl.a. for så vidt angår bemyndigelsesbestemmelser og i forhold til tværgående lovgivning.

Hverken ordlyden af eller bemærkningerne til lovforslaget til § 11 i straffuldbyrdelsesloven indeholder nogen nærmere redegørelse for om og i hvilket omfang det er forudsat i § 11 at der skal kunne fastsættes regler om udveksling af oplysninger om rent private forhold til en anden forvaltningsmyndighed, jf. herved forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Jeg er i den forbindelse opmærksom på at de administrative forskrifter der er udstedt i medfør af § 11, generelt svarer til den administrative praksis som havde udviklet sig på området, jf. William Rentzmann m.fl. i *Straffuldbyrdelsesloven med kommentarer*, 1. udgave (2003), s. 42.

På baggrund af det ovennævnte og de almindelige principper for udformningen af lovforslag der kommer til udtryk i vejledningen om lovkvalitet, kan spørgsmålet om fastsættelse af regler (på baggrund af § 11 i straffuldbyrdelsesloven) i bekendtgørelsesform om videregivelse af oplysninger om rent private forhold uden samtykke – således at udsættelses- og benådningsbekendtgørelsen skulle leve op til kravene i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2 (og § 29, stk. 2, nr. 2) – give anledning til en vis tvivl.

Der kan dog ud over de ovennævnte almindelige principper der følger af vejledningen om lovkvalitet, næppe stilles me-

get præcise krav til udformningen af bemyndigelsesbestemmelser i lovgivningen.

Da straffuldbyrdelsesloven og de heraf afledte administrative forskrifter i vidt omfang er en videreførelse af praksis på området – herunder om videregivelse af oplysninger som det er sket i (A)'s sag – og set i lyset af det tætte samarbejde der er mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og politiet på dette område, finder jeg dog ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere at Direktoratet for Kriminalforsorgen må have ment at kunne anvende § 11 i straffuldbyrdelsesloven som hjemmel for den bekendtgørelse som direktoratet har henvist til som grundlag for videregivelse af f.eks. lægelige oplysninger fra direktoratet til politiet i sager efter udsættelses- og benådningsbekendtgørelsen.

Jeg har således ikke grundlag for at udtale at direktoratets videregivelse af lægelige oplysninger om (A)'s helbred til politiet var uberettiget.

Jeg har imidlertid samtidig hermed henstillet til direktoratet at der ved førstkommande lejlighed bliver taget initiativ til at søge § 11 i straffuldbyrdelsesloven ændret således at der i overensstemmelse med vejledningen om lovkvalitet tilvejebringes en mere præcis hjemmel til i bekendtgørelsesform at fastsætte bestemmelser der giver mulighed for udveksling af oplysninger om rent private forhold. Jeg har bedt Direktoratet for Kriminalforsorgen om at underrette mig om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Uanset spørgsmålet om hjemmelen for bekendtgørelsen har jeg ved min vurdering af sagen hæftet mig ved at direktoratet ikke forsøgte at indhente samtykke fra (A) til at videregive lægelige oplysninger om ham til politiet før dette skete. At noget sådan ikke er sket i (A)'s sag, er i strid med det der er anført i de almindelige bemærkninger til forslaget til forvaltningslo-

ven og den tilhørende vejledning, jf. (...) ovenfor.

Jeg forstår at De tillagde det betydelig vægt at politiet ikke skulle deltage i sagsbehandlingen – herunder modtage og udtale sig på baggrund af lægelige oplysninger om (A)'s helbred. På denne baggrund finder jeg det så meget desto mere beklageligt at direktoratet videregav oplysningerne om (A)'s helbred til politiet uden først at forsøge at indhente et samtykke.

Jeg har samtidig hermed gjort direktoratet bekendt med min opfattelse.

Udsættelses- og benådningsbekendtgørelsen

Direktoratet har som nævnt ovenfor i udtalelsen af 18. september 2007 henvist til bl.a. § 10, stk. 2, i udsættelses- og benådningsbekendtgørelsen som grundlag for at videregive lægelige oplysninger til politiet uden samtykke.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 1, har jeg ved min vurdering af sagen lagt til grund at direktoratet har behandlet sagen efter både § 3 og § 4 i udsættelses- og benådningsbekendtgørelsen. Jeg forstår ud fra sagens akter at direktoratet først behandlede (A)'s sag efter § 3 og efterfølgende efter henvendelse fra Dem også efter § 4.

På den baggrund finder jeg at direktoratet har haft tilstrækkelig hjemmel i bekendtgørelsen til at videregive oplysninger til politiet som det skete i (A)'s sag. Som nævnt ovenfor finder jeg dog at det er i strid med det som er anført i forarbejderne til forvaltningsloven, og den tilhørende vejledning, jf. (...) ovenfor, at direktoratet ikke forsøgte at indhente samtykke til at videregive oplysningerne.

Jeg bemærker dog at hvis direktoratet kun havde behandlet (A)'s sag efter § 4 i bekendtgørelsen, så ville direktoratet ikke have haft tilstrækkelig hjemmel til at videregive oplysningerne til politiet uden samtykke.

Jeg går ud fra at direktoratet på bag-

grund af sagen vil ændre bl.a. § 4 i bekendtgørelsen og eventuelt samtidig foretage en gennemgang af de administrative forskrifter som er omhandlet i denne sag, således at disse kommer til at være i bedre overensstemmelse med direktoratets og politiets praksis i disse sager. Jeg henviser også til behovet for ændring af bekendtgørelsens § 2, stk. 2, i pkt. 3 nedenfor. Jeg har også bedt direktoratet om at underrette mig om hvad der sker i anledning af min henstilling på dette punkt.

Politiets indhentelse af helbredsoplysninger

På baggrund af min forståelse af direktoratets udtalelse af 18. september 2007 (om at helbredsmæssige oplysninger har betydning for den udtalelse som politiet afgiver til direktoratet) har jeg ikke grundlag for at udtale at politiets forsøg på at indhente yderligere helbredsoplysninger har været uberettiget.

Ad pkt. 3. Samtykkeerklæringen

Af § 2, stk. 2, i udsættelses- og benådningscirkulæret fremgår det at den dømte skal opfordres til at underskrive en erklæring om samtykke til at Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, til brug for sagens behandling kan indhente oplysninger fra Kriminalregisteret mv.

Den samtykkeerklæring (standardblanket) som politimesteren sendte til Dem den 31. januar 2006 vedrørende indhentelse af oplysninger om (A) fra Kriminalregisteret og eventuelle andre, f.eks. arbejdsgiver mv., omfatter både politiet og direktoratet.

Direktoratet har i udtalelsen af 18. september 2007 henvist til at politiet foretager den indledende behandling af sagen, og at politiet på baggrund af oplysningerne i sagen skal afgive en udtalelse til direktoratet. Jeg har noteret mig det oplyste som ikke giver mig anledning til bemærkninger.

Jeg går ud fra at direktoratet vil præcisere § 2, stk. 2, i udsættelses- og benådningscirkulæret i overensstemmelse hermed samtidig med de yderligere ændringer af bekendtgørelsen, jf. ovenfor.

| ...”

NOTER: (*) FOB 1994, s. 110, og FOB 1997, s. 262.

4-3. Drabschefes udtalelser til dagblad i sag om forsvunden kvinde

Retspleje 35.9. – Strafferet 25.5.

I forbindelse med to efterlysninger af en ung kvinde der var forsvundet og frygtedes dræbt, gav drabschefen oplysninger til pressen om kvindens rent personlige forhold.

Kvindens bror og en retshjælp politianmeldte drabschefen for at have brudt sin tavshedspligt. Statsadvokaten og Rigsadvokaten afviste at indlede efterforskning da videregivelsen af oplysningerne var nødvendig af hensyn til efterforskningen. Kvindens bror og retshjælpen klagede herefter til ombudsmanden.

Myndighederne fastholdt over for ombudsmanden at videregivelsen af de rent personlige oplysninger var nødvendig af hensyn til efterforskningen.

Ombudsmanden udtalte at udgangspunktet for videregivelse af oplysninger om rent personlige forhold må være at kun oplysninger der er strengt relevante, må videregives. Ombudsmanden var enig med Rigsadvokaten i at vurderingen af hvilke oplysninger der kunne videregives, afhang af et skøn.

I forhold til den konkrete sag lagde ombudsmanden vægt på at mere detaljerede oplysninger om den forsvundne kvinde kunne medvirke til at skabe en særlig opmærksomhed om efterlysningen, dels i de kredse hvor kvinden færdedes, dels i offentligheden i almindelighed. Ombudsmanden lagde også vægt på at der ved den anden efterlysning var gået næsten 5 måneder efter den første efterlysning var bragt, uden at der efter det oplyste var kommet nærmere oplysninger frem om kvindens forsvinden. Dette kunne efter ombudsmandens opfattelse i sig selv begrunde at der blev givet yderligere og mere detaljerede oplysninger om rent personlige forhold.

På den baggrund havde ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere at anmeldelsen blev afvist, eller det udøvede skøn.

(J.nr. 2007-3730-610).

I brev af 31. oktober 2007 klagede en retshjælp for B over en afgørelse i brev af 11. oktober 2007 fra Rigsadvokaten. Ved afgørelsen tiltrådte Rigsadvokaten en afgørelse i brev af 15. august 2007 fra Statsadvokaten for København og Bornholm om efter bestemmelsen i retsplejelovens § 749, stk. 1, at afvise en anmeldelse af en drabschef for brud på tavshedspligten i forbindelse med en artikel der blev bragt i X avis den (...).

Det fremgår af sagen at A forsvandt den 14. december 2006.

X avis for den (...) indeholdt følgende artikel:

”Kriminalpolitiet på Station Bellahøj i København har efterlyst den (...)-årige (A).

Kvinden forlod for mere end tre uger siden – den 14. december om formiddagen –

sin mors bopæl i Brønshøj og er ikke set siden.

(A) færdes hovedsageligt i det hårde, belastede område omkring Hovedbanegården og Istedgade på Vesterbro.

Udenlandsk udseende

Efter en henvendelse fra den bekymrede familie har politiet ledt aktivt efter kvinden i nogen tid, men uden held.

Derfor søges nu vidner, som ved noget om (A)'s færden.

Hun beskrives som: Udlænding, (...) år, 160 cm høj, meget spinkel af bygning, med langt sort hår og brune øjne. Ved sin forsvinden ti dage før jul var (A) iført en rød kort vindjakke med lommer i siderne. Dertil havde hun blå tætsiddende cowboybukser og

lange mørke støvler. Hun medbragte en lys dametaske.

Henvendelse fra alle, der kan hjælpe med oplysninger, kan ske til kriminalpolitiet på Station Bellahøj tlf. 3810 1448."

Artiklen var illustreret med et privatfoto (et portræt) af A.

X avis for den (...) (ca. fem måneder senere) indeholdt følgende artikel:

"Hvor ligger liget af denne (...) -årige kvinde? For selv om ingen endnu har fundet hendes lig, er politiet overbevist om, at hun er blevet slået ihjel og gemt langt væk.

Den uhyggelige historie startede den 14. december, hvor (...) -årige (A) forlod sin mors hjem i Brønshøj i København. Siden har ingen set hende.

Politiet efterforsker hendes forsvinden som en drabssag, selv om man hverken har liget, gerningsstedet, våbenet eller gerningsmanden.

– Hvad får jer til at efterforske en efterlysningssag som et muligt drab?

– Der er forskellige indicier, som kan pege i den retning. Hvis der er det mindste mystik eller nogle mærkelige episoder, så efterforsker vi det som et muligt drab, siger drabschef (...) fra Københavns Politi.

Et betændt miljø

– I sagen om den (...) (A) ved vi, at hun befandt sig i et meget betændt og kriminelt miljø, hvor vores erfaringer viser os, at der kan ske noget alvorligt. Derfor kan jeg ikke afvise, at hun er blevet ombragt og skaffet af vejen – måske af en kunde.

(A) har ifølge politiets efterforskning været et kendt ansigt i narko- og prostitutionsmiljøet på Vesterbro i København de sidste syv-otte år. Hun har taget kokain og muligvis også andre stoffer.

Ingen livstegn

– Vi har ingen livstegn fra hende, siden hun forsvandt, og alle muligheder er prøvet af. Hendes telefon er blevet gennemtrawlet, vi har afhørt venner, familie og mænd, som siger, de har været sekskunder hos hende, siger drabschef (...).

Hendes telefon er sidst blevet registreret på en sendemast på Frederiksberg omkring forsvindingstidspunktet.

Vi har hendes pas

– Kan hun være rejst ud af landet – enten frivilligt eller bortført af nogen?

– Vi har hendes pas, men vi holder naturligvis alle muligheder åbne. Men min erfaring siger mig, at der må være sket en forbrydelse, siger (...).

Da (A) forsvandt før jul, var hun ikklædt en kort rød vindjakke med lommer i siderne, blå tætsiddende cowboybukser og lange mørke støvler. Hun beskrives som 160 cm høj, spinkel af bygning, langt sort hår og brune øjne."

Artiklen var illustreret med det samme privatfoto af A.

I X's Netavis kunne artiklen læses den (...). Også denne artikel var illustreret med privatfotoet af A.

Af sagens akter fremgik det at retshjælpen i brev af 31. maj 2007 til Statsadvokaten for København og Bornholm for B, der er bror til A, anmeldte drabschefen for brud på tavshedspligten ved at have givet oplysning til X avis om at A havde været "et kendt ansigt i narko- og prostitutionsmiljøet på Vesterbro i København de sidste syv-otte år. Hun har taget kokain og muligvis også andre stoffer". Retshjælpen henviste også til at vicepolititiinspektøren havde oplyst at politiet havde talt med "... mænd, som siger, at de har været sekskunder hos hende".

I brev af 15. august 2007 meddelte Statsadvokaten for København og Bornholm følgende til retshjælpen:

"...

Det fremgår af artiklen, at kriminalpolitiet efterforsker en sag, hvor (A) er forsvundet, som en drabssag selvom hendes lig endnu ikke er fundet.

I forbindelse med politiets ønske om at få hjælp fra offentligheden til opklaringen af sagen har drabschef (...) ifølge artiklen givet oplysninger om, hvilket miljø den forsvundne kvinde færdedes i. Dette er nødvendige

oplysninger til brug for efterforskningen i sagen og ikke en uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger, hvorfor der ikke er formodning om, at der er sket en overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 1, om brud på tavshedspligten.

På den baggrund afvises anmeldelsen i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 1.

Politiklagenævnet for København og Bornholm har erklæret sig enig i afgørelsen.”

Retshjælpen klagede i brev af 5. september 2007 til Rigsadvokaten over statsadvokatens afgørelse. Retshjælpen fandt fortsat at det ikke tjente noget efterforskningsmæssigt formål at give de ovenfor citerede yderligere oplysninger om A.

Rigsadvokaten indhentede en udtalelse af 8. oktober 2007 fra statsadvokaten som henholdt sig til sin afgørelse af 15. august 2007.

I sin afgørelse af 11. oktober 2007 meddelte Rigsadvokaten at han ikke fandt grundlag for at ændre statsadvokatens afgørelse. Ved sin afgørelse lagde Rigsadvokaten vægt på de samme forhold som statsadvokaten havde anført som begrundelse for sin afgørelse.

I retshjælpens klage til mig har retshjælpen henvist til det som den tidligere har anført i sagen.

I sin udtalelse af 10. januar 2008 i anledning af klagen til mig anførte drabschefen følgende:

”Jeg har gennemlæst materialet og kan ikke finde min tidligere udtalelse i sagen. Jeg taler i gennemsnit med 10 journalister hver dag, hvorfor det selvfølgelig kan være svært at huske, hvilket ordvalg der blev anvendt i maj måned 2007. Jeg kan bekræfte samtalen med den pågældende journalist fra (X) avis.

Der var og er stadig mistanke om en alvorlig forbrydelse, hvorfor jeg har skønnet, at det var nødvendigt at oplyse alle detaljer om den forsvundne kvinde.

Vi havde oplysninger om, at hun var prostitueret, hvorfor jeg havde behov for at få evt. sexkunder i tale. Disse mandlige sexkunder kunne være med til at kortlægge hendes færden. Hvem havde evt. set hende

sidst og hvem havde evt. været sammen med hende sidst.

Vi havde oplysninger om, at hun var misbruger af kokain, hvorfor denne oplysning også skulle bruges i efterforskningen. Hvem købte hun evt. sit stof af.

Disse informationer var selvfølgelig for at få så meget hjælp fra offentligheden og miljøet på Vesterbro som overhovedet muligt.

Den eftersøgte kvinde er i skrivende stund stadig ikke fundet.”

Københavns Politi henholdt sig i en udtalelse af 21. januar 2008 til udtalelsen fra drabschefen.

I sin udtalelse af 24. januar 2008 henviste statsadvokaten til drabschefens udtalelse og oplyste at statsadvokaten ikke havde yderligere bemærkninger.

Rigsadvokaten henholdt sig i udtalelsen af 3. marts 2008 til Rigsadvokatens afgørelse af 11. oktober 2007 og anførte herefter følgende:

” ...

Statsadvokaten lagde ved sin afgørelse af 15. august 2007 vægt på, at (drabschefen) i forbindelse med politiets ønske om at få hjælp fra offentligheden til opklaringen af sagen gav oplysninger om, hvilket miljø den forsvundne kvinde færdedes i, og at det var nødvendige oplysninger til brug for efterforskningen i sagen og ikke uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger.

Som anført i min afgørelse, lagde jeg endvidere vægt på, at oplysningerne om, at (A) selv har taget kokain og haft sexkunder, må anses for at være tæt forbundet med oplysningen om, at (A) har været et kendt ansigt i narko- og prostitutionsmiljøet på Vesterbro de sidste syv-otte år. De yderligere nærmere bestemte oplysninger om (A)'s forhold må således betragtes som liggende implicit i disse mere generelle oplysninger. Der er blot tale om en mere præcis angivelse af, hvilket stof hun indtog og en nærmere angivelse af, at hun som prostitueret havde 'sexkunder'. Det bemærkes, at der er tale om et miljø, hvor det typisk er meget vanskeligt at få vid-

ner til at afgive forklaringer om andre personer i miljøet.

Jeg skal endvidere bemærke, at det beror på et konkret skøn i forhold til den enkelte efterforskning, hvilke oplysninger der kan og bør videregives til offentligheden, herunder hvor detaljerede disse oplysninger skal være.

Da politiet – som det fremgår af (drabschefens) udtalelse – havde oplysninger om, at (A) var prostitueret er således også min opfattelse, at der kan være et behov for at få eventuelle sexkunder i tale for om muligt at kortlægge hendes færden i forbindelse med forsvindingen.

Jeg finder endvidere, under henvisning til at politiet havde oplysninger om, at (A) var misbruger af kokain, at det kan være relevant at oplyse dette i pressen med henblik på at udfinde så mange vidner fra offentligheden og miljøet på Vesterbro som muligt, herunder eventuelt personer med hvem (A) indtog kokain, eller personer hun købte kokain af.

Det bemærkes endvidere, at der i den foreliggende sag er konkret mistanke om, at en meget alvorlig forbrydelse er begået. Ud fra en afvejning på den ene side af hensynet over for (A), hendes nærtstående og hendes eventuelle eftermæle, og på den anden side hensynet til at opklare en mulig meget alvorlig forbrydelse finder jeg således efter en samlet bedømmelse ikke grundlag for at tilsidesætte det udøvede skøn, hvorefter det er blevet anset for berettiget at fremkomme med de nævnte yderligere oplysninger.

I øvrigt finder jeg ikke, at (drabschefen) har noget ansvar for, hvordan (X) avis valgte at opsætte artiklen i internetavisen og i den trykte udgave af avisen, herunder for avisens valg af overskrifter.”

Ombudsmandens udtalelse

”Bestemmelsen i straffelovens § 152, stk. 1 og 3, har følgende indhold:

’§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

...

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.’

Der er i sagen ingen tvivl om at der til pressen er videregivet fortrolige oplysninger. Det er heller ikke tvivl om at der er tale om videregivelse af det der i forvaltningslovens § 28, stk. 1, jævnlige omtales som særligt følsomme oplysninger vedrørende enkeltpersoners rent private forhold.

Jeg har ikke fundet anledning til at gå nærmere ind på spørgsmålet om (X) avis’ gengivelse og opsætning af oplysningerne fra (drabschefen) er dækkende for hvad han faktisk har oplyst. Jeg lægger til grund at dette er tilfældet.

Det afgørende spørgsmål i sagen er om det var berettiget at (drabschefen) (yderligere) oplyste til pressen at (A) selv havde taget kokain og selv havde haft sexkunder, også i betragtning af at det tidligere var blevet oplyst at hun var et kendt ansigt i narko- og prostitutionsmiljøet på Vesterbro i København i de sidste syv-otte år.

Straffelovens § 152 e bestemmer bl.a. at bestemmelsen i § 152 ikke finder anvendelse hvor den pågældende handler ’i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv’.

Det er uden videre klart at der er (var) en åbenbar almeninteresse i at den forsvundne kvinde blev (bliver) fundet, og at det bliver klarlagt om der foreligger en forbrydelse, og i så fald at gerningsmanden bliver fundet og strafforfulgt.

Det (var) er også en berettiget varetagselse af hensyn til den pågældende kvinde selv og til hendes familie og omgangskreds at hun bliver fundet, og at det bliver klarlagt om der foreligger en forbrydelse, og at gerningsmanden i så fald bliver fundet og strafforfulgt.

Heroverfor står hensynet til beskyttelsen af den pågældende kvinde (eller hendes eftermæle), hendes familie og omgangskreds mod offentliggørelse af de strengt personlige oplysninger.

Effekten af en efterlysning er afhængig af hvilke oplysninger der gives, og hvor detaljerede de er. Der er tale om en politifagkyndig vurdering af hvordan efterlysningen skal fremstå. Udgangspunktet må imidlertid være at der alene videregives oplysninger om rent private forhold som er strengt relevante. Der kan dog efter min opfattelse ikke i det foreliggende tilfælde ses bort fra at specielt mere detaljerede oplysninger om (A)'s tilknytning til narko- og prostitutionsmiljøet kunne være medvirkende til at skabe en særlig opmærksomhed om efterlysningen dels i de kredse hvor (A) færdedes, dels i offentligheden i almindelighed.

Ved bedømmelsen af berettigelsen af videregivelsen kommer det også i betragtning at der ved efterlysning nr. 2 var gået næsten 5 måneder efter at efterlysning nr. 1 var bragt, uden at der efter det oplyste var fremkommet nærmere oplysninger om (A)'s forsvinden. Dette kunne i sig selv begrunde at der blev givet yderligere og mere detaljerede oplysninger.

Københavns Politi har således skullet foretage en vanskelig afvejning af de modstående hensyn som er nævnt ovenfor. Jeg er enig med Rigsadvokaten i at der er tale om et skøn. Jeg har ikke grundlag for at kritisere at Rigsadvokaten ikke ud fra en samlet bedømmelse fandt grundlag for at tilsidesætte det skøn der var udøvet, og hvorefter det blev anset for berettiget at fremkomme med de nævnte yderligere oplysninger.

Af den grund kan jeg ikke kritisere at Rigsadvokaten ikke fandt anledning til at ændre den afgørelse der var truffet af Statsadvokaten for København og Bornholm om efter bestemmelsen i retsplejelovens § 749, stk. 1, at afvise anmeldelsen mod (drabschefen) for brud på tavshedspligten."

4-4. Overbelægning i detentionen i Tasiilaq

Strafferet 3.7 – 3.9.

En internetavis beskrev forholdene i detentionen i Tasiilaq på Grønlands Østkyst som "usle og kummerlige", navnlig under henvisning til de massive problemer med overbelæg i detentionen.

Avisartiklerne omtalte også en straffesag mod stationslederen i Tasiilaq. Stationslederen var tiltalt for pligtforsømmelse ved – i strid med politimesterens regler – ikke at have låst de detentionsanbragte tilbageholdte og domfældte inde i de enkelte detentionsrum om natten. Stationslederen blev imidlertid frifundet af Kredsretten i Tasiilaq der delte stationslederens vurdering af at indelåsning under de givne forhold ikke var forsvarelig.

Ombudsmanden tog sagen op til undersøgelse af egen drift. Ombudsmanden konstaterede efter en nærmere gennemgang af politiets anholdelsesprotokol mv. at der kun i 12 dage (af de 334 dage/11 måneder i 2006 som han havde modtaget oplysninger om) ikke havde været overbelægning i detentionen. Herefter, og idet han umiddelbart ikke vurderede at belægningsituationen var blevet forbedret væsentligt i første halvdel af 2007, bad ombudsmanden myndighederne om yderligere oplysninger og udtalelser. Myndighederne havde under den hidtidige behandling af sagen alene henvist til at der den 1. juli 2007 var åbnet en midlertidig anstalt for domfældte i Kangerlussuaq, og til udsigten til at der inden for en overskuelig årrække ville blive opført en (permanent) anstalt for domfældte på østkysten.

Direktoratet for Kriminalforsorgen orienterede herefter ombudsmanden om at de involverede myndigheder – herunder Slots- og Ejendomsstyrelsen og Rigspolitiet – havde besluttet at detentionen i Tasiilaq skulle udvides med to ekstra detentionsrum, og at projektet med udvidelsen skulle iværksættes når de klimatiske forhold tillod det, med henblik på ibrugtagning i efteråret 2008.

Den 3. februar 2009 tog ombudsmanden til efterretning at arbejdet med udvidelsen af detentionen var forløbet planmæssigt. Detentionen i Tasiilaq rummer således nu 5 detentionsrum.

(J.nr. 2006-2982-618).

Den 19. september 2006 skrev jeg således i et brev til Politimesteren i Grønland:

"I vedlagte artikler fra Sermitsiak fra den 1. september 2006 omtales forholdene i detentionen i Tasiilaq som 'usle og kummerlige'. En straffesag mod stationslederen i Tasiilaq omtales ligeledes.

Det fremgår af artiklerne at stationslederen har været tiltalt for pligtforsømmelse, men at han blev frifundet i retten. Det fremgår endvidere af artiklerne at detentionen i Tasiilaq har været fuldt belagt i hele 2006, og at der 'nogle gange' har været op til fire per-

soner anbragt i hvert af detentionsrummene.

Jeg går umiddelbart ud fra at en stor del af de anbragte i detentionen har været og er tilbageholdte og domfældte.

Til brug for mine overvejelser om hvorvidt der er grundlag for at jeg af egen drift efter § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand tager sagen op til undersøgelse, beder jeg om nærmere oplysninger fra politimesteren om den aktuelle belægningsituation og om belægningsituationen siden 1. juli 2005.

Jeg beder om at politimesteren før politimesteren afgiver sin udtalelse, indhenter en udtalelse fra stationslederen i Tasiilaq. Jeg beder endvidere om en kopi af den i artiklerne nævnte dom.

Jeg beder om at politimesteren sender ovenstående oplysninger mv. gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen hvis bemærkninger til sagen jeg tillige udbeder mig.”

Efter at have modtaget de ønskede udtalelser mv. bad jeg den 3. juli 2007 om yderligere oplysninger og udtalelser fra politimesteren og direktoratet idet jeg bl.a. anførte følgende:

”Efter at have gennemgået det fremsendte materiale har jeg besluttet at tage sagen op til undersøgelse af egen drift (ombudsmandslovens § 17, stk. 1), og jeg beder i den anledning direktoratet om en supplerende udtalelse.

...

Af udskriften af den ovenfor nævnte frifindende dom i straffesagen mod stationslederen i Tasiilaq fremgår det at tiltalte over for retten (bl.a.) forklarede at der – i den periode som anklageskriftet og dermed dommen omhandler (1. maj 2004 – 25. februar 2005) – ikke hele tiden var overfyldt i detentionen, men at der til tider var 8 personer anbragt selv om der kun er plads til 3 personer. Det fremgår endvidere at tiltalte forklarede at pladsmanglen til tider var så stor at han ikke fandt det ’forsvarligt i forhold til menneskerettighederne’ at aflåse dørene uanset kendskabet til dagsbefalingens regler herom.

Kredsretten har – som begrundelse for frifindelsen af den tiltalte – henvist hertil. Jeg sigter til at retten i sine bemærkninger bl.a. har henvist til tiltaltes forklaring over for retten.

Jeg må umiddelbart lægge til grund for min vurdering af forholdene i detentionen i Tasiilaq at Kredsretten i Ammassalik – i hvert fald i den ovenfor nævnte periode som tiltalen om tjenesteforsømmelse angik – de-

ler den tiltaltes vurdering hvorefter det på grund af belægningen ikke var forsvarligt at følge dagsbefalingens regler om aflåsning af dørene.

Det fremgår af udtalelsen fra Grønlands Politi at politiet har besluttet ikke at anke dommen.

Dommen er ikke nævnt i direktoratets udtalelse til mig. Jeg beder derfor om en udtalelse fra direktoratet om hvilken betydning ovenstående dom har haft og har for direktoratets vurdering af forholdene i detentionen i Tasiilaq.

II. Der er efter det oplyste 3 detentionslokaler i detentionen i Tasiilaq og et forrum.

Efter min gennemgang af tallene fra politiet i Tasiilaq og Grønlands Politi er det umiddelbart min opfattelse at belægningssituationen i 2006 (hvorfra de mest aktuelle tal om belægningen stammer) ikke har afvejet væsentligt fra den periode som den frifindende dom angår.

a. Umiddelbart synes forholdet at være det at der i de første 11 måneder af 2006 kun har været 21 dage (i forhold til 334 dage/11 måneder) hvor der ikke har været anbragt mindst fire tilbageholdte i detentionen i Tasiilaq. Det drejer sig om følgende perioder og dage:

26/2 – 10/3

2/4 – 3/4

13/4 – 17/4

1/10

I disse perioder og dage har der hovedsageligt været tre tilbageholdte i detentionen eller med andre ord fuldt belagt i detentionen alene med tilbageholdte.

Kun i en enkelt af de ovenfor nævnte perioder og dage (og i øvrigt kun en del heraf) har belægningen været på *mindre* end tre tilbageholdte. Det drejer sig om perioden 26. februar – 7. marts 2006 hvor der ifølge udtalelsen fra Grønlands Politi var to tilbageholdte anbragt i detentionen.

b. Hvis de perioder og tal der er nævnt under pkt. II.a, sammenholdes med anholdelsesprotokollens oplysninger om berusere i

detentionen i Tasiilaq, har der i 9 af de 21 dage der er nævnt ovenfor, og hvor der var fuldt belagt alene med tilbageholdte, været overbelægning i detentionen som følge af tilkomne berusere. Jeg henviser til anbringelsen i detentionen af Ap.nr. 24-27, 29-31, 37-39, 45 og 119/06.

Det betyder at der kun i 12 dage (af de 334 dage/11 måneder i 2006) ikke har været overbelægning i detentionen.

Det drejer sig om følgende 12 dage: 26.-28. februar, 3.-7. marts og 14.-17. april 2006.

Umiddelbart synes der hverken i forbindelse med Grønlands Politis udtalelse eller udtalelsen fra direktoratet at være foretaget en sådan nærmere opgørelse/sammenstilling af oplysninger.

Jeg beder om direktoratets bemærkninger hertil og til det som jeg har anført ovenfor om belægningen.

III. Direktoratet har i sin udtalelse af 13. juni 2007 'i det hele' henholdt sig til de to udtalelser fra politiet i Tasiilaq og til udtalelsen af 2. april 2007 fra Grønlands Politi.

a. Grønlands Politi har i sit brev af 2. april 2007 (bl.a.) anført følgende, *at* belægningen af tilbageholdte og afsonere i detentionen i Tasiilaq løbende drøftes med stationslederen i Tasiilaq, *at* der så vidt muligt træffes bestemmelse om overførsel af tilbageholdte til anstalterne i Grønland, og *at* tilbageholdte og afsonere – når belastningen af detentionen er højest – søges overført til anstalterne i Grønland 'så hurtigt som belægget i anstalterne tillader det'.

Udtalelserne fra det lokale politidistrikt er dateret 28. november og 21. december 2006.

Politiet i Tasiilaq har herudover i et notat af 20. juli 2006 bl.a. anført følgende:

'I perioden fra januar/februar 2006 og frem til skrivende stund, har vi i gennemsnit haft 5-6 tilbageholdte, hvoraf 1 tilbageholdt har været en kvinde.

Dette har i praksis betydet, at forholdene især for de mandlige tilbageholdte har været særdeles trange – da 1 detentionslokale kon-

stant har været forbeholdt kvindelige tilbageholdte.

Videre har det betydet, at vi ofte har været i bekneb i forbindelse med anholdelser af berusere, der af nødvendighedsgrunde skulle overnatte i detentionen.

Det har som oftest resulteret i, at den kvindelige tilbageholdte har måttet vige sin celle til beruseren, hvorefter den kvindelige tilbageholdte er blevet anbragt på en madras i fællesrummet – hvilket har været og stadig er den eneste mulighed.

Uroen ved nattetide p.g.a. anholdte berusere sammenholdt med de meget trange forhold går tydeligvis de tilbageholdte på nerverne, hvorfor der gennem perioden har været mange og lange samtaler mellem de tilbageholdte og politipersonalet, der nærmest kan karakteriseres som terapisaftaler.

Dette sammenholdt med konsultationer på sygehuset hos distriktslægen og deraf følgende medicinering af et par af de tilbageholdte – har indtil videre klaret problemerne.'

Umiddelbart må jeg forstå direktoratets udtalelse på den måde at direktoratet ikke er enig i det som politiet i Tasiilaq har anført i notatet af 20. juli 2006. Jeg henviser til at direktoratet – som allerede nævnt – ud over udtalelsen fra Grønlands Politi af 2. april 2007 alene har henholdt sig til udtalelserne af 28. november og 21. december 2006 fra politiet i Tasiilaq.

Jeg beder direktoratet om at oplyse om det er rigtigt forstået. I bekræftende fald beder jeg direktoratet om nærmere at begrunde dette.

b. Direktoratet har endvidere (bl.a.) anført følgende i udtalelsen af 13. juni 2007:

'Direktoratet kan oplyse, at der i øjeblikket arbejdes på at nedbringe venterkøen til afsoning i Grønland ved at etablere en midlertidig anstalt i Sdr. Strømfjord, som forventes at åbne medio juli 2007. Den midlertidige afdeling vil have omkring 60 pladser. Etableringen af denne afdeling forventes at redu-

cere venterkøen med ca. 150 inden årsskiftet 2007/2008.

Det kan i øvrigt henvises til Den Grønlandske Retsvæsenkommissions betænkning, hvor det blandt andet anbefales at etablere en anstalt med ca. 10 åbne pladser i Østgrønland.'

Det fremgår af direktoratets udtalelse at formålet med den midlertidige anstalt er at reducere venterkøen (bestående af domfældte), og at direktoratet har et måltal for reduktionen heri ved udgangen af 2007.

Jeg beder direktoratet om at oplyse om direktoratet ved fastsættelsen af dette måltal har medregnet at der skulle anvendes pladser i Kangerlussuaq til tilbageholdte fra Tasiilaq.

Jeg beder endvidere direktoratet om at oplyse hvor længe direktoratet har forudsat at den midlertidige anstalt skal være i drift, og hvilken tidshorison direktoratet har regnet med når direktoratet har inddraget den (måske kommende) permanente anstalt for domfældte i Østgrønland i den aktuelle sag om overbelægning i detentionen i Tasiilaq.

...

Hvad størrelsen af detentionslokalerne i detentionen i Tasiilaq angår, henviser jeg (...) til kredsrettens dom af 15. august 2006 – følgende afsnit fra 'Rettens bemærkninger':

'Dagsbefalingens henstilling om at dørene til detentionslokalerne skal aflåses ved sidste tilsyn blev heller ikke fulgt af menneskelige hensyn, da der er meget lidt plads og lokalene ikke var egnede for afsonere [min fremhævelse; min bemærkning].'

Størrelsen af de tre detentionslokaler i detentionen i Tasiilaq er ikke nævnt i direktoratets udtalelse til mig eller i de udtalelser fra politiet i Tasiilaq og Grønlands Politi som direktoratet i sin udtalelse har henholdt sig til.

Jeg beder om at størrelsesforholdet – og kredsrettens bemærkninger hertil, jf. den fremhævede del af citatet ovenfor – kommer til indgå i direktoratets supplerende udtalelse til mig.

VI. Sagen er efter min opfattelse særdeles hastende. Jeg henviser til sagens karakter og til den tid som indtil nu er anvendt til sagens behandling. Jeg går herved ud fra at der ikke er sket en væsentlig forbedring af belægningsituationen for første halvår af 2007.

Jeg beder derfor – og med henblik på at jeg i løbet af kort tid vil få mulighed for at tage stilling til hvilke initiativer der bør tages – om at modtage direktoratets supplerende udtalelse hurtigst muligt."

Efter at have modtaget direktoratets supplerende udtalelse af 10. august 2007 skrev jeg den 3. september 2007 bl.a. således til direktoratet:

"Jeg har (...) noteret mig at direktoratet har henledt den ledende anstaltsleders opmærksomhed på at domfældte fra detentionen i Tasiilaq skal prioriteres forlods hvad angår overførsel fra detentionerne i Grønland til anstalterne for domfældte. Jeg har dog samtidig noteret mig at det er direktoratets opfattelse at muligheden for at overføre domfældte fra detentionen i Tasiilaq til anstalterne for domfældte i Vestgrønland kun vil have 'begrænset effekt på overbelægget i detentionen', jf. politiets oplysninger om antallet af domfældte i detentionen sammenholdt med antallet af tilbageholdte. Det er på baggrund af politiets oplysninger min opfattelse at denne mulighed alene har en mindre betydning for belægningsituationen.

Endvidere har jeg noteret mig at direktoratet – ud over udtalelserne af 28. november og 21. december 2006 fra politiet i Tasiilaq og 2. april 2007 fra Grønlands Politi – har henholdt sig til oplysningerne i notatet af 20. juli 2007 fra politiet i Tasiilaq; det notat som jeg i brevet af 3. juli 2007 har citeret fra i væsentligt omfang.

Det fremgår endvidere af direktoratets brev at detentionslokalerne i Tasiilaq er ca. 6 m², at lokalerne efter direktoratets opfattelse 'må anses for at være uegnede til domfældte', at den midlertidige anstalt i Kangerlussuaq – som direktoratet har henvist til i sin første udtalelse til mig som en del af løsnin-

gen på belægningsproblemerne i detentionen i Tasiilaq – er taget i brug den 18. juli 2007, at anstalten påregnes at skulle være i drift i ca. et halvt år, og at der er enighed mellem regeringen og det Grønlandske Landsstyre om at der fremlægges lovforslag om en kommende reform af det grønlandske retsvæsen i efteråret 2007 som bl.a. vil indebære en afsoningskapacitet i Tasiilaq, men at byggeriet af en anstalt på østkysten – i givet fald – vil tage ca. tre år.

Direktoratet har som sin konklusion anført følgende om det aktuelle belægningsproblem i detentionen i Tasiilaq:

‘Som nævnt ovenfor er direktoratet enig i, at politiets detentionslokaler er små samt ligeledes må anses for at være uegnede til domfældte. Hertil kommer, at der under alle omstændigheder vil gå nogen tid, inden en evt. anstalt i Østgrønland vil være færdigetablet, og at det derfor ikke løser det aktuelle kapacitetsproblem. Direktoratet vil derfor sammen med Politimesteren i Grønland overveje en mindre langsigtet løsning – f.eks. etablering af en tilbygning til detentionen i Tasiilaq, således at antallet af detentionsceller udvides med 2-3 celler – indtil en samlet plan for den fremtidige kapacitet på Østkysten kan være på plads. En tilbygning vurderes at kunne være færdigetablet om et til halvandet år.

...

Direktoratet er opmærksom på, at sagen er hastende og vil løbende holde Ombudsmanden informeret om det videre forløb.’

Jeg tager til efterretning at direktoratet nu deler min opfattelse hvorefter det aktuelle kapacitetsproblem ikke kan løses alene med en henvisning til den midlertidige anstalt for domfældte i Kangerlussuaq.

3. Den ovenfor nævnte frifindende kredsretsdom blev afsagt den 15. august 2006, og jeg skrev i den anledning den 19. september 2006 til Politimesteren i Grønland (nu Grønlands Politi). Belægningsituationen i detentionen i Tasiilaq er således ikke et nyt problem. Også på den baggrund forekommer

den tidshorisont for løsning af det akutte kapacitetsproblem som direktoratet i sit brev af 10. august 2007 stiller i udsigt, mig ikke alene at være meget lang, men også utilfredsstillende. Jeg henviser endvidere til det som jeg har anført i pkt. VI i mit brev af 3. juli 2007.

Etablering af en tilbygning til detentionen i Tasiilaq er i brevet af 10. august 2007 kun nævnt som en af flere muligheder. De øvrige mulige løsninger på belægningsproblemet på kort sigt er derimod ikke nævnt. Jeg går imidlertid ud fra at leje af eksisterende bygninger i tilknytning til eller i nærheden af politistationen i Tasiilaq – til detentionsbrug eller til brug for politiets øvrige funktioner således at politistationen i større udstrækning end hidtil anvendes til detentionsformål – udgør en anden og eventuel hurtigere løsning på det (fortsat) akutte belægningsproblem i detentionen. Jeg har noteret mig det som direktoratet har anført – og herunder at direktoratet vil holde mig løbende orienteret om udviklingen i sagen – men beder dog allerede nu om nærmere oplysninger om de eventuelt andre løsningsmuligheder som er indgået i direktoratets og, går jeg ud fra, Grønlands Politis overvejelser forud for afsendelse af direktoratets brev af 10. august 2007.”

Direktoratet svarede den 22. oktober 2007. Af svaret fremgik det at politimesteren over for direktoratet havde gjort gældende

- at personale- og sikkerhedsmæssige hensyn gjorde det påkrævet at en evt. udvidelse af detentionen blev etableret i tilknytning til eller i umiddelbar nærhed af detentionen

- at det ikke var muligt at leje egnede boliger i tilknytning til eller i nærheden af detentionen og

- at der havde været en beboelsesejendom nær detentionen til salg, men at politimesteren vurderede at bygningen under henvisning til de nævnte personale- og sikkerhedsmæssige hensyn ikke ville være egnet til etablering af ekstra detentionspladser.

Direktoratet henholdt sig over for mig til det som politimesteren havde anført.

Direktoratet oplyste desuden at have overvejet muligheden for at etablere en barak, men at dette var blevet afvist som et (reelt) alternativ til en egentlig tilbygning med henvisning til de bygnings- og vejrmæssige forhold og omkostningerne hermed.

Direktoratet oplyste endvidere at have aftalt med Grønlands Politi, Slots- og Ejendomsstyrelsen og Rigspolitiet at direktoratet skulle udarbejde en kravspecifikation til en mindre udvidelse af den bestående detention (to ekstra detentionspladser), at kravspecifikationen skulle sendes til høring hos Slots- og Ejendomsstyrelsen og politiet i Grønland, at det endvidere var aftalt med de nævnte øvrige myndigheder at kravspecifikationen skulle færdiggøres i vinterhalvåret – ligesom aftale med relevante håndværkere skulle indgås i denne periode – alt med henblik på at byggearbejdet kunne iværksættes så snart vejret tillod det (juni måned 2008), med henblik på ibrugtagning i efteråret 2008.

Endelig anførte direktoratet at der – bortset fra en ganske kort periode – kun havde været én tilbageholdt/domfældt anbragt i detentionen i perioden august og september måned 2007.

Jeg skrev herefter den 2. november 2007 igen til direktoratet idet jeg bl.a. anførte følgende:

”Jeg har noteret mig ovenstående oplysninger – herunder at tidshorisonten for løsning af problemet med overbelægning i detentionen i Tasiilaq nu er ca. 10 måneder, og at tidshorisonten således er ændret i forhold til det som direktoratet i første omgang havde meldt ud (ét til halvandet år).

Jeg har endvidere noteret mig det som direktoratet har oplyst om belægningssituationen i august og september måned 2007; en situation som afviger i positiv retning fra oplysningerne i sagen om situationen i sommerperioderne 2006 og 2005. Jeg går imidlertid ud fra at dette kun er forbigående, hvilken formodning jeg endvidere går ud fra at direktoratet deler.”

Jeg meddelte endvidere at jeg ikke foretog mig mere i sagen på det foreliggende grundlag ud over at holde mig orienteret om sagens udvikling.

I sommeren 2008 blev det egentlige byggearbejde sat i gang – med en vis forsinkelse på grund af storisen der den 28. juni 2008 forhindrede skibet med byggematerialer i at komme frem til havnen (byggematerialerne nåede således først frem til byggepladsen medio august måned 2008).

Den 28. januar 2009 kunne direktoratet meddele mig at arbejdet med udvidelsen af detentionen (fra 3 detentionsrum – idet et af de i alt 4 detentionsrum anvendes som forrum – til 5 detentionsrum) var forløbet planmæssigt hen over efteråret/vinteren 2008.

4-5. Afskedigelse af ansat med synsproblemer uden stillingtagen til om den ansatte måtte betragtes som handicappet

Ansættelses- og arbejdsret 1.2 – 1.3 – 1.9. – Forvaltningsret 1121.1 – 1121.5 – 114.3 – 2.2 – 2511.1 – 2511.2.

En kvinde blev afskediget efter 24 år som tjenestemandsansat i kriminalforsorgen. Kvinden havde en øjenlidelse der bevirkede at hun ikke kunne arbejde i længere tid ved en computer. Det var først og fremmest øjenlidelsen der gav hende problemer ved arbejdet i kriminalforsorgen.

Ombudsmanden udtalte at arbejdsgiveren ikke havde foretaget tilstrækkelige undersøgelser af mulighederne for at beholde kvinden på arbejdspladsen ved at kompensere for øjenlidelsen og eventuelt ansætte hende i et fleksjob.

Ombudsmanden udtalte desuden at arbejdsgiveren skulle have forholdt sig til om kvindens synsproblemer kunne karakteriseres som et handicap, med den virkning at forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap skulle indgå i vurderingen af sagen.

Kvinden blev afskediget mindre end et år før hun kunne være gået på efterløn. Ombudsmanden mente at arbejdsgiveren burde have inddraget det forhold at kvinden, før hun blev afskediget, flere gange havde tilkendegivet over for arbejdsgiveren at hun ønskede at blive på arbejdspladsen indtil hun kunne gå på efterløn. Ombudsmanden mente desuden ikke at arbejdsgiveren kunne se bort fra kvindens anciennitet.

Ombudsmanden udtalte at kriminalforsorgens behandling af sagen var overordentlig kritisabel. Ombudsmanden mente desuden at der var grundlag for at myndighederne genoptog behandlingen af sagen med henblik på at arbejdsgiveren tog stilling til de krav kvinden havde fremsat.

(J.nr. 2007-1785-813).

Ombudsmandens udtalelse

”Det er min opfattelse at Statsfængslet (X) ikke foretog en tilstrækkelig undersøgelse af mulighederne for at beholde dig på arbejdspladsen ved at kompensere for følgerne af din øjenlidelse, eventuelt kombineret med at ansætte dig i et fleksjob. Jeg mener i den forbindelse ikke at statsfængslet gav en saglig begrundelse for at du ikke kunne ansættes i et fleksjob.

Statsfængslet skulle desuden have forholdt sig til om dine synsproblemer kunne karakteriseres som et handicap, med den virkning at forbuddet mod at forskelsbehandle på grund af handicap skulle indgå i statsfængslets overvejelser ved behandlingen af sagen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen skulle sørge for at disse forhold i tilstrækkelig grad blev undersøgt og overvejet før direktoratet afskedigede dig.

Jeg mener desuden at din arbejdsgiver skulle have været mere imødekommende over for muligheden for at ansætte dig på deltid.

Statsfængslets og direktoratets behandling af sagen bar ikke præg af at myndighederne tog hensyn til den betydelige periode du havde været ansat i fængslet, ligesom din arbejdsgiver ikke tog hensyn til at der på afskedigelsestidspunktet var mindre end et år til at du kunne gå på efterløn.

Sagen må vurderes i lyset af at en offentlig myndighed har et ansvar for at be-

handle borgerne, herunder egne ansatte, på en værdig og imødekommende måde og følge en linje der er egnet til at vække tillid til den offentlige forvaltning.

Samlet set mener jeg derfor at statsfængslets og direktoratets behandling af sagen er meget kritisabel.

Det kan efter min opfattelse ikke afvises at du ikke var blevet afskediget hvis der var blevet taget stilling til om du måtte betragtes som handicappet, og hvis mulighederne for at kompensere for dine synsproblemer var blevet undersøgt mere grundigt, eventuelt kombineret med en ansættelse i fleksjob.

Jeg mener derfor der er grundlag for at myndighederne genoptager behandlingen af sagen, navnlig med henblik på at din arbejdsgiver tager stilling til de krav du har fremsat under sagen, herunder kravet om lønkomensation frem til det tidspunkt hvor du kunne være gået på efterløn.

Jeg har skrevet til myndighederne og redegjort for min opfattelse af sagen. Samtidig har jeg henstillet at direktoratet genoptager behandlingen af sagen, og bedt direktoratet om at underrette mig om sagens videre forløb.

Her følger en nærmere redegørelse for resultatet af min undersøgelse.

1. Helbredsbetaget utjenstedygtighed

Du blev afskediget på grund af at du havde et højt sygefravær, og at din arbejdsgiver i den forbindelse vurderede at du var utjenstedygtig i stillingen som tjenestemandsansat forsorgsassistent.

Det kan lægges til grund at dit sygefravær altovervejende skyldtes at meget af dit arbejde foregik ved brug af en computer. Det er i øvrigt min opfattelse at der ikke var andre helbredsmaessige forhold end dem der fulgte – direkte eller indirekte – af din øjenlidelse, der gjorde at du ikke kunne klare jobbet som forsorgsassistent

uden et betydeligt sygefravær.

Det er forudsat i bl.a. tjenestemandspensionslovens § 2, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 230 af 19. marts 2004), at en tjenestemand kan afskediges på grund af såkaldt helbredsbetaget utjenstedygtighed. Regler om fremgangsmåden og betingelserne for en afskedigelse af denne grund er nærmere angivet i cirkulære af 1. september 2001 om afsked af tjenestemænd i staten og folkekirken m.fl. på grund af svagelighed og sygefravær. Cirkulæret er rettet til ministerier og styrelser og har bl.a. følgende indhold:

‘§ 3. Når en tjenestemandens helbredsforhold medfører sygefravær af længere varighed, hyppige sygefravær over en længere periode eller i øvrigt skaber tvivl om, hvorvidt tjenestemanden fremtidig kan varetage sin stilling, og tjenestemanden ikke kan klare mulige ændrede arbejdsvilkår, skal tjenestemandens tjenstedygtighed vurderes med henblik på eventuel afsked på grund af svagelighed.’

Ifølge denne regel er det altså forudsat at en statslig myndighed skal overveje om der er mulighed for at tilbyde den ansatte tjenestemand ændrede arbejdsvilkår, og om den ansatte i så fald vil kunne klare stillingen.

2. Omplacering

Statsfængslet har i udtalelsen af 6. november 2007 forklaret hvorfor det ikke var muligt at omplacere dig til en stilling hvor der var mindre computerarbejde, og direktoratet har i sagen henholdt sig til denne forklaring. Statsfængslet har henvist til at en væsentlig del af arbejdet for stort set alle ansatte i kriminalforsorgen foregik ved brug af en computer, ikke mindst i de stillinger der var besat af socialrådgivere.

Jeg kan forstå at du ikke er helt enig i statsfængslets opfattelse. Jeg mener dog ikke at jeg har grundlag for at anfægte statsfængslets oplysninger på dette punkt.

3. Muligheden for at inddrage hjælpemidler

Dit brev af 14. november 2006 til Personalestyrelsen var vedlagt dit brev af 15. november 2006 til statsfængslet, og du præciserede i dette brev hvordan du mente der kunne være blevet kompenseret for din øjenlidelse, bl.a. ved hjælp af forskellige hjælpemidler. Som du også nævnte i dit brev, kunne Statens Øjenklinik udlevere optiske og optikunderstøttende synshjælpemidler efter henvisning fra bl.a. øjenlæger og kommunale konsulenter (§ 13 i den dagældende hjælpemiddelbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 624 af 15. juni 2006)).

Ud fra de oplysninger jeg har i sagen, undersøgte statsfængslet ikke om du kunne være blevet i jobbet ved at kompensere for øjenlidelsen ved hjælp af forskellige hjælpemidler. Direktoratet for Kriminalforsorgen henviste i udtalelsen af 11. marts 2008 til at din egen øjenlæge havde oplyst at hjælpemidler ikke kunne afhjælpe dit synshandicap. Jeg går ud fra at direktoratet her henviser til speciallægeerklæringen af 27. april 2006 som kommunen skaffede i forbindelse med behandlingen af din sygedagpengesag. Kommunen bad altså om øjenlægens vurdering i forbindelse med kommunens undersøgelser af din erhvervsevne på et mere generelt plan.

Jeg mener ikke at din arbejdsgiver med henvisning til denne udtalelse kunne afvise at undersøge om du ved at gøre brug af forskellige hjælpemidler kunne klare din konkrete stilling som forsorgsassistent. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at øjenlægens udtalelse drejer sig om hvorvidt din øjenlidelse kunne afhjælpes. I forhold til din arbejdsgiver var der derimod tale om at der skulle kompenseres for din øjenlidelse sådan at du – trods øjenlidelsen – stadig kunne være ansat i kriminalforsorgen.

Kommunen sørgede i øvrigt for at du efterfølgende deltog i en arbejdsprøvning. De undersøgelser kommunen foretog, viste at du efter en indkøringsperiode kunne klare et job på fuld tid hvis der blev taget hensyn til følgerne af din øjenlidelse. Om end disse oplysninger først kom efter afskedigelsen, mener jeg at kommunens arbejdsprøvning belyser de muligheder din arbejdsgiver kunne have undersøgt i sagen.

Det er samlet set min opfattelse at din arbejdsgiver ikke foretog en tilstrækkelig undersøgelse af om du kunne være blevet på arbejdspladsen hvis der blev kompenseret for din øjenlidelse ved at inddrage hjælpemidler i dit daglige arbejde. Min vurdering af dette forhold skal ses i sammenhæng med at hverken statsfængslet eller direktoratet overvejede om dine synsproblemer kunne karakteriseres som et handicap. De hjælpemidler mv. du i så fald kunne have fået stillet til rådighed for at kompensere for dit handicap, eventuelt en personlig assistent, indgik derfor heller ikke i myndighedernes behandling af din sag. Jeg har redegjort for min opfattelse af dette forhold i afsnittet lige nedenfor.

Efter officialprincippet er den enkelte forvaltningsmyndighed forpligtet til selv at skaffe de fornødne oplysninger om forholdene i en sag inden myndigheden træffer afgørelse i sagen. Myndighedens undersøgelse af sagen kan bestå i at den søger for at private, herunder sagens parter, medvirker til at sagen er tilstrækkeligt oplyst før den bliver afgjort.

4. Forskelsbehandling på grund af handicap

Forskelsbehandlingsloven indeholder regler om forbud mod diskriminering på arbejdsmarkedet på grund af bl.a. handicap (lovbekendtgørelse nr. 31 af 12. januar 2005 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv.). Lovens § 1, stk. 1, har følgende indhold:

‘§ 1. Ved forskelsbehandling forstås i denne lov enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse.’

Statsfængslet har i udtalelsen af 6. november 2007 skrevet at det ikke mener at kunne vurdere om dine synsproblemer kunne karakteriseres som et handicap. Statsfængslet har henvist til at begrebet handicap ikke er defineret i forskelsbehandlingsloven.

Jeg har under pkt. 4.1. nærmere redegjort for baggrunden for at forbuddet mod diskrimination på grund af handicap blev indført, og nævnt eksempler på hvordan handicapbegrebet er blevet anvendt og beskrevet i afgørelser ved de danske domstole og i den juridiske litteratur. Jeg har bl.a. citeret et uddrag af det lovforslag der lå bag den lovændring der indførte diskriminationsforbuddet. Hvis man tager udgangspunkt i lovforslaget, skulle det vurderes om din øjenlidelse medførte at der kunne konstateres en funktionsnedsættelse som udløste et kompensationsbehov for at du kunne fungere på lige fod med andre ansatte i en stilling der svarede til din stilling som forsorgsassistent.

Ud fra oplysningerne i sagen mener jeg det var oplagt at du efter en sådan vurdering kunne være omfattet af handicapbegrebet.

Det er på den baggrund min opfattelse at din arbejdsgiver burde have forholdt sig til om dine synsproblemer kunne karakteriseres som et handicap, herunder til om forskelsbehandlingsloven førte til at statsfængslet var forpligtet til at sørge for at du – uanset din øjenlidelse – kunne arbejde på arbejdspladsen. Muligheden for at få stillet særlige hjælpemidler, herunder en personlig assistent, til rådighed for at kompensere for handicappet burde også være indgået i myndighedernes overvejel-

ser. Lovgivningen om de sidstnævnte forhold er nærmere gennemgået i pkt. 4.2.

4.1 Handicapbegrebet

Kriterierne handicap og alder blev indsat i forskelsbehandlingsloven ved lov nr. 1417 af 22. december 2004. Kriterierne blev indsat som et led i gennemførelsen af et EU-direktiv (direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv).

Før kriterierne blev indsat i forskelsbehandlingsloven, blev ændringen af loven vedtaget af Folketinget. Det skete på baggrund af et lovforslag der blev fremsat af beskæftigelsesministeren den 11. november 2004 (lovforslag nr. L 92, Folketingsåret 2004-05, 1. samling, tillæg A, s. 2704 f). I lovforslaget var der bl.a. knyttet nogle bemærkninger til de enkelte regler i lovforslaget, herunder til § 1, nr. 2, om indsættelse af kriterierne handicap og alder i loven. Der stod bl.a. følgende om handicapkriteriet:

‘Modsat alder er handicap ikke et entydigt begreb. I overensstemmelse med EU’s sædvanlige lovgivningspraksis defineres begrebet ikke i direktivet. Det er derfor i første omgang op til medlemsstaterne at definere begrebet i overensstemmelse med national praksis.

I sidste instans er det dog op til EF-domstolen at fastlægge den endelige fortolkning af direktivet.

Handicapbegrebet er særligt relevant i forhold til social- og arbejdsmarkedslovgivningen, men nogen egentlig definition af begrebet findes ikke der.

I praksis opereres med en forståelse af begrebet, som kan formuleres på følgende vis: For at tale om et handicap eller en person med handicap må der kunne konstateres en fysisk, psykisk eller intellektuel funktionsnedsættelse, som afføder et kompensationsbehov, for at den pågældende kan fungere på lige fod med andre

borgere i en tilsvarende livssituation, jf. Handicap og Ligebehandling – et refleksionspapir s. 2, Det Centrale Handicapråd, 2001.

Folketingsbeslutning B 43 vedtaget den 2. april 1999 [rettelig 1993; min tilføjelse] om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere er et udtryk for denne forståelse af begrebet. Af folketingsbeslutningen fremgår det, at: 'Folketinget henstiller til alle statslige og kommunale myndigheder samt private virksomheder med eller uden offentlige støtte at efterleve princippet om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere og at tage hensyn til og skabe muligheder for hensigtsmæssige løsninger under hensyntagen til handicappedes behov i forbindelse med forberedelse af beslutninger, hvor hensyntagen overhovedet kan komme på plads.'

FN's Standardregler om Lige Muligheder for Handicappede (Resolution 48/96) fra 1993 bygger på det samme princip om ligebehandling.

...

Efter lovforslaget er det dog ikke afgørende for beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af handicap, at der er et konkret behov for kompensation.

...

Det bemærkes, at årsagen til funktionsnedsættelsen er uden betydning for beskyttelsen mod forskelsbehandling.'

Østre Landsret afgjorde den 5. marts 2008 en sag om forskelsbehandling af en synshandicappet arkitekt. Sagen er omtalt i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, s. 1450 f. Arkitekten i sagen havde nedsat syn som følge af en nethindeløsning, og der var i sagen ikke sat spørgsmålstejn ved at han var omfattet af handicapbegrebet i forskelsbehandlingsloven.

I en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, afd. B, s. 302, redegør Pia Justesen for forståelsen af handicapbegrebet i forskelsbehandlingsloven. Pia Justesen gen-

nemgår i artiklen dels de danske regler om forbud mod diskrimination på grund af handicap og baggrunden herfor, dels de afgørelser mv. der er truffet ved de danske domstole mv. efter at loven blev gennemført i Danmark. Hun har desuden gjort rede for de EU-retlige regler om diskriminationsforbuddet og for EF-Domstolens afgørelser på dette område. På den baggrund konkluderer Pia Justesen at EU's beskæftigelsesdirektiv og FN's handicapkonvention baserer sig på et socialt og miljøbestemt handicapbegreb. Det samme gælder for forarbejderne til forskelsbehandlingsloven. De danske domstole synes derimod i højere grad at lægge vægt på om der er et behov for kompensation. Spørgsmålet om hvorvidt en person kan betragtes som handicappet i forskelsbehandlingslovens forstand, afhænger altså ifølge de hidtidige danske domme på området i høj grad af om den nedsatte funktionsevne har en karakter der nødvendiggør kompensation.

Uanset hvilken betragtning man anlægger i din sag, var det nærliggende at betragte dig som handicappet i forskelsbehandlingslovens forstand. Din arbejdsgiver har som nævnt ikke forholdt sig til dette spørgsmål.

4.2 Forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet

Forskelsbehandlingsloven indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

'§ 2. En arbejdsgiver må ikke forskelsbehandle lønmodtagere eller ansøgere til ledige stillinger ved ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- og arbejdsvilkår.

...

§ 2a. Arbejdsgiveren skal træffe de foranstaltninger, der er hensigtsmæssige i betragtning af de konkrete behov for at give en person med handicap adgang til beskæftigelse, til at udøve beskæftigelse eller have fremgang i beskæftigelse, eller for

at give en person med handicap adgang til uddannelse. Dette gælder dog ikke, hvis arbejdsgiveren derved pålægges en uforholdsmæssig stor byrde. Lettes denne byrde i tilstrækkeligt omfang gennem offentlige foranstaltninger, anses byrden ikke for at være uforholdsmæssig stor.'

§ 2a blev indsat i forbindelse med at kriterierne alder og handicap blev indsat i forskelsbehandlingsloven. Ændringen blev som nævnt under pkt. 4.1 foretaget som et led i gennemførelsen af et EU-direktiv (2000/78/EF). I direktivets indledning (præambel) er det nævnt hvilke hensyn der ligger bag direktivet. Under pkt. 20 og 21 i indledningen er der nævnt følgende:

'20) Der bør vedtages passende, dvs. effektive og praktiske foranstaltninger med henblik på at tilpasse arbejdspladsen til en handicappet, f.eks. ved at indrette lokaler eller tilpasse udstyr, arbejdsmønstre, opgavefordeling, samt adgang til uddannelse og instruktion.

21) Når det vurderes, om disse tilpasninger medfører en uforholdsmæssig stor byrde, bør der navnlig tages hensyn til de finansielle og andre omkostninger, der er forbundet hermed, samt til organisationens eller virksomhedens størrelse og finansielle midler samt muligheden for at opnå offentlige tilskud eller anden støtte.'

I lovforslaget bag loven, som jeg også har nævnt under pkt. 4.1 (lovforslag nr. L 92, Folketingsåret 2004-05, 1. samling), står bl.a. følgende under almindelige bemærkninger, pkt. 5.1:

'I forbindelse med ansættelse af en person med handicap kan der være behov for særlige hjælpemidler eller for personlig assistance. I henhold til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats er der mulighed for at få tilskud til undervisningsmaterialer, arbejdsredskaber og mindre arbejdspladsindretninger. Reglerne om personlig assistance findes i bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv m.v. Pt. administreres reglerne af AF/

kommunerne, hvor virksomhederne til enhver tid kan kontakte kommunen eller AF for at søge råd og vejledning om hjælpemidler eller mulighederne for tilskud til personlig assistance.'

I bemærkningerne til bestemmelsen der blev indsat som forskelsbehandlingslovens § 2a, var bl.a. følgende anført (lovforslagets § 1, nr. 11):

'Tilpasningsforpligtelsen vil alene være relevant i de tilfælde, hvor personen med handicap har de nødvendige kvalifikationer for at kunne bestride det pågældende job, med de eventuelle påkrævede tilpasninger. ...

...

Formålet med bestemmelsen er at fastslå arbejdsgiverens forpligtelse til at træffe de foranstaltninger, der er hensigtsmæssige i betragtning af de konkrete behov, den pågældende person med handicap har, for at få adgang til arbejdsmarkedet, bibeholde en ansættelse og udvikle sig i sin stilling, således som det er tilfældet for andre kolleger, der ikke er handicappede. Bestemmelsen er central for at fastlægge omfanget af arbejdsgiverens forpligtelser til at træffe foranstaltninger i forhold til ansøgere med handicap og allerede ansatte, der senere bliver handicappede. Når omfanget af de foranstaltninger, der er påkrævet for at kunne vurdere, hvad der skal til for at ansætte en person med handicap er afklaret, skal arbejdsgiveren, afhængig af udgiftens størrelse, afholde denne. Ved vurderingen af, om arbejdsgiveren pålægges en uforholdsmæssig stor byrde, skal der tages hensyn til, om det offentlige dækker en del eller alle udgifter. Dækkes udgifterne i tilstrækkeligt omfang af staten, anses byrden ikke for at være uforholdsmæssig stor.'

Det følger af ovennævnte regler om arbejdsgiverens forpligtelse til at tilpasse arbejdspladsen til en handicappet arbejdstager at en arbejdsgiver ikke kan afskedige en kvalificeret person på grund af et han-

dicap. Arbejdsgiveren skal vurdere handicappets betydning i forhold til den opgave der skal løftes, sammenholdt med muligheden for at afhjælpe handicappet og eventuelle udgifter forbundet hermed, før arbejdsgiveren eventuelt kan afskedige personen. Her har det betydning at der bl.a. kan ydes tilskud til personlig assistance til handicappede i erhverv.

Efter de regler der var gældende da du blev afskediget, kunne der ydes tilskud til personlig assistance i gennemsnitlig indtil 20 timer pr. uge for en bestemt periode eller indtil videre (lovbekendtgørelse nr. 55 af 29. januar 2001 om kompensation til handicappede i erhverv mv., § 7, stk. 3). Efter en konkret vurdering kunne en person der havde mere end ét handicap, eller som i øvrigt havde et meget betydeligt handicap, få tilskud op til fuld tid.

Eftersom din arbejdsgiver ikke vurderede om du kunne betragtes som handicappet, indgik disse forhold slet ikke i statsfængslets og direktoratets overvejelser i sagen.

5. Fleksjob

Ud fra oplysningerne i sagen må jeg lægge til grund at din kommune mente at du opfyldte betingelserne for at få tilbudt et fleksjob. Kommunen var altså indstillet på at yde det økonomiske tilskud som kommunen var forpligtet til efter reglerne om fleksjob.

Statsfængslet afviste imidlertid at ansætte dig i et fleksjob, og statsfængslet har i et notat af 4. december 2006 kort redegjort for sine overvejelser om fleksjob. Det fremgår heraf at statsfængslet mente at du ville have et uforholdsmæssigt højt sygefravær, også selv om du blev ansat i et fleksjob eller på deltid.

Direktoratet mente ifølge udtalelsen af 11. marts 2008 ikke at det kunne tilside-sætte statsfængslets vurdering af dette forhold. I forbindelse med afskedigelsen den 14. maj 2007 henviste direktoratet til

Personalestyrelsens brev af 7. februar 2007 om bl.a. muligheden for ændrede arbejds-vilkår. Personalestyrelsen skrev i brevet bl.a. at det var arbejdsgiverens suveræne afgørelse om fleksjobvilkår skulle accepteres.

Jeg har i det følgende afsnit redegjort nærmere for reglerne om fleksjob og for lovgivningen i øvrigt på dette område. Som det fremgår heraf, mener jeg at din arbejdsgiver var forpligtet til at imødekomme en anmodning om fleksjob, medmindre der var saglige grunde for at afslå anmodningen.

Under pkt. 6 nedenfor har jeg skrevet at jeg ikke mener statsfængslet kunne afvise at ansætte dig på deltid blot fordi du havde haft tre enkeltstående sygedage i en længere periode med halvtidstjeneste. Noget tilsvarende gør sig gældende for så vidt angår fleksjob.

Der blev i øvrigt ikke foretaget en vurdering af om der var en konkret stilling der ville være egnet som fleksjob for dig – heller ikke selv om du i brevet af 14. november 2006 til Personalestyrelsen skrev at dine kolleger havde en ide til et fleksjob til dig. Brevet var vedlagt dit brev af 15. november 2006 til statsfængslet. I brevet til Personalestyrelsen nævnte du også muligheden for at kompensere for din øjenlidelse via hjælpemidler. Denne mulighed undersøgte statsfængslet heller ikke i relation til vurderingen af om du kunne ansættes i et fleksjob.

I udtalelsen af 6. november 2007 har statsfængslet anført at der måtte tages hensyn til den centrale og væsentlige betydning socialrådgiverne havde i fængslet, ikke mindst for de indsatte. Statsfængslet henviste til at gruppen af socialrådgivere i fængslet var ganske sårbar fordi den bestod af mange nyansatte, og fordi der allerede var én i gruppen der var ansat i fleksjob.

De hensyn statsfængslet henviser til i udtalelsen af 6. november 2007, var for så

vidt saglige at inddrage ved den vurdering statsfængslet skulle foretage. På baggrund af den betydelige erfaring du havde, mener jeg dog ikke at de anførte hensyn i sig selv kunne begrunde at du ikke skulle ansættes i fleksjob – din erfaring betød nærmere at det var en fordel for statsfængslet at kunne beholde dig i denne gruppe af nyansatte. Som nævnt havde dine kolleger rent faktisk også haft en ide til et fleksjob til dig. Det er i den forbindelse ikke uden betydning at din arbejdsgiver maksimalt skulle betale $\frac{1}{4}$ af din løn (se pkt. 5.1).

På den baggrund mener jeg ikke din arbejdsgiver undersøgte muligheden for at ansætte dig i fleksjob – i hvert fald ikke i tilstrækkelig grad. Jeg mener heller ikke at statsfængslet eller direktoratet har givet en saglig begrundelse for hvorfor du ikke kunne ansættes i fleksjob.

5.1 Regler mv. om fleksjob

Reglerne om fleksjob er samlet i kapitel 13 i beskæftigelsesindsatsloven (nu lovbekendtgørelse nr. 439 af 29. maj 2008 om en aktiv beskæftigelsesindsats). De gældende regler er stort set i overensstemmelse med de regler der gjaldt da statsfængslet vurderede om du skulle ansættes i fleksjob. Reglerne (lovbekendtgørelse nr. 685 af 29. juni 2005 om en aktiv beskæftigelsesindsats som ændret ved lov nr. 565 af 9. juni 2006) havde bl.a. følgende indhold:

'§ 70. Kommunen giver tilbud om fleksjob til personer, som ikke modtager førtidspension efter lov om social pension, og som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet.

Stk. 2. Fleksjob kan først tilbydes, når alle relevante tilbud efter denne lov samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdspladsen, har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. Undtaget herfra er tilfælde,

hvor det er åbenbart formålsløst at gennemføre de nævnte foranstaltninger forud for visitationen.

...

§ 71. Arbejdsgiveren betaler lønnen til den ansatte i fleksjob.

Stk. 2. Kommunen giver arbejdsgiveren tilskud til lønnen. Tilskuddet er halvdelen eller totredjedele af lønnen, afhængigt af graden af den nedsatte arbejdssevne.

Stk. 3. Tilskuddet beregnes af lønnen med tillæg af udgifter til arbejdsgiverbidrag til ATP samt eventuelle udgifter til andre arbejdsgiverbidrag. Tilskuddet kan ikke overstige halvdelen eller totredjedele af den mindste overenskomstmæssige timeløn på det aktuelle ansættelsesområde eller af den løn, som sædvanligvis gælder for tilsvarende arbejde, med tillæg af udgifter til arbejdsgiverbidrag til ATP samt eventuelle udgifter til andre arbejdsgiverbidrag. Tilskuddet kan dog højst beregnes ud fra et beløb på 395.000 kr. (2006-niveau) på årsbasis eller 205,30 kr. (2006-niveau) på timebasis.

Stk. 4. Tilskuddet efter stk. 3 nedsættes med det beløb, som arbejdsgiveren har ret til efter lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel. Beskæftigelsesministeren kan fastsætte regler herom.

§ 72. Når kommunen har givet tilbud om fleksjob, fastsættes løn og øvrige arbejdsvilkår, herunder arbejdstiden, som udgangspunkt efter de kollektive overenskomster på ansættelsesområdet, herunder efter de sociale kapitler. I ikke overenskomstdækket ansættelse skal overenskomsten på sammenlignelige områder gælde. Fastsættelse af løn og øvrige arbejdsvilkår skal ske i samarbejde med de faglige organisationer.

Stk. 2. Kommunen skal give tilbud om fleksjob på fuld tid, medmindre personen foretrækker deltidsansættelse eller er omfattet af bestemmelsen i stk. 3.'

Reglerne vedrører hvilke omstændigheder der gør at en kommune er forpligtet

til at tilbyde (tilskud til) fleksjob. Reglerne vedrører derimod ikke en arbejdsgivers forpligtelse til at ansætte en person i fleksjob. De statslige arbejdsgiveres forpligtelser i denne henseende er derimod angivet i Finansministeriets cirkulære af 14. juni 1997 om job på særlige vilkår (socialt kapitel). Cirkulæret har bl.a. følgende indhold:

‘Målgruppen for aftalen om socialt kapitel er således udvidet til også at omfatte tjenestemænd og tjenestemandslignende ansatte. Endvidere omfatter aftalen udefra kommende med nedsat erhversevne. Hensigten med denne aftale er at sikre mere rummelige og åbne statslige arbejdspladser.

Der skal gøres mest muligt for at fastholde medarbejdere med nedsat erhversevne på arbejdspladserne, samtidig med at man skal søge at integrere personer med nedsat erhversevne, som ikke i dag har en arbejdspladstilknøytning.’

I cirkulærets pkt. 3 opfordres der til at de statslige institutioner og virksomheder ‘øger beskæftigelsesmulighederne for personer omfattet af eksisterende social- og arbejdsmarkedspolitiske beskæftigelses-/aktiverings-ordninger’. Der er herefter nævnt en række eksempler på sådanne ordninger, bl.a. forløberen for den nuværende fleksjobordning (beskyttet beskæftigelse efter den dagældende bistandslovs § 91 – ‘50/50-ordningen’).

Cirkulæret er fortsat gældende og er nu indarbejdet i Finansministeriets Personaleadministrative Vejledning, kapitel 18 om job på særlige vilkår (socialt kapitel), beskæftigelsestilbud o.lign. Det fremgår også heraf at der er etableret en refusionsordning for at motivere statslige arbejdsgivere til at ansætte flere personer i fleksjob. Reglerne herom findes i Finansministeriets cirkulære af 12. december 2006 om fleksjob i staten. Det fremgår heraf at 50 pct. af den del af lønnen der ikke dækkes

af kommunen, dækkes via refusionsordningen.

Jeg har tidligere behandlet en sag hvor en person der var ansat i et fleksjob på deltid, havde fået afslag på at blive ansat på fuld tid. Den pågældende var ansat i en offentlig myndighed. I sagen udtalte jeg bl.a. følgende (Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 359*):

‘En arbejdsgiver er ikke efter loven forpligtet til at ansætte en person der allerede er ansat i en deltidsstilling, på fuld tid. Offentlige myndigheder er imidlertid underlagt det almindelige forvaltningsretlige saglighedskrav og forvaltningslovens begrundelsesregler. Hensigten med bestemmelsen i beskæftigelsesindsatslovens § 72, stk. 2, er at skabe mulighed for at personer der er berettiget til et fleksjob, kan udnytte deres fulde erhversevne gennem tilbud om ansættelse på fuld tid. I en situation som den foreliggende hvor en ansat i et deltidsfleksjob ansøger om fuldtidsansættelse, må der efter min opfattelse bestå en pligt for en offentlig arbejdsgiver til at opfylde lovens formål ved at imødekomme denne ansøgning medmindre der foreligger saglige grunde til at afslå ansøgningen. Ansøgningen kan således afslås hvis dette er nødvendigt for at varetage hensyn som en offentlig myndighed kan eller skal varetage, herunder myndighedens driftsmæssige behov.

Denne forståelse stemmer også bedst overens med Finansministeriets vejledning om socialt kapitel i staten der er rettet til de statslige arbejdspladser ...’

Ud fra tilsvarende betragtninger er det min opfattelse at der også i din sag bestod en forpligtelse for arbejdsgiveren til at imødekomme en ansøgning om fleksjob, medmindre der forelå saglige grunde til at afslå ansøgningen. Du havde været ansat i statsfængslet i en årrække da spørgsmålet om fleksjob blev aktuelt, og ifølge Finansministeriets cirkulære fra 1997 skal der gøres mest muligt for at fastholde medarbej-

dere med nedsat erhvervsevne på de statslige arbejdspladser.

Som nævnt ovenfor mener jeg ikke din arbejdsgiver gav en saglig begrundelse for at afvise at ansætte dig i et fleksjob.

6. Deltid

Før du blev afskediget, accepterede din arbejdsgiver at du i flere perioder arbejdede på halv tid på grund af de konsekvenser din øjenlidelse havde for dit arbejde.

Statsfængslet afviste imidlertid at tilbyde dig yderligere ansættelse på nedsat tid. Statsfængslet mente at du ville have et højt sygefravær også selv om du fik tilbud om at fortsætte med at arbejde på halv tid.

Jeg mener ikke at statsfængslet har dokumenteret denne opfattelse blot ved at henvise til at du havde tre enkeltstående sygedage i en periode på flere måneder i 2006 hvor du arbejdede på halv tid, eller at statsfængslet på anden måde har redegjort fyldestgørende for sin opfattelse. Direktoratet har blot henholdt sig til statsfængslets bemærkninger til dette forhold.

Jeg mener din arbejdsgiver i højere grad burde have været imødekommende over for denne mulighed. Jeg har lagt vægt på at de særlige regler om statstjenestemænds forhold i forbindelse med sygdom indeholder regler om mulighed for nedsat tjenestetid som følge af sygdom (§ 5 i cirkulære nr. 33 af 19. marts 1992). Dette skal sammenholdes med at deltidsloven (lovbekendtgørelse nr. 815 af 26. september 2002) forudsætter at en arbejdsgiver så vidt muligt skal stræbe efter at imødekomme en anmodning om arbejdstidsnedsættelse og sidestille ansatte på deltid med ansatte på fuld tid. Af lovens § 4 a, stk. 3, fremgår det eksempelvis at en lønmodtager ikke kan afskediges bare fordi vedkommende har bedt om at arbejde på deltid. Loven er baseret på et EU-direktiv (direktiv 97/81/EF af 15. december 1997 om rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde, indgået af Unice, CEEP og EFS). Di-

rektivet er dels gennemført i dansk lov ved deltidsloven, dels gennemført ved kollektive overenskomster på arbejdsmarkedet.

Mine overvejelser om dette forhold kan dog ikke give mig grundlag for at foretage mig mere. Efter min gennemgang af din klage og akterne i sagen er det mit indtryk at du for så vidt ikke var interesseret i en egentlig deltidsansættelse. Det er derimod min opfattelse at du mente du kunne være blevet i en stilling på fuld tid hvis der var blevet kompenseret for din øjenlidelse, eventuelt i form af et fleksjob.

7. Efterløn

Over for statsfængslet påpegede du flere gange at du ville blive afskediget mindre end et år før du blev 60 år og dermed kunne gå på efterløn. Det skrev du bl.a. i brevet af 14. november 2006 som var vedlagt dit brev af 15. november 2006 til statsfængslet. Du skrev i den forbindelse at du havde et ønske om at fortsætte på arbejdspladsen indtil dette tidspunkt. Statsfængslet og direktoratet har ikke forholdt sig til dette.

Det er min opfattelse at det forhold at du ønskede at blive på arbejdspladsen indtil du kunne gå på efterløn, og at der var ganske kort tid til dette tidspunkt indtraf, burde være indgået i statsfængslets og direktoratets behandling af sagen. Det gælder navnlig i en sag som denne hvor det må lægges til grund at du kunne være blevet ansat i et fleksjob med den virkning at din arbejdsgiver maksimalt skulle betale $\frac{1}{4}$ af din løn. Jeg henviser til min gennemgang af reglerne om fleksjob under pkt. 5.1 ovenfor.

Offentlige myndigheder skal ved udførelsen af deres opgaver følge god forvaltningsskik, det vil bl.a. sige at en myndighed i almindelighed skal være imødekommende og hensynsfuld over for borgerne. Disse krav gælder også i relation til myndighedens ansatte. God forvaltningsskik

er en målestok som primært er udviklet i praksis, navnlig ved udtalelser fra Folkeetingets Ombudsmand. En række eksempler herpå er nævnt i bogen Forvaltningsret af Jens Olsen mfl. (2002), 2. udgave, s. 637 f.

8. Anciennitet

Det er mit indtryk at statsfængslet og Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke inddrog det forhold at du havde været ansat i statsfængslet i 24 år på det tidspunkt hvor du blev afskediget. Din arbejdsgiver har ikke på noget tidspunkt forholdt sig til det du har skrevet om dette forhold.

Statsfængslet har i sin udtalelse af 6. november 2007 skrevet at gruppen af socialrådgivere var sårbar på det tidspunkt hvor du blev afskediget, bl.a. fordi mange af de ansatte i gruppen var nye i jobbet.

I den situation mener jeg ikke at din arbejdsgiver kunne se bort fra din anciennitet, det vil sige længden af den periode du havde været ansat.

Det er fast antaget at en offentlig arbejdsgiver i en afskedigelsessituation har pligt til at inddrage sociale beskyttelseshensyn til de ansatte, herunder også anciennitetsmæssige hensyn, i forbindelse med arbejdsgiverens samlede vurdering af en medarbejders kvalifikationer. Jeg henviser til en kendelse af 8. december 2004 i en faglig voldgiftssag mellem parterne HK/Stat og Personalestyrelsen for Arbejdsformidlingen Frederiksborg Amt og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

9. Afsluttende bemærkninger

Som før nævnt mener jeg direktoratets og statsfængslets behandling af sagen er meget kritisabel, og jeg har henstillet at direktoratet genoptager din sag.

Jeg har desuden bedt direktoratet om at underrette mig om sagens videre forløb."

Sagsfremstilling

Justitsministeriet afskedigede A den 14. maj 2007 på grund af helbredsbebet utjenstydgtighed. Hun havde indtil da været tjenstemandsansat som forsorgsassistent ved Statsfængslet X (tidligere Statsfængslet i (...)). Hun har en uddannelsesmæssig baggrund som socialrådgiver. Det fremgår af hendes klage af 20. maj 2007 at hun havde arbejdet 24 år i statsfængslet da hun blev afskediget.

A skriver i sin klage at hun har nedsat syn som følge af en øjenlidelse, og at der i 2006 skete en forringelse af hendes syn. Det fremgår af sagen at hendes øjenlidelse først og fremmest gav hende problemer ved hendes arbejde i statsfængslet fordi hun ikke kunne holde til at arbejde i længere tid ved en computer. Skærmarbejdet førte til at hun fik spændinger i nakken og hovedpine mv. fordi hendes øjenlidelse indebar visse synsforstyrrelser.

I forbindelse med at A fik bevilget tjeneste på halv tid i foråret 2006, skrev hendes læge en erklæring til statsfængslet. Af lægeerklæringen af 21. april 2006 fremgik det at hun fem år forinden havde haft en nethindeløsning, og at hun havde et betydeligt nedsat syn på højre øje. Hendes læge beskrev hendes problemer ved computerarbejde som følge af hendes øjenlidelse. Lægen skrev at det ikke kunne afgøres på daværende tidspunkt om hun ville kunne genoptage arbejdet på fuld tid, men hun anså dette for at være usandsynligt.

Kommunen indledte samtidig en sag om sygedagpenge og bad i den forbindelse en øjenlæge om en vurdering af A's øjenlidelse. Af speciallægeerklæringen af 27. april 2006 fremgik det at hendes øjenlidelse indebar at hun havde forskellig billedstørrelse på sine øjne, og at det førte til en meget generende form for dobbeltsyn, og til at hun fejlbødmedte afstande. Øjenlægen skrev at man rent teoretisk kunne fremstille en speciel brille til hende, men at det i praksis ikke ville kunne

lade sig gøre. Øjenlægen skrev til sidst at han ikke mente hun kunne hjælpes bedre end ved at få tilbudt nedsat tid, eventuelt en fleksjobordning.

Statsfængslet skrev den 28. juni 2006 til A at fængslet ikke mente at det kunne bevilge hende yderligere tjeneste på halv tid, og at statsfængslet heller ikke mente at det kunne tilbyde hende beskæftigelse i fleksjob. Brevet var en bekræftelse på forhold der var blevet nævnt for hende ved flere tidligere møder, senest den 6. juni 2006. Det fremgår af hendes klage at hun ved mødet den 6. juni 2006 havde fået at vide at hun enten skulle genoptage arbejdet på fuld tid eller sygemelde sig. Hun havde herefter været fuldtidssygemeldt.

Den 8. september 2006 sendte statsfængslet A en opgørelse over sygedage, og det fremgik heraf at hun havde haft mere end 107 sygedage inden for de seneste 12 måneder, og at hun i samme periode havde været haft 90 halvtidssygedage. Statsfængslet bad samtidig om hendes bemærkninger til opgørelsen af sygedage og om en lægeerklæring der skulle bruges ved Personalestyrelsens kommende behandling af sagen.

A kommenterede ikke opgørelsen af sygedage, og statsfængslet forelagde herefter sagen for Personalestyrelsen. Personalestyrelsen skrev den 1. november 2006 til statsfængslet at helbredsnavnet vurderede at hun var helbredsmaessigt utjenstdygtig i hendes stilling som forsorgsassistent. Navnet havde samtidig vurderet at hendes erhvervsevne ikke var nedsat til 1/3 eller derunder. Hun ville derfor være berettiget til ordinær egenpension hvis hun blev afskediget på grund af helbredsmaessig utjenstdygtighed. Nævnets vurdering var foretaget på baggrund af en lægeerklæring af 21. september 2006 fra hendes egen læge.

Under henvisning til Personalestyrelsens vurdering skrev statsfængslet den 10. november 2006 til A at statsfængslet overvejede at afskedige hende. Hun fik en frist på 14 dage til at udtale sig om sagen. Hendes fag-

lige organisationer (...) havde samtidig fået mulighed for at komme med deres bemærkninger til sagen.

A skrev den 14. november 2006 til Personalestyrelsen at hun ikke mente at sagen var blevet undersøgt tilstrækkeligt. Hendes brev vedrørte både grundlaget for helbreds vurderingen og grundlaget for den påtænkte afskedigelse.

Hun pegede i brevet på at sagen ikke var blevet vurderet på baggrund af relevante speciallægeerklæringer, herunder erklæringer fra en øjenlæge eller psykologerklæringer. I hendes brev gjorde hun bl.a. opmærksom på at hun på grund af sine problemer med synet havde været udsat for et psykisk pres fra statsfængslets ledelse, og at den behandling hun havde fået af sin arbejdsgiver, havde ført til at hun havde fået en depression.

I brevet til Personalestyrelsen fremhævede A også at en uansøgt afskedigelse af en tjenestemand ifølge reglerne forudsatte at afskedigelsen var sagligt begrundet, og at det blev vurderet at ændrede arbejdsvilkår ikke ville kunne forbedre situationen. Hende bekendt havde hendes arbejdsgiver ikke overvejet eller drøftet muligheden for at hun kunne blive på arbejdspladsen på fuld tid, eventuelt i et fleksjob, hvis der blev taget højde for hendes skånehensyn. Hun pegede i brevet på at statsfængslet kunne få stillet relevante hjælpemidler til rådighed fra kommunens hjælpemiddelcentral, og at optiske synshjælpemidler ifølge hjælpemiddelbekendtgørelsen blev udleveret af Statens Øjenklinik efter henvisning fra speciallæger. I brevet nævnte hun flere konkrete eksempler på hjælpemidler der kunne være relevante for hende (forstørrelsesprogrammer, skærmlæsere og -briller og syntetiske tale- og læseprogrammer). I brevet nævnte hun også at hendes kolleger havde haft en ide til relevant beskæftigelse i et fleksjob for hende.

Om afskedigelsen skrev A sammenfattende i brevet at hun ikke kunne acceptere at hun blev afskediget på grund af et synshan-

dicap der kunne have været afhjulpet via skånehensyn og inddragelse af hjælpemidler, eventuelt kombineret med en fleksjob-ordning.

I brevet henviste A flere gange til at hun havde været ansat i statsfængslet i 24 år, og at hun havde haft et ønske om at blive på arbejdspladsen indtil hun kunne være gået på efterløn den 29. marts 2008 (hvor hun fyldte 60 år).

I brevet til Personalestyrelsen gjorde A opmærksom på at hendes øjenlidelse ikke havde nogen indflydelse på hendes arbejde som socialrådgiver, men at begrænsningerne alene vedrørte sekretærfunktionen og det dertil hørende computerarbejde. Hun oplyste desuden at hendes kommunes dagpengeafdeling sigtede mod at hun efter en arbejdsprøving kunne vende tilbage på arbejdsmarkedet i et fleksjob på fuld tid.

Med henvisning til de ovenstående og en række øvrige forhold fremsatte A i brevet krav om bl.a. skadeserstatning og lønkomensation frem til det tidspunkt hvor hun kunne være gået på efterløn.

A skrev den 15. november 2006 til statsfængslet at hun ikke mente at sagsbehandlingen i hendes sag havde været korrekt eller fuldstændig, og at hun under ingen omstændigheder mente at der var tale om en berettiget afskedigelse. Hun vedlagde sit brev af 14. november 2008 til Personalestyrelsen.

De faglige organisationer tilsluttede sig i et brev af 20. november 2006 A's anmodning om at få sagen behandlet igen i Personalestyrelsen (Helbredsnet). Organisationerne mente også at der burde have været indhentet flere lægelige oplysninger i sagen.

Personalestyrelsen skrev den 7. februar 2007 til A at Helbredsnet mente at sagen var blevet vurderet på et tilstrækkeligt lægeligt grundlag. Personalestyrelsen vejledte hende i øvrigt om at hun havde mulighed for at få revurderet tabet af erhvervsevne på baggrund af nye lægelige oplysninger, som hun dog selv skulle skaffe. Styrelsen skrev desuden at hendes arbejdsgiver havde et

klart grundlag for at gå videre med afskedigelsessagen. Personalestyrelsen bemærkede bl.a. at en tjenestemand automatisk var utjenstdygtig når nedsat tid var nødvendig af helbredsmæssige grunde. Herudover anførte Personalestyrelsen bl.a.:

”– Afskedsdirektivet § 3 forpligter ikke ansættelsesstedet til at tilbyde ændrede arbejdsvilkår, før en svagelighedssag rejses, jfr. ikke kan klare ’mulige’ ændrede arbejdsvilkår. Det er ansættelsesstedet der afgør om der skal tilbydes ændrede vilkår.

– Den ansatte har intet krav på at fortsætte sin tjenestemandsansættelse på fleksjobvilkår, uanset om kommunen tiltræder sådanne vilkår. Det er ansættelsesstedet der suverænt afgør om fleksjobvilkår – og forsat beskæftigelse på sådanne vilkår – skal accepteres.

– At der har været accepteret nedsat tid i en periode, giver ikke den ansatte krav på at fortsætte med nedsat tid.”

Statsfængslet sendte den 9. februar 2007 sagen til Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på sagens videre ekspedition.

A klagede første gang til mig den 12. februar 2007. Hendes klage vedrørte Personalestyrelsens brev af 7. februar 2007. Da sagen på det tidspunkt ikke var færdigbehandlet i Direktoratet for Kriminalforsorgen, måtte jeg imidlertid bede hende om at afvente afgørelsen i sagen før hun tog stilling til om der var grundlag for at klage til mig.

Direktoratet for Kriminalforsorgen skrev den 26. februar 2007 til A at sagen var blevet sendt tilbage til statsfængslet med henblik på at statsfængslet bad om hende og hendes organisationers bemærkninger til Personalestyrelsens brev af 7. februar 2007. Direktoratet havde også bedt statsfængslet om at forholde sig til hendes argumenter mv.

A kommenterede sagen i sit brev af 28. marts 2007 til statsfængslet. I brevet henviste hun i vidt omfang til sine tidligere breve i sagen, herunder sit brev af 14. november 2006 til Personalestyrelsen, og bad om at det hun tidligere havde skrevet, kunne indgå i vur-

deringen af afskedigelsen. Hendes organisation (...) meddelte den 21. marts 2007 at organisationen ikke havde yderligere kommentarer til den påtænkte afskedigelse af hende.

Så vidt jeg kan se, forholdt statsfængslet sig ikke yderligere til sagen før Direktoratet for Kriminalforsorgen afskedigede A den 14. maj 2007. Det fremgik af afskedigelsen at A på dette tidspunkt fortsat var sygemeldt. I afskedigelsen skrev direktoratet bl.a. følgende:

”Justitsministeriet har ved afgørelsen lagt vægt på, at Helbreds-nævnet har fundet Dem helbredsmæssig utjenstedygtig i Deres stilling som forsorgsassistent ved Statsfængslet (X), og at De har været sygemeldt siden den 23. februar 2006.

Justitsministeriet skal i øvrigt henvise til Helbreds-nævnets udtalelse af 7. februar 2007 vedrørende Deres bemærkninger om blandt andet ændrede arbejdsvilkår.

Deres anmodning om lønkomensation kan som følge af ovenstående ikke imødekommes.”

A klagede over afskedigelsen i et brev af 20. maj 2007 til mig. Under henvisning til hendes klage bad jeg Statsfængslet X og Direktoratet for Kriminalforsorgen om at udtale sig om sagen. Jeg forstod A's klage sådan at hun mente at hendes høje sygefravær skyldtes at statsfængslet ikke (længere) ville tillade at hun havde halvtidstjeneste. Jeg bad om statsfængslets og direktoratets bemærkninger hertil, ligesom jeg bad om at få oplyst hvornår statsfængslets tilladelse til halvtidstjeneste ophørte. Jeg bad desuden om nærmere oplysninger om hvordan hendes sygefraværdsdage fordelte sig i forhold til ophøret af halvtidstjeneste. Jeg bad også direktoratet og statsfængslet om at oplyse hvordan lovgivningen om fleksjob og deltidsjob havde været inddraget ved afslagene, og om hvilke overvejelser statsfængslet og direktoratet havde foretaget med hensyn til mulighederne for at rokere hende til andet arbejde. Under henvisning til lov om forbud mod for-

skelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. bad jeg desuden statsfængslet og direktoratet om at oplyse hvilke overvejelser myndighederne havde haft med hensyn til om A's synsproblemer havde antaget et sådant omfang at der var tale om et egentligt handicap.

A oplyste den 18. oktober 2007 at der nu forelå en rapport vedrørende kommunens arbejdsprøvning af hende, og spurgte om det havde nogen betydning for min behandling af sagen. Rapporten var vedlagt. Jeg skrev den 25. oktober 2007 til hende at jeg ikke kunne inddrage resultatet af arbejdsprøvningen i min vurdering af direktoratets afskedigelse af hende. Jeg vejledte hende om at hun kunne bede direktoratet om at genoptage sagen hvis hun mente at rapporten ville kunne føre til at direktoratet ændrede sin afgørelse. Jeg oplyste samtidig at jeg i så fald ville standse min undersøgelse af sagen og bede hende om at afvente svar fra direktoratet.

Jeg modtog myndighedernes udtalelser om sagen den 12. marts 2008. Statsfængslet gennemgik i udtalelsen af 6. november 2007 de vedlagte lister over A's sygedage. Registreringerne på fraværslisterne var ikke entydige, og statsfængslet kunne ikke redegøre nærmere herfor. Som anført i udtalelsen viste fraværslisterne dog at hun i den ene af perioderne med bevilget halvtidstjeneste (perioden 24. februar – 6. juni 2006) havde haft tre enkeltstående sygedage. Statsfængslet anførte i forlængelse heraf at det måtte afvises at hendes sygeperioder skyldtes at fængslet ikke længere ville tillade at hun havde halvtidstjeneste. Statsfængslet henviste i den forbindelse til at hun – i hvert fald – havde haft sygedage i den ene af perioderne med halvtidstjeneste.

I en supplerende udtalelse af 5. februar 2008 korrigerede statsfængslet nogle af oplysningerne om A's sygedage og de perioder hvor hun havde haft tjeneste på halv tid.

I udtalelsen af 6. november 2007 oplyste statsfængslet at spørgsmålet om deltidsjob eller fleksjob havde været overvejet. Stats-

fængslet henviste i den forbindelse til sit brev af 28. juni 2006 til A og til et notat af 4. december 2006. Notatet havde bl.a. følgende indhold:

“(A) har i alt fald de seneste ca. 10 år haft et uacceptabelt stort antal sygedage/-perioder.

Der har i den anledning flere gange været afholdt samtaler med hende, både af hendes afdelingsleder og af fængslets ledelse. Disse samtaler har imidlertid ikke medført nogen ændringer i fraværsbilledet.

Hun har endvidere i flere perioder haft tilslutning til halvtidstjeneste, men heller ikke dette har medført ændringer.

Blandt andet på grundlag af oplysninger fra (A)'s egen læge samt fra hendes øjenlæge har spørgsmålet om fremtidig halvtidstjeneste eller fleksjob været overvejet.

Man fandt imidlertid på baggrund af de foreliggende lægelige oplysninger om hendes helbredsforhold og hendes sygdomsprognose samt på baggrund af hendes hidtidige fraværsforløb ikke grundlag for at antage, at hun ville kunne varetage sådanne stillinger uden et uforholdsmæssigt højt sygefravær.”

I udtalelsen af 6. november 2007 anførte statsfængslet desuden følgende:

”...

Ad 2) (A) ville efter sin uddannelse ikke kunne placeres i andre funktioner her i fængslet, end i en stilling som socialrådgiver. Navnlig i stillinger af denne type, men for den sags skyld også i stort set alle andre stillinger indenfor Kriminalforsorgen foregår en meget væsentlig del af arbejdet under anvendelse af computer.

Da det efter det oplyste netop er denne type arbejde, der forværrer hendes helbreds-mæssige problemer, og dermed forårsager hendes sygefravær, har man også af denne grund anset det for udelukket at rokere hende til andet arbejde.

Ad 3) Fængslet finder ikke at have mulighed for at kunne vurdere, om (A)'s synsproblemer kan karakteriseres som et egentlig

handicap i relation til den af Ombudsmanden nævnte lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, hvorved bemærkes, at loven ikke ses at definere begrebet handicap.

Det skal imidlertid både vedrørende dette punkt og de 2 foregående punkter bemærkes, at socialrådgivergruppen i fængslet er en talmæssigt lille, men efter sine arbejdsmæssige opgaver omkring sagsbehandlingen vedrørende de indsatte særdeles vigtig gruppe.

En stor del af gruppen bestod allerede på det omhandlede tidspunkt af unge og forholdsvis nyansatte medarbejdere, og et af gruppens medlemmer var i øvrigt ansat i et fleksjob.

Gruppen var derfor ganske sårbar, og af hensyn til varetagelsen af gruppens arbejdsområde fandt man det ikke forsvarligt hverken i forhold til de indsatte, til de øvrige socialrådgivere eller til fængslet at fortsætte (A's) ansættelsesforhold, idet der efter fængslets opfattelse fortsat måtte forventes et uforholdsmæssigt højt sygefravær, jfr. den ovennævnte skrivelse af 28. juni 2006 og notat af 4. december 2006.

...”

Direktoratet for Kriminalforsorgen henviste i sin udtalelse af 11. marts 2008 i vidt omfang til statsfængslets udtalelser om sagen, herunder til den vurdering der var beskrevet i statsfængslets notat af 4. december 2006. Denne vurdering mente direktoratet ikke det havde grundlag for at tilsidesætte. Direktoratet oplyste desuden at det i forbindelse med behandlingen af afskedigelsessagen havde foretaget en proportionalitetsvurdering, og at direktoratet i den forbindelse havde vurderet om mindre indgribende foranstaltninger ville kunne træde i stedet for afskedigelsen. Under henvisning til bl.a. statsfængslets vurdering af sagen havde direktoratet dog ikke ment at dette var tilfældet.

For så vidt angik spørgsmålet om omplacering og anvendelsen af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv.,

henviste direktoratet til statsfængslets udtalelse af 6. november 2007. Direktoratet supplerede med at henvise til oplysningerne fra A's egen øjenlæge om at hjælpemidler ikke kunne afhjælpe hendes synshandicap. Jeg går ud fra at direktoratet her henviser til speciallægeerklæringen af 27. april 2006 som kommunen indhentede i forbindelse med behandlingen af hendes sygedagpengesag.

Endelig henviste direktoratet til at A's sag var blevet behandlet i overensstemmelse med retningslinjerne i kriminalforsorgens sygefraværshåndbog.

Jeg bad den 13. marts 2008 om A's eventuelle bemærkninger til udtalelserne. Hun oplyste den 26. marts 2008 at hun ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

NOTE: (*) FOB 2004, s. 359.

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 25 sager inden for Kirke- ministeriets sagsområde. 21 af disse sager blev afvist.

De resterende 4 sager blev realitetsbehandlet. 3 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om generelle spørgsmål. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstil- ling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myn- digheder. I tabel 1, s. 22, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	1
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-2: Tjenestebolig. Klageadgang

Biskopper

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra biskoppers sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-1: Habilitet i provstiudvalget og stiftets sagsbehandling

5-1. Medlem af provstiudvalg burde ikke have været erklæret inhabil

Forvaltningsret 1114.1.

Et stift traf afgørelse om at et medlem af et provstiudvalg burde have været erklæret inhabil i forbindelse med beslutningen om finansiering af en ny kirke. Kirken skulle bygges på en grund købt af kommunen. Stiftet lagde vægt på at medlemmet af provstiudvalget samtidig var økonomichef i kommunen, og at der kunne være en interessekonflikt mellem provstiudvalgets interesser og kommunens interesser. Kommunen kunne nemlig kræve byggegrunden tilbageleveret for salgsprisen hvis kirkebyggeriet ikke var (finansieret og) påbegyndt inden en vis frist. Kommunen ville dermed formentlig kunne tjene et stort beløb ved et efterfølgende (gen)salg til boligbyggeri.

Medlemmet klagede til ombudsmanden som gav ham ret i at han ikke var inhabil. Ombudsmanden lagde vægt på at kommunens interesser i sagen ikke primært var ud-sigten til en væsentlig fortjeneste ved gensalg af grunden. Tværtimod måtte kommunens interesser have en bredere og mere almen karakter og således bl.a. også omfatte interessen i at få opført en kirke. Ombudsmanden henviste bl.a. til at kommunen siden 1980'erne havde vist interesse for et kirkebyggeri i de vedtagne lokalplaner, at kommunen netop havde solgt grunden til et kirkebyggeri, og at tilbagekøbsklausulen var sædvanlig. Der var således efter det oplyste ikke nogen inhabilitetsbegrundende interessekonflikt mellem provstiudvalgets og kommunens interesser i sagen.

(J.nr. 2006-3671-709).

Ombudsmandens udtalelse

”1. Stiftets vurdering af at du var inhabil

På tidspunktet for Horsens-Gedved Provstiudvalgs møde den 14. juni 2006 var provstiudvalgets virksomhed reguleret i bekendtgørelse nr. 972 af 2. december 2003 om provstiudvalgenes virksomhed. Bekendtgørelsen var udstedt med hjemmel i lov om folkekirkens økonomi i § 17 a, stk. 8 (lovbekendtgørelse nr. 376 af 28. april 2006 om lov om folkekirkens økonomi).

Bestemmelsen om inhabilitet er enslydende videreført i den nugældende bekendtgørelse nr. 302 af 26. marts 2007. Klagebestemmelsen i § 10 er ligeledes enslydende videreført, dog således at det i dag er biskoppen og ikke stiftet der er klageinstans.

Bestemmelsen i § 2 om inhabilitet har følgende ordlyd:

’§ 2. Et provstiudvalgsmedlem er udelukket fra at deltage i udvalgets forhandling og afstemning i konkrete enkeltsager, der vedrører et sogn, i hvilket den pågældende er medlem af menighedsrådet. Medlemmet har dog ret til at udtale sig i sådanne sager.

Stk. 2. Provstiudvalget træffer beslutning om, hvorvidt et medlem i øvrigt har en sådan interesse i en sag, at medlemmet er afskåret fra at deltage i udvalgets forhandling og afstemning om sagen. Det pågældende medlem er ikke udelukket fra at deltage i forhandling og afstemning om sin habilitet.

Stk. 3. Et medlem, der er erklæret inhabil, skal forlade mødelokalet under forhandling og afstemning i den pågældende sag.

Stk. 4. Et medlem skal underrette udvalget, hvis der foreligger forhold, der kan

give anledning til tvivl om medlemmets habilitet.'

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, om hvorvidt et medlem 'i øvrigt har en sådan interesse i sagen, skal vurderes ud fra de (andre) almindelige habilitetsbetragtninger i forvaltningslovens § 3. Jeg henviser til beskrivelsen af gældende ret i lovforslagets bemærkninger (Folketingstidende 2002-03, tillæg A, s. 4175) til bemyndigelsesbestemmelsen i lov om folkekirkens økonomi, § 17 a, stk. 8, som blev indsat ved lov nr. 437 af 10. juni 2003.

Principperne i forvaltningslovens § 3 finder således anvendelse på provstiuvalgets arbejde, uanset om provstiuvalgets beslutning falder inden for forvaltningslovens anvendelsesområde.

De relevante principper i forvaltningsloven fremgår af lovens § 3, stk. 1, nr. 3-5, og § 3, stk. 2, som har følgende ordlyd:

'§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- ...
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
 - 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
 - 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kun-

ne blive påvirket af uvedkommende hensyn.'

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, er en opsamlingsbestemmelse, og den skal – som de øvrige inhabilitetsgrunde i § 3, stk. 1, nr. 1-4 – ses i lyset af lovens § 3, stk. 2.

Der er i stiftsøvrighedens notat af 18. november 2002 om inhabilitetsreglerne, som stiftet vedlagde afgørelsen af 30. oktober 2006, ikke nogen generel udvidelse af reglerne, hvorfor jeg har lagt til grund at hensigten ikke har været at gå videre end hvad der må antages at følge af habilitetsreglerne i forvaltningsloven. Jeg har i den forbindelse ikke taget stilling til om stiftet i øvrigt ville have haft hjemmel til at beslutte at habilitetsreglerne skulle gælde i videre omfang.

Stiftet har vurderet at du var inhabil på mødet den 14. juni 2006, med henvisning til opsamlingsbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Stiftet har henvist til den interessekonflikt der kunne være mellem de interesser du kunne have som økonomichef for kommunen (tilbagekøbe grunden til salgsprisen og tjene et stort beløb ved at kunne sælge grunden videre til boligbyggeri), og provstiuvalgets interesser (få finansieret og bygget en kirke på grunden). Stiftet anførte at det habilitetsvurderingen byggede på, var en generel vurdering – og ikke dine konkrete forhold – og at man ud fra et forsigtighedshensyn og hensynet til tilliden til provstiuvalget derfor mente du var inhabil.

Din ledelsesmæssige tilknytning til Horsens Kommune falder ikke ind under bestemmelserne i § 3, stk. 1, nr. 1-4. Bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 3, vedrører som anført i ordlyden alene en der deltager i ledelsen af en privat juridisk person som har en særlig interesse i sagens udfald. Allerede fordi Horsens Kommune er en offentlig myndighed og ikke en privat juridisk person, er bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 3, ikke anvendelig.

En grundlæggende forudsætning – som også skal være opfyldt i relation til opsamlingsbestemmelsen – for at statuere inhabilitet er at den interesse hos forvaltningspersonen som giver anledning til overvejelser om inhabilitet, indebærer fare for at sagens udfald vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2.

De interesser som offentlige myndigheder varetager, er normalt af en så forholdsvis bred og almen karakter at en persons nære tilknytning til (en anden) offentlig myndighed ikke kan føre til inhabilitet. Der foreligger således normalt ikke inhabilitet når de involverede interesser på begge sider er rent offentligretlige, jf. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling (2007), 6. udgave, s. 118.

Dette er også baggrunden for at bestemmelsen i § 3, stk.1, nr. 3, ikke er gjort anvendelig for personer med nær tilknytning til offentlige institutioner, og at der ved varetagelsen af flere offentlige hverv som udgangspunkt kun vil foreligge inhabilitet hvis der foreligger egentlig toinstansinhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4 (og bekendtgørelsens § 2, stk. 1, om provstiudvalgets virksomhed).

Den omstændighed at en person som led i varetagelsen af et offentligt hverv har beskæftiget sig med en sag, udelukker ham principielt ikke fra i forbindelse med varetagelsen af et andet offentligt hverv på ny at beskæftige sig med sagen, jf. bl.a. lovforslagets bemærkninger til forvaltningslovens § 3, Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 121.

I særlige tilfælde hvor en person som indehaver af flere offentlige hverv deltager i en sags behandling i forskellige faser af en sags forløb, vil der imidlertid kunne foreligge inhabilitet efter opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5. Hvis en person er nært tilknyttet en offentlig institution som leder, vil der efter omstændighederne med henvisning til § 3, stk. 1, nr. 5, kunne

foreligge inhabilitet efter lignende synspunkter som ligger bag bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 3, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 262. Det kan f.eks. være tilfældet hvis en person er nært knyttet til en offentlig institution som har en særlig partslignende interesse i en sag som i vidt omfang kan sidestilles med den interesse som en privat part kan have. Se f.eks. sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 311*.

På tidspunktet for sagens behandling i provstiudvalget var du ansat som økonomichef i Horsens Kommune. Dit ansættelsesforhold indebar at du under sagens behandling i provstiudvalget var nært knyttet til kommunen og derfor kunne være påvirket af kommunens interesser. Det gælder også selv om du ikke i kommunen havde været involveret i de konkrete sager vedrørende grundsalget til kirkebyggeriet. Antages det at kommunens interesser i sagen i betydeligt omfang var baseret på udsigten til en væsentlig fortjeneste ved et eventuelt tilbagekøb af grunden, kunne kommunens interesser i nogen udstrækning sidestilles med de interesser som en privat part kan have. Efter min mening giver sagen imidlertid ikke grundlag for en så snæver forståelse af kommunens interesser i sagen. Tværtimod måtte kommunens interesser i sagen om kirkebyggeri i det væsentlige anses for at være af forholdsvis bred og almen kommunal karakter. Jeg henviser herved til at kommunen efter det oplyste var interesseret i at få opført en kirke. Det havde bl.a. givet sig til udtryk i lokalplanerne siden 1980'erne og ved at både økonomiudvalget og byrådet havde besluttet at sælge grunden til Torsted Menighedsråd til den pris man kunne forhandle sig frem til, og som øjensynligt var lavere end hvad kommunen kunne have tjent ved at sælge grunden til boligbyggeri. Jeg har også forstået at tilbagekøbsklausulen var sædvan-

lig, og at menighedsrådet, med provstiudvalgets, stiftets og Kirkeministeriets godkendelse, havde valgt at købe grunden til den pris og de betingelser de kunne aftale sig frem til i salgsaftalen.

Endvidere går jeg ud fra at en meget stor del af kommunens beboere er medlem af folkekirken. I brev af 17. maj 2005 oplyste provstiudvalget over for Kirkeministeriet at medlemsprocenten i Torsted Sogn er 92. Provstiudvalget har til opgave at varetage interesser inden for folkekirken i et nærmere geografisk område som jeg går ud fra i det væsentlige svarer til kommunen. Selv om provstiudvalgets interesser ikke er lige så brede som – og ikke identiske med – kommunens interesser, er udvalgets interesser i relation til habilitetsreglerne af en så almen karakter at de ikke kan sidestilles med en privat parts interesser i en sag.

Såvel kommunens som provstiudvalgets interesser i sagen om kirkebyggeri må derfor efter min mening siges at være af en så almen karakter at din nære tilknytning til kommunen ikke gav stiftet tilstrækkeligt grundlag for at anse dig for inhabil.

Jeg har gjort biskoppen bekendt med min opfattelse.

2. Sagsbehandlingen

Du har klaget over stiftets sagsbehandling.

Jeg må lægge til grund at det er korrekt, som oplyst af stiftet, at der først blev truffet afgørelse i sagen den 30. oktober 2006.

Stiftet burde imidlertid i medfør af forvaltningslovens § 11 have udsat sagens afgørelse indtil du havde fået aktindsigt i sagen og havde haft lejlighed til at sætte dig ind i de udleverede akter.

Jeg kan derfor tilslutte mig stiftets beklagelse af at du først fik tilkendt en kopi af sagens akter (den 7. november 2006) efter at der var truffet afgørelse i sagen. Jeg har gjort biskoppen bekendt hermed.

3. Konklusion

Jeg mener ikke at du burde have været erklæret inhabil som følge af din ansættelse som chef for økonomisk forvaltning i Horsens Kommune. Jeg mener derfor heller ikke at der var grundlag for at stiftet ophævede provstiudvalgets beslutning på mødet den 14. juni 2006 som ugyldig.

Jeg mener også det er beklageligt at stiftet traf afgørelse i sagen før du fik aktindsigt.

På den baggrund har jeg henstillet til biskoppen at genoptage sagen og herunder tage stilling til om det har konsekvenser – og i givet fald hvilke – at stiftet uberettiget ophævede provstiudvalgets beslutning af 14. juni 2006. Jeg har bedt om underretning om resultatet, men jeg foretager mig ikke mere i sagen medmindre jeg hører fra dig igen.

Afslutningsvis skal jeg beklage den meget lange sagsbehandlingstid her ved institutionen.”

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagens akter at der blev holdt et møde den 7. juni 2004 med Horsens Kommune om Torsted Menighedsråds mulige køb af en grund til et påtænkt kirkebyggeri i Torsted Vest.

Om deltagerne i dette møde fremgår det af brev af 11. juni 2004 fra medlem af provstiudvalget og provst (...) ved Torsted Sogn at der var tale om medlemmer af Torsted Menighedsråd og Horsens Kommunes daværende borgmester, (...) og medarbejder (...) fra byrådsforvaltningen.

Provstiudvalget oplyste i brev af 18. oktober 2004 til stiftet at formanden for provstiudvalget også deltog i forhandlingerne med kommunen om købet af grunden. Formanden for provstiudvalget var på daværende tidspunkt B, som også er medlem af Hatting Menighedsråd. Provstiudvalget oplyste om forhandlingerne at menighedsrådet havde besluttet – med provstiudvalgets tilslutning – at købe en stor parcel, sådan at der også

blev taget højde for mulighederne for ikke alene at opføre en kirke med kirkegård, men eventuelt tillige et sognehus med dertilhørende parkering og præstebolig. Det oplystes også at menighedsrådet havde budt 3,95 mio. kr. for grunden på baggrund af en vurdering svarende til at den kunne udstykkes til 15 parcelhusgrunde. Kommunen mente at der ville kunne opføres 32 andelsboliger på arealet, hvorfor kommunen forlangte 5,5 mio. kr. Efter forhandling enedes man om en pris på 4,6 mio. kr.

Byrådsforvaltningen sendte den 8. juni 2004 et notat om det aftalte på mødet den 7. juni 2004 til formanden for Torsted Menighedsråd. Det fremgår heraf blandt andet at kommunens økonomiudvalg og byrådet skulle have forelagt et forslag om salget af en grund på 14.000 m² for en pris på 4,6 mio. kr. Der var aftalt en frist på 5 år for udnyttelse af grunden. Det præcise indhold af hvad der skulle være opfyldt inden fristen på de 5 år, var endnu ikke aftalt.

Torsted Menighedsråd formulerede den 2. juli 2004 en ansøgning til Kirkeministeriet om tilladelse til at købe grunden til kirkebyggeri. Provstiudvalget ved formanden, B, videresendte den 11. august 2004 ansøgningen med anbefaling til Århus Stift.

I ansøgningen af 2. juli 2004 var det oplyst om grunden at den siden slutningen af 1980'erne havde været reserveret til kirkebyggeri i lokalplanerne fordi menighedsrådet allerede dengang troede der ville komme hastig befolkningstilvækst. Grunden var på ansøgningstidspunktet udlagt til offentligt formål i lokalplanen, herunder både kirkebyggeri og boligbyggeri. Det var også oplyst at Torsted Sogn nu var på over 7.000 indbyggere med en stigende tendens. Om kommunens betingelser og økonomi var det i ansøgningen oplyst:

"Kommunens betingelser

Horsens Kommune ønsker, at menighedsrådet overtager grunden 1. juli 2005, og at der herefter inden 5 år foreligger en klar tilkendegivelse af, at et kirkebyggeri bliver re-

aliseret. I modsat fald skal grunden skødes tilbage til kommunen uden forrentning.

Økonomi

Provstiudvalget har bevilget 1 mio. til grundkøb i 2005, og menighedsrådet søger derfor om et lån i stiftsmidlerne på 3,6 mio. med en afdragstid på 4 år. Kommunens krav om en købsaftale er opstået akut, og det har derfor ikke været muligt at henlægge til formålet.

Grundkøbet med henblik på kirkebyggeri har været forelagt på budgetsamrådet for ligningsområdets øvrige menighedsråd, der udviste positiv holdning til kirkebyggeri i dette store sogn, hvor den nuværende middelalderkirke kun kan rumme 125 mennesker.

Provstiudvalget har derfor udtrykt, at det er sindet i de kommende år at henlægge midler til et kirkebyggeri. Ligningsområdet Horsens Kommune har i årevis haft amtets laveste kirkeskatteprocent på 0,78, og hvis den nuværende skatteprovenu fortsætter, vil henlæggelser ikke betyde forhøjelse af kirkeskatten."

Provstiudvalget uddybede menighedsrådets ansøgning af 2. juli 2004 i brev af 18. oktober 2004 til stiftet. Det var underskrevet på udvalgets vegne af formand, B. Det blev bl.a. oplyst at provstiudvalget ved budgetlægningen for 2005 havde besluttet at bevilge hvad der var plads til inden for den nuværende kirkeskatteprocent, til købet, og at der var afsat 1.925.000 kr. Provstiudvalget anbefalede at det resterende beløb til grundkøbet blev lånt af stiftsmidlerne. Desuden var det bekræftet at provstiudvalget i de kommende år var indstillet på at henlægge midler til kirkebyggeriet. Afslutningsvis var det anført at provstiudvalget således kunne anbefale grundkøbet, og at udvalget afventede "den lokale debat om et fremtidigt byggeri".

Århus Stift sendte herefter ansøgningen videre til Kirkeministeriet. Under henvisning til den forventede befolkningstilvækst i Torsted Sogn og til menighedsrådets og provstiudvalgets redegørelser var det anført

at stiftet meget ville anbefale at Torsted Menighedsråd erhvervede grunden og arbejdede videre med planerne om at opføre en kirke.

Økonomichefen i Kirkeministeriet sendte den 12. april 2005 fem spørgsmål til Århus Stift. Ministeriet henviste til at provstiudvalget nok havde en del af svarene liggende som en del af udvalgets sagsbehandling. Stiftet sendte spørgsmålene videre til provstiudvalget. Spørgsmålene var formuleret således:

"1. Menighedsrådet nævner en forventet vækst i befolkningen i sognet. Hvor stor er den forventede vækst ud fra kommunernes udbygningsplaner (dokumentation), og er der lavet en mere konkret behovsanalyse? Er der 'ledig kapacitet' i nabosognene?"

2. Hvor meget kan menighedsrådet spare op i den nævnte femårsperiode foruden tilbagebetalingen af lånet til grundkøbet?

3. Hvad er den forventede byggesum? Man må have et kvalificeret overslag.

4. Hvornår kan menighedsrådet have sparet halvdelen af den forventede byggesum op? Er kommunen indstillet på at vente til dette tidspunkt mht. at der bliver bygget på grunden?

5. Hvordan vil sognets og provstiets økonomi udvikle sig efter opførelsen af byggeriet både med hensyn til afdrag på lån og driften af kirkecenteret? Hvordan vil udgifter og kirkeskatteprocent udvikle sig?"

Provstiudvalget svarede i brev af 17. maj 2005 på spørgsmålene. I brevet er der anført: "...

ad 1. Fra 1. januar 2004 til 1. januar 2005 er befolkningstallet vokset fra 7.001 til 7.165. Sognet er i fortsat kraftig vækst, som vil blive øget yderligere i henhold til Veje Amts Regionsplan og Horsens Kommunes Kommuneplan www.Horsenskom.dk, hvoraf det fremgår, at et stort areal i Torsted Vest udstykkes til boligbyggeri. Se særligt siderne 15 og 84. Mange ha vil blive udlagt i den nuværende Horsens Kommune i de kommende 4

år, i alt 100 ha i løbet af de næste 15 år, heraf hovedparten i Torsted Vest, se kortbilag side 91 i kommuneplanen.

Provstiudvalget forstår ikke spørgsmålet om 'ledig kapacitet i nabosognene' ... I henhold til Cir. nr. 232 af 18/11-66 om opførelse af kirker er menighedsrådet pligtig til 'at der tilsikres kirken bedst mulig placering i nye boligkvarterer', ligesom det er menighedsrådets forpligtigelse at sørge for, at der er tilstrækkelig begravelsesplads for sognets beboere. Endvidere har ethvert medlem af folkekirken ret til kirkelig betjening i sognemenighedens kirke i henhold til Cir. nr. 67 af 27/6 1986. I Torsted Sogn er 92 % af befolkningen medlem af folkekirken, og der er omkring 100 dåb om året.

Ad 2. Menighedsrådet skal ikke foretage opsparring samtidig med tilbagebetaling af lån, idet lån i stiftsmidlerne først tilbagebetales, når byggesagen er afsluttet.

Ad 3. Kirkefondet, der har en mere end 100 år lang erfaring med opførelse af utallige kirkebyggerier har oplyst, at en kirke kan opføres for ca. 15 mio. kr.

Ad 4. I henhold til købeaftale med Horsens Kommune er Torsted Menighedsråd forpligtet til 'senest den 1. juli 2013 fysisk at have igangsat byggeriet. Det vil sige, at der senest denne sag skal være foretaget udgravning og støbning af fundamentet til bygningen'.

Menighedsrådet har således 8 år til at foretage opsparring, og da der med udgangen af 2004 allerede er opsparet 1,3 mio., og provstiudvalget er indstillet på en årlig henlæggelse på ikke under 1 mio., vil halvdelen af beløbet således kunne være opsparet ved byggestart.

Ad 5. Der spørges til udviklingen af sognets og provstiets økonomi. Det formodes, at der i stedet menes ligningsområdets økonomi, da det endnu ikke er afklaret, om provstiets og ligningsområdets grænser vil være sammenfaldende.

Den nuværende Horsens Kommune (ligningsområdet) er i kraftig vækst – og over

landsgennemsnittet. Kommunens økonomichef oplyser, at udgiftssiden ikke stiger på grund af væksten. I den nye Horsens stor-kommune vil den nuværende Horsens Kommune skulle bære 3/4 af økonomien, og da Gedved Kommune tillige er i kraftig vækst, forudser vi, at vi kan fastholde den lave kirkeskatprocent på 0,78 som vi har haft i mere end 10 år, og som er Vejle Amts laveste. I Horsens Kommune har vi i de senere år således kunnet afvikle store restaurerings- og byggeopgaver uden at hjemtage nævneværdige lån i stiftsmidlerne. Det er provstiets politik, at der aldrig optages lån i private pengeinstitutter. De private realkreditlån, som er blevet optaget for mere end 10 år siden, har vi fået menighedsrådene til at afvikle ved at tildele dem ekstra ligningsmidler.

I henhold til Torsted Menighedsråds købsaftale med Horsens Kommune skal overdragelse af grunden finde sted pr. 1. juli 2005. Horsens Byråd har længe afventet kirkeministeriets svar. For kommunen er det vigtigt at få en afgørelse, da der for tiden ikke er ledige grunde i kommunen. Såfremt sagen skal kunne behandles af byrådet inden sommerferien, og dermed inden overdragelsesdatoen, så grunden ikke glider Torsted Menighedsråd af hænde, skal svaret være fremsendt til byrådet senest 2. juni."

Jeg har forstået at det er A – som kommunens økonomichef – der er citeret i besvarelsen af pkt. 5 i brevet. Brevet er underskrevet på provstiudvalgets vegne af (den nye) formand (...).

Kirkeministeriet tiltrådte herefter i brev af 31. maj 2005 at Torsted Menighedsråd, med provstiudvalgets godkendelse, kunne erhverve byggegrunden i Torsted Vest.

Stiftsøvrigheden bevilgede den 15. juni 2005 Torsted Menighedsråd et lån i stiftsmidlerne til erhvervelse af byggegrunden.

Provstiudvalget ved provst (...) sendte den 24. juni 2005 skødet til påtegning hos stiftsøvrigheden. I skødet var der om byggepligt og tilbagekøbsret anført:

"Byggepligt og tilbagekøbsret

Torsted Menighedsråd forpligter sig til senest den 1. juli 2010 at dokumentere gennemførelsen af byggeri på arealet ved

– at fremlægge en principgodkendelse fra Kirkeministeriet til opførelse af en kirke på arealet,

– at dokumentere, at der er de fornødne midler til rådighed for kirkebyggeriet.

Såfremt menighedsrådet ikke kan fremlægge denne dokumentation, kan Horsens Kommune forlange, at menighedsrådet tilbageskøder grunden til Horsens Kommune til samme pris som salgsprisen 4,6 mio. kr. og uden omkostninger for Horsens Kommune.

Torsted Menighedsråd forpligter sig til senest 3 år efter den 1. juli 2010 – dvs. senest den 1. juli 2013 – fysisk at have igangsat byggeriet. D.v.s. at der senest denne dag skal være foretaget udgravning og støbning af fundament til bygningen.

Såfremt byggeriet ikke er igangsat den 1. juli 2013, kan Horsens Kommune forlange, at menighedsrådet tilbageskøder grunden til Horsens Kommune til samme pris som salgsprisen 4,6 mio kr. og uden omkostninger for Horsens Kommune.

I misligholdelsestilfælde er Byrådet berettiget – men ikke forpligtet – til at kræve arealet tilbageskødet til den af køber betalte pris uden tillæg af renter og uden godtgørelse eller erstatning af nogen art til den tilbageskødende køber.

..."

Skødet blev herefter påtegnet den 28. juni 2005 og handlen gennemført.

Jeg har forstået at Menighedsrådet i Torsted Sogn på et tidspunkt umiddelbart herefter i sommeren/efteråret 2005 søgte provstiudvalget om at henlægge midler i budgettet for 2006 til kirkebyggeriet. Provstiudvalget meddelte afslag herpå med henvisning til at der først skulle være debat i sognet om kirkebyggeriet. Jeg henviser til menighedsrådets brev af 28. juni 2006 til stiftet hvor det også anføres at debatten fandt sted i efteråret

2005. Menighedsrådet henviser til at der blev holdt gudstjeneste på byggegrunden hvor 200-300 deltog, at der blev indbudt til orientering og debat i sognehuset med deltagelse af 50-60 personer, og at der var avisdebat. De fleste var for kirkebyggeriet. Rådet anførte også at debatten gik i stå i marts 2006.

Medlem af provstiudvalget (tidligere formand) og formand for Hatting Menighedsråd skrev den 8. april 2006 et læserbrev i Horsens Folkeblad om "Sognegrænser og ny kirke". Han anførte at menighedsrådet i Hatting Sogn ikke ønskede at blande sig i diskussionen for og imod en ny kirke i Torsted Sogn, men at menighedsrådet mente at det var af afgørende betydning for Hatting Sogn og byudvikling at sognet ikke afgav områder til Torsted Sogn.

Sognepræsten i Hatting Sogn skrev den 14. juni 2006 læserbrev i avisen om at "Der er rigeligt med kirker". Sognepræsten skrev at der i en radius af 5 kilometer fra Torsted Kirke var otte kirker, og at disse havde rigeligt med kapacitet til at rumme befolkningstilvæksten i Torstedområdet. Desuden oplyste præsten at den vestlige del af udstykningen ved Torsted Vest allerede var en del af Hatting Sogn, og at Hatting Kirke – (med en menighed på 2.000 mennesker og med gennemsnitlig 55 kirkegængere pr. gudstjeneste) havde ca. 170 ledige bænkepladser hver søndag formiddag.

Samme aften – den 14. juni 2006 – afholdt provstiudvalget møde om godkendelse af Torsted Menighedsråds budget for 2007, herunder henlæggelse af midler til kirkebyggeri. 3 ud af 5 medlemmer af provstiudvalget stemte for at afslå henlæggelse af midler til kirkebyggeriet før der havde været afholdt vejledende budgetsamråd. A var en af de 5 der stemte imod. Den tidligere formand B stemte også imod.

Torsted Menighedsråd fik således ikke godkendt henlæggelser i budgettet for 2007 til et muligt kirkebyggeri, og menighedsrådet klagede i brev af 28. juni 2006 til stiftsøv-

righeden. Menighedsrådet gjorde bl.a. gældende at A og B var inhabile.

Menighedsrådet henviste til at provstiudvalget tidligere havde meddelt de var indstillet på henlæggelser på ikke under 1 mio. kr. om året, at der havde været debat i 2005-06 om kirkebyggeriet, at de andre menighedsråd havde accepteret kirkebyggeriplanerne ved de ordinære budgetsamråd de sidste 3 år, og at et enigt provstiudvalg i begyndelsen af juni 2006 vedtog at købe Metodistkirken i Horsens uden debat på budgetsamråd. De henviste til at B som formand for Hatting Menighedsråd havde en særlig interesse i at byggeriet ikke gennemførtes, og at A var økonomichef for kommunen. De skrev også at de folkevalgte i kommunen, altså byrådet, hele tiden havde været tilhængere af byggeriet, men at kommunens administration havde ønsket grunden solgt til boligbyggeri. Administrationen havde igennem hele forløbet søgt at hindre køkets gennemførelse eller at gøre betingelserne så umulige at en tilbageskødning til købsprisen ville være svær at undgå. Det var menighedsrådets opfattelse at kommunen ville kunne tjene et to cifret millionbeløb ved at sælge til boligbyggeri.

Den 7. juli 2006 godkendte Kirkeministeriet provstiudvalgets ansøgning om ændring af sognegrænsen sådan at en matrikel fra Hatting Sogn blev overført til Torsted Sogn.

Provstiudvalget meddelte i brev af 29. august 2006 Århus Stift at A's habilitet ikke havde været drøftet, men at B's habilitet havde været drøftet på et møde i april 2006 hvor der var enighed om at han ikke var inhabil. Der blev vedlagt en erklæring af 20. august 2006 fra A hvori han imødegik at han skulle være inhabil. A henviste til at det var byrådet der beslutter om kommunens jord skal sælges, og at det derfor var uden relevans hvad de administrative medarbejdere mente. I øvrigt havde økonomisk forvaltning ikke haft noget med sagen at gøre. A anførte også at de fem år var en usædvanlig lang

byggefrist, men at det ikke havde relevans i forhold til hans habilitet. Provstiudvalget bad om at få en tilbagemelding inden den 27. september 2006 da udvalget denne dag skulle have møde og drøfte dagsordenen for budgetsamrådet den 3. oktober 2006.

Den 14. september 2006 klagede Hatting Menighedsråd til Århus Stift over flytning af sognegrænsen mellem Hatting og Torsted Sogn.

Den 3. oktober 2006 talte formanden for provstiudvalget med en medarbejder i Århus Stift om A's og B's habilitet. Formanden skrev en e-mail til B og A den 3. oktober 2006 kl. 14:23 om at hun havde fået oplyst at som sagen var belyst for stiftet, var B ikke inhabil, men det var A. Desuden anførte hun: "Bliver jeg spurgt derom i aften, ved I så nu hvad svaret er. Stiftet med biskoppen i spidsen mener i øvrigt, at vi har grebet denne sag forkert an! Vi ses. Mange hilsner (...)"

Den 3. oktober 2006 om aftenen var der budgetsamråd. Det fremgår af referatet at formanden for provstiudvalget oplyste at hun havde fået oplyst fra stiftet at A var inhabil, men at B formentlig ikke var.

Onsdag den 4. oktober 2006 bragte (...) avis en artikel om at Århus Stifts anså A – kommunens økonomichef – for inhabil.

A skrev til Århus Stift i brev af 5. oktober 2006 at han var meget forbløffet over at han ikke havde fået meddelt afgørelsen af Århus Stift, og at han ikke havde fået en begrundelse. Du rykkede i brev af 23. oktober 2006 for svar og bad om aktindsigt.

Århus Stift traf i brev af 30. oktober 2006 afgørelse i sagen. Stiftet forklarede indledningsvis at stiftets oplysninger den 3. oktober 2006 alene var vejledning til provstiudvalget om reglerne om inhabilitet. Stiftet meddelte herefter at A burde have været erklæret inhabil i forbindelse med provstiudvalgets sagsbehandling om finansieringen af den planlagte nye kirke i Torsted. I afgørelsen var der bl.a. anført:

"Stiftsøvrigheden finder derimod, at provstiudvalgsmedlem (A) burde have været er-

klæret inhabil i forbindelse med Horsens-Gedved Provstiudvalgs sagsbehandling om finansieringen af den planlagte nye kirke i Torsted.

På grundlag heraf finder stiftsøvrigheden, at Horsens-Gedved Provstiudvalgs afgørelse på provstiudvalgets møde den 14. juni 2006 om finansieringen af den planlagte nye kirke i Torsted er ugyldig, og sagen må derfor tages op på ny.

Stiftsøvrigheden finder i øvrigt sagsbehandlingen i provstiudvalget om finansieringen af det nye kirkebyggeri modstridende og uigennemskuelig og vil derfor afholde et møde med Torsted Menighedsråd og Horsens-Gedved Provstiudvalg med henblik på en drøftelse og afklaring af sagen.

..."

I begrundelsen for afgørelsen var der bl.a. anført:

"Stiftsøvrigheden har ved sin afgørelse vedrørende (A)'s inhabilitet lagt vægt på, at der kan foreligge en interessekonflikt i forbindelse med (A)'s ansættelse som økonomichef i Horsens Kommune og spørgsmålet om finansiering af det nye kirkebyggeri i Torsted, idet kirkegrunden skal tilbageleveres til kommunen til den oprindelige købspris, såfremt kirkebyggeriet ikke er påbegyndt i 2010. Kommunen vil herved formentlig, som anført af menighedsrådet, kunne tjene et stort beløb ved efterfølgende salg til boligbyggeri.

Stiftsøvrigheden finder, at der ved provstiudvalgets afgørelser om henlæggelse af midler til det nye kirkebyggeri ud fra en samlet vurdering kan foreligge en uvedkommende, væsentlig interesse for (A), som økonomichef for kommunen, og (A)'s stillingtagen til sagen vil kunne være påvirket heraf. Kommunens eventuelle interesse i grunden kan påvirke (A), og afgørelsen træffes på grundlag af uvedkommende hensyn. Der foreligger en personlig, speciel inhabilitet i forbindelse med provstiudvalgets behandling af sagen.

Stiftsøvrigheden har ved afgørelsen ikke taget stilling til, om (A) konkret har lagt vægt på usaglige hensyn.

Stiftsøvrigheden er ikke bekendt med, om (A)'s inhabilitet har haft betydning for provstiudvalgets afgørelser om finansiering af den nye kirke i Torsted, men da provstiudvalget fejlagtigt ikke har truffet beslutning om inhabilitet, og fejlen må betragtes som væsentlig, finder stiftsøvrigheden, at provstiudvalgets seneste afgørelse i sagen er ugyldig. Sagen må derfor tages op på ny, Stiftsøvrigheden har herved lagt vægt på betydning af at skabe garanti for en rigtig afgørelse og modvirke, at der skabes mistillid til provstiudvalgets sagsbehandling.

..."

Om retsgrundlaget var der henvist til bekendtgørelse om provstiudvalgets virksomhed, §§ 2 og 10, og forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Der var desuden vedlagt et notat af 18. november 2002 fra stiftsøvrigheden om provstiudvalgsmedlemmernes inhabilitet hvori der var redegjort for reglerne.

A fik meddelt aktindsigt i brev af 7. november 2006.

I brev af 14. november 2006 meddelte provstiudvalget Torsted Menighedsråd at et enigt provstiudvalg nu havde besluttet at menighedsrådet kunne arbejde videre med kirkebyggeriet.

A klagede til mig i breve af 5. og 10. november 2006. Han anførte bl.a.:

"Jeg er økonomichef i Horsens Kommune og dermed chef for Økonomisk Forvaltning. Denne forvaltnings opgaver er budgetlægning, bogholderi og regnskab, opkrævning, folkeregister og forskudsregistrering.

Jeg er medlem af Tyrsted Menighedsråd og af Horsens-Gedved provstiudvalg, valgt af menighedsrådsmedlemmerne i Horsens-Gedved Provsti.

Sagsbehandling i forbindelse med grundsalg sker i byrådsforvaltningen, som er en parallel forvaltning med sin egen chef. Hverken min forvaltning eller jeg har noget med denne sagsbehandling at gøre.

Byrådet i Horsens er positivt stemt overfor et kirkebyggeri og har banet vej for det ved allerede i sidste halvdel af 1980'erne at vedtage en lokalplan, der muliggør et kirkebyggeri. Denne lokalplan er i februar 2000 bekræftet og konkretiseret ved en ny lokalplan. Endelig har byrådet solgt en grund til kirkebyggeri i 2004. I salgsbetingelserne indgår en klausul om tilbageskødning, såfremt byggeri ikke kan gennemføres indenfor en bestemt tidsfrist. Det er helt normalt praksis – i dette tilfælde er fristen blot længere end sædvanligt på grund af de særlige forhold omkring et kirkebyggeri.

Det står mig slet ikke klart, hvordan der skulle kunne opstå tvivl om min habilitet når jeg har været imod at der på nuværende tidspunkt henlægges penge til det kirkebyggeri, som min arbejdsgiver, byrådet, har banet vejen for. Horsens Kommunes interesse er kommet til udtryk gennem vedtagelsen af lokalplanerne og gennem salget af grunden. Modstand mod byggeplanerne kan derfor på ingen måde fortolkes som varetagelse af Horsens Kommunes interesser.

Økonomisk set er en kommune ikke 'bundlinjestyret', ligesom min løn ej heller er afhængig af kommunens over/underskud.

Jeg mener ikke, at jeg på nogen måde kan være inhabil i sagen."

Jeg bad den 13. februar 2007 myndighederne om en udtalelse i anledning af klagen.

Provstiudvalget oplyste i brev af 10. april 2007 at man i lyset af sagsforløbet var blevet opmærksom på at A burde have været erklæret for inhabil. Udvalget henviste til at A på mødet den 14. juni 2006 havde læst op af papirer fra økonomiudvalgets møde som provstiudvalget ikke var bekendt med. Der blev også henvist til at købet af kirkegrunden var behandlet af kommunens økonomiudvalg på et møde hvor A havde deltaget.

Århus Stift anførte i brev af 31. maj 2007 bl.a.:

"Ved sin afgørelse vedrørende (A)'s inhabilitet lagde stiftsøvrigheden vægt på, at der kunne foreligge en interessekonflikt i forbin-

delse med (A)'s ansættelse som økonomichef i Horsens Kommune og spørgsmålet om finansiering af det nye kirkebyggeri i Torsted, idet kirkegrunden skal tilbageleveres til kommunen til den oprindelige købspris, såfremt kirkebyggeriet ikke er påbegyndt i 2010. Kommunen vil herved formentlig, som anført af menighedsrådet, kunne tjene et stort beløb ved efterfølgende salg til boligbyggeri. Stiftsøvrigheden rådgav i øvrigt ofte provstiudvalget i forbindelse med købet af grunden, da der tilsyneladende var vanskelige forhandlinger med kommunen i forbindelse med erhvervelsen og vilkårene herfor.

Stiftsøvrigheden fandt, at der ved provstiudvalgets afgørelser om henlæggelse af midler til det nye kirkebyggeri ud fra en samlet vurdering kunne foreligge en uvedkommen, væsentlig interesse for (A), som økonomichef for kommunen, og (A)'s stillingtagen til sagen ville kunne være påvirket heraf.

Stiftsøvrigheden tog ikke stilling til den konkrete opbygning af sagsfordelingen og behandlingen af sager som den pågældende i kommunen, men da det fremgik af provstiudvalgets referat fra møde den 14. juni 2006, at (A) oplæste oplysninger om salget af kirkegrunden fra et kommunalt brev, som provstiudvalget ikke var bekendt med, skønnede stiftsøvrigheden, at der – uanset opgavefordelingen i kommunen – kunne foreligge tvivl om, hvorvidt kommunens eventuelle interesse i grunden kunne påvirke (A), og afgørelsen træffes på grundlag af uvedkommende hensyn.

Stiftsøvrigheden tog ved afgørelsen ikke stilling til, om (A) konkret ville lægge vægt på usaglige hensyn men skønnede, at der i forbindelse med (A)'s deltagelse i afgørelsen kunne være fare for usaglige hensyn og lagde vægt på betydningen af, at skabe garanti for en rigtig afgørelse.

Stiftsøvrigheden skønnede ud fra et forsigtheds hensyn, at den foreliggende tvivl var tilstrækkelig til, at (A) burde erklæres inhabil for at modvirke, at der kunne skabes mistillid til provstiudvalgets sagsbehandling, også under hensyntagen til den interesse, der havde vist sig om sagen."

A har om anvendelsen af akterne fra økonomiudvalgsmødet i brev af 25. juni 2007 bemærket:

"For i mit arbejde som økonomichef i kommunen at være fuldt ud orienteret om økonomiske hændelser – både aktuelle og kommende – modtog jeg den fulde økonomiudvalgsdagsorden med bilag. I bilagene indgik en fremstilling fra kommunens juridiske afdeling af salgsbetingelserne herunder byggefrist for kirkegrunden i Torsted, noget som også indgik i den købsaftale, som Torsted menighedsråd havde indgået med kommunen. Under diskussionen i provstiudvalget af det nødvendige starttidspunkt for pengehenlæggelser til kirkebyggeriet har jeg citeret fra omtalte skrivelse omkring byggefrist."

NOTE: (*) FOB 2001, s. 311.

5-2. Tjenesteboligbidrag. Klageadgang

Ansættelses- og arbejdsret 1.9. – Forvaltningsret 114.1 – 13.1 – 2.2.

En sognepræst var utilfreds med det boligbidrag som var fastsat af stiftsøvrigheden, og indbragte sagen for Kirkeministeriet. Ministeriet afviste at behandle sagen bl.a. med henvisning til at kompetencen til at fastsætte bidraget ifølge en aftale mellem Finansministeriet og tjenestemændenes centralorganisationer lå hos stiftet.

Ombudsmanden udtalte at borgernes ulovbestemte ret til at klage over en afgørelse til en overordnet myndighed ikke kan fjernes eller indskrænkes ved en aftale.

Den nævnte aftale måtte desuden karakteriseres som en rammeaftale der ikke fastlagde den konkrete udmøntning. Myndighedens ensidige fastsættelse af hvad tjenestemanden, der havde pligt til at bo i tjenesteboligen, skulle betale, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Afgørelsen var truffet af en myndighed i den sædvanlige hierarkiske struktur, og klageadgangen var ikke afskåret ved udtrykkelig lovhjemmel. På den baggrund mente ombudsmanden at afgørelsen kunne indbringes for ministeriet, og han henstillede at ministeriet behandlede sagen. Ombudsmanden henstillede desuden at ministeriet enten ændrede cirkulæret om tjenestebolig så klageadgangen fremgik, eller tog initiativ til ændring af lovgivningen så det blev muligt for ministeriet at afvise sådanne klager.

Ministeriet behandlede herefter sagen og oplyste at cirkulæret ville blive ændret i overensstemmelse med henstillingen.

(J.nr. 2007-3458-802).

Den 19. april 2007 blev der foretaget en vurdering af sognepræst A's tjenestebolig i X-by. De tre vurderingsmænd afgav herefter en indstilling til Roskilde Stiftsøvrighed om boligbidrag.

I brev af 13. juni 2007 fra stiftsøvrigheden fik A skriftlig meddelelse om fastsættelsen af boligbidraget. Som bilag var vedlagt indstillingen fra vurderingsmændene.

I august 2007 klagede B på vegne af A til Kirkeministeriet over at indstillingen ikke var begrundet. B kritiserede også selve vurderingen.

Kirkeministeriet sendte den 31. august 2007 B's klage videre til stiftsøvrigheden til behandling.

I brev af 20. september 2007 til ministeriet rykkede B for svar. Ministeriet sendte også B's rykker videre til stiftsøvrigheden. B fik kopi af brevet.

B rykkede herefter den 26. september 2007 stiftsøvrigheden for svar i sagen, og i brev af 7. oktober 2007 klagede B til mig over at

stiftsøvrigheden endnu ikke havde fremsendt en begrundelse for afgørelsen, og over at B ikke havde fået svar på sine rykkere.

Jeg bad Kirkeministeriet om en udtalelse i anledning af at ministeriet videresendte klagen til Roskilde Stiftsøvrighed til videre behandling.

Den 8. oktober 2007 skrev stiftsøvrigheden til B bl.a. at fastsættelsen af boligbidrag ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at der ikke var mulighed for at anke fastsættelsen. Det var kun muligt at bede om nyvurdering.

I brev af 12. oktober 2007 til mig skrev B at stiftsøvrighedens svar ikke indeholdt den krævede begrundelse, og at han derfor opretholdt klagen til mig. Jeg sendte B's brev med bilag videre til ministeriet sådan at det kunne indgå i ministeriets behandling af sagen.

Kirkeministeriet udtalte i brev af 25. oktober 2007 bl.a. følgende:

”Bestemmelserne i tjenesteboligcirkulærene er fastsat efter forhandling med Den danske Præsteforening, og efter drøftelse med Landsforeningen af Menighedsråd, jf. § 2 og § 21 i lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2007, og § 14 i lov om tjenestemænd, jf. lovbekendtgørelse nr. 531 af 11. juni 2004, samt aftale af 16. marts 1989 mellem Finansministeriet og Tjenestemændenes Centralorganisationer om fastsættelse af boligbidrag for tjenesteboliger.

...

Kirkeministeriet skal oplyse, at stifterne er at sidestille med en styrelse. Stifterne er lønmyndighed for præster og vurdering af tjenesteboliger har været under stifterne siden vurderingssystemets tilblivelse. Boligbidraget fra præster tilfalder desuden kirken. Endelig skal det bemærkes, at præster er ansat som tjenestemænd i folkekirken. Det er således stifterne, der ifølge aftalen mellem Finansministeriet og Tjenestemændenes Centralorganisationer deltager i afgørelsen om nyvurdering af tjenesteboliger, og det er derfor Kirkeministeriets vurdering, at der ikke er tale om ekstern delegation af kompetencen til at fastsætte nyvurderinger. Til orientering er uddrag fra Fællesfondens Årsrapport 2005 om stiftsadministrationernes opgaver vedlagt.

Det følger af cirkulæret om fastsættelse af boligbidrag for præster § 28, at afgørelser efter bestemmelserne i cirkulæret kan indbringes for stiftsøvrigheden af præsten eller menighedsrådet.

Det er på den baggrund Kirkeministeriets opfattelse, at Roskilde Stiftsøvrighed er den rette rekursinstans til behandling af sognepræst (A)’s klage af 27. august 2007 vedrørende fastsættelse af boligbidrag.”

I brev af 5. november 2007 oplyste B bl.a. at Roskilde Stiftsøvrighed i brev af 26. oktober 2007 havde meddelt at B kunne klage til Kirkeministeriet over stiftsøvrighedens behandling af sagen.

Jeg sendte B’s brev med bilag til ministeriet som i brev af 21. november 2007 meddelte mig at ministeriet ikke havde bemærkninger til B’s brev.

Ombudsmandens udtalelse

”Regler om tjenesteboligbidrag er fastsat i § 14, stk. 2, 2. pkt., i tjenestemandsløven (lovbekendtgørelse nr. 531 af 11. juni 2004). Efter denne bestemmelse fastsættes tjenestemandens bidrag for anvendelse af tjenesteboligen ved aftale i henhold til lovens § 45.

Efter § 45, stk. 1, fastsættes løn- og andre ansættelsesvilkår for tjenestemænd ved aftale mellem finansministeren og de forhandlingsberettigede centralorganisationer.

Der blev indgået aftale om boligbidrag for tjenesteboliger den 16. marts 1989. Aftalen blev indgået mellem finansministeren og Statsansattes Kartel, tjenestemandssektionen, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Akademikernes Centralorganisation og Lærernes Centralorganisation. Aftalen er optrykt som bilag 2 til Finansministeriets skrivelse nr. 32 af 16. marts 1989. Aftalen er senere blevet ændret flere gange, bl.a. ved en aftale af 31. maj 2006, jf. Finansministeriets cirkulære nr. 10023 af 31. maj 2006. Da boligbidraget blev fastsat i denne sag, indeholdt aftalen bl.a. følgende bestemmelser:

’§ 1. Boligbidraget for tjenesteboliger fastsættes på grundlag af en vurdering. I vurderingen deltager en repræsentant for vedkommende styrelse, en repræsentant for vedkommende centralorganisation samt en særlig sagkyndig, der har kendskab til lejeniveauet på det private boligmarked. Den sagkyndige udpeges af stiftamtmanden i vedkommende stift.

...

§ 2. Vurderingsmændene afgiver til den styrelse, hvorunder tjenesteboligen hører, en redegørelse for den foretagne vurde-

ring, indeholdende oplysning om de faktorer, hvortil der er taget hensyn, samt en begrundet indstilling om boligens lejeværdi.

Stk. 2. Der skal tilstræbes enighed mellem vurderingsmændene. Hvis vurderingsmændene er enige om indstillingen om tjenesteboligens lejeværdi, lægges denne til grund ved fastsættelsen af boligbidraget. Er vurderingsmændene ikke enige om lejeværdien, kan den sagkyndiges indstilling kun tilsidesættes, hvis styrelses- og organisationsrepræsentant er enige. Indstillingen, herunder særstandpunkter om lejeværdien, skal begrundes under henvisning til de momenter, der er anført i § 1.

§ 3. Ved den endelige fastsættelse af boligbidraget skal der tages hensyn til den pligt, der påhviler tjenestemanden til at bo på tjenestebolig og til at fraflytte denne ved tjenestens ophør. Der foretages derfor ved beregning af boligbidraget for tjenesteboliger et fradrag i vurderingen på 30 pct. Det månedlige boligbidrag for tjenesteboliger kan dog højst udgøre 15 pct. af tjenestemandens skalaløn. For ansatte på nye lønsystemer kan boligbidraget i tjenesteboliger højst udgøre 17 pct. af basislønnen. Beregningen af boligbidraget efter vurdering foretages af vedkommende styrelse og indberettes til den lønanvisende myndighed.

§ 4. Såvel brugeren som vedkommende styrelse kan begære vurdering af en tjenestebolig, når

- 1) det fastsatte boligbidrag i væsentlig grad skønnes at afvige fra lejen for tilsvarende boliger på stedet,
- 2) det fastsatte boligbidrag ikke skønnes at stå i rimeligt forhold til boligens kvalitet,
- 3) Styrelsen har gennemført forbedringer af boligen.

Stk. 2. Begæres vurdering af tjenestemanden, skal denne indbetale 500 kr. til styrelsen. Beløbet fortabes, hvis boligbi-

draget sættes op eller er uændret efter vurdering.

Stk. 3. Begæres nyvurdering af en allerede vurderet tjenestebolig følges samme fremgangsmåde som ved førstegangsvurdering.'

Menighedsrådet bestyrer kirkens og præsteembedernes faste ejendomme efter bestemmelser som er fastsat af kirkeministeren. Det fremgår af den dagældende § 21 i lov om folkekirkens økonomi (lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2007). Endvidere fremgår det af § 21 at kirkeministeren fastsætter nærmere regler om brug, indretning og vedligeholdelse af præsteembedernes faste ejendomme mv. og om afholdelse af syn over dem. § 21 er senere blevet ændret ved lov nr. 531 af 6. juni 2007, men ændringerne har ingen betydning for denne sag.

Der er også fastsat regler om boligbidrag i Kirkeministeriets cirkulære nr. 9845 af 17. december 2003 om tjenestebolig for folkekirkens præster. Cirkulærets bestemmelse om fastsættelse af boligbidrag er i vidt omfang identiske med de regler i aftalen af 16. marts 1989 som er citeret ovenfor. Det er dog anført i cirkulæret at der i vurderingen bl.a. deltager 'en repræsentant for Kirkeministeriet, der udpeges af stiftsøvrigheden'. Indstillingen om boligens lejeværdi afgives til stiftsøvrigheden som fastsætter og beregner boligbidraget. Endelig er det i cirkulærets § 28 bestemt at afgørelser efter bestemmelserne i cirkulæret kan indbringes for stiftsøvrigheden. Ministeriet har den 15. august 2007 udsendt et nyt cirkulære om tjenestebolig for folkekirkens præster. Cirkulæret, der trådte i kraft den 1. september 2007, viderefører de tidligere bestemmelser.

Efter dansk ret kan en borger klage over en afgørelse som er truffet af en statslig myndighed, til en overordnet myndighed. Borgeren skal dog være part i sagen for at kunne klage, og der er ikke mulighed for at klage over en afgørelse som er truffet af

en særlig myndighed uden for den sædvanlige hierarkiske struktur. Disse regler, der med et fagudtryk kaldes administrativ rekurs, fremgår ikke af forvaltningsloven eller en anden lov, men af en almindelig retsgrundsætning. En fravigelse fra denne retsgrundsætning kræver udtrykkelig lovhjemmel. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 954 ff, Bent Christensen, Forvaltningsret. Prøvelse (1994), s. 242, og Karsten Revsbech, Forvaltningsret. Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 297 f. Borgernes ret til at klage til en overordnet myndighed kan ikke fjernes eller indskrænkes ved en aftale. Det har derfor ingen betydning for spørgsmålet om Deres mulighed for at klage til kompetencen til at fastsætte boligbidraget ifølge aftalen af 16. marts 1989 ligger hos en styrelse.

Er der truffet en afgørelse?

For at tage stilling til spørgsmålet om Deres mulighed for at klage må det først afklares om der foreligger en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Der kan nemlig kun klages over afgørelser.

Det samme spørgsmål opstår i sager der skal afgøres efter forvaltningsloven. Efter forvaltningslovens § 2 gælder loven kun for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Med udtrykket 'truffet afgørelse' sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser der går ud på at fastsætte hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Jeg henviser til justitsministerens bemærkninger til det lovforslag som forvaltningsloven bygger på, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115.

Efter tjenestemandenslovens § 14, stk. 2, fastsættes boligbidraget ved aftale. En aftale er ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Aftalen af 16. marts 1989 om boligbidrag fastlægger proceduren for hvorledes bidragsfastsættelsen skal ske.

Endvidere bestemmer aftalen at en enig indstilling fra vurderingsmændene skal lægges til grund ved fastsættelsen af bidraget, og det bestemmes hvorledes der skal forholdes i tilfælde af uenighed mellem vurderingsmændene. Dernæst indeholder aftalen angivelse af det procentvise fradrag der skal foretages i vurderingen, samt en bestemmelse der sikrer at boligbidraget ikke kan overstige en vis procentandel af tjenstemandens løn. Aftalen må karakteriseres som en rammeaftale. Den fastlægger således ikke den konkrete udmøntning. Der findes en række lignende aftaler på tjenstemandsområdet, f.eks. aftalerne om flyttegodtgørelse og åremålsansættelse.

Når der i en konkret sag træffes beslutning om boligbidragets størrelse, er der tale om at myndigheden i forhold til tjenstemanden som har pligt til at bo i tjensteboligen, ensidigt fastsætter hvad den pågældende skal betale i boligbidrag. Dette betyder efter min opfattelse at fastsættelsen er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Som konsekvens heraf skal forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring og begrundelse følges.

I modsætning hertil kan jeg nævne at tildeling af lokalløn ikke anses for en afgørelse, da den konkrete tildeling sker ved aftale mellem myndigheden og den forhandlingsberettigede organisation. Dette er fastslået ved Højesterets dom af 14. april 2005, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2005, s. 2111.

Er afgørelsen truffet af en særlig myndighed uden for den sædvanlige hierarkiske struktur?

Fastsættelsen af boligbidraget foretages af stiftsøvrigheden efter indstilling fra vurderingsmændene. Stiftsøvrigheden er en styrelse under Kirkeministeriet og dermed et led i den sædvanlige hierarkiske struktur. Vurderingsmændene har ikke denne status, men de træffer heller ikke af-

gørelse i sagen. En indstilling er normalt ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand selv om indstillingen er bindende. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 130 ff.

Afgørelsen er derfor ikke truffet af en særlig myndighed uden for den sædvanlige hierarkiske struktur.

Er klageadgangen afskåret ved udtrykkelig lovhjælp?

Tjenestemandsløven indeholder ingen bestemmelse om at afgørelser der træffes i henhold til en aftale som er omfattet af § 45, stk. 1, ikke kan indbringes for en højere myndighed. Der er heller ikke i øvrigt lovbestemmelser som fastsætter eller giver myndighederne mulighed for at fastsætte at en stiftsøvrigheds afgørelser om boligbidrag ikke kan indbringes for Kirkeministeriet. Den ulovbestemte klageadgang er derfor ikke afskåret ved udtrykkelig lovhjælp.

Det er på denne baggrund min opfattelse at stiftsøvrigheds afgørelse om fastsættelse af boligbidraget i den konkrete sag kan indbringes for Kirkeministeriet.

Jeg er opmærksom på det ministeriet har anført i sin udtalelse bl.a. om at vurdering af tjenesteboliger har været under stifterne siden vurderingssystemets tilblivelse, og at boligbidraget tilfalder kirken. Disse forhold kan imidlertid ikke efter min mening føre til et andet resultat.

Jeg mener at det er beklageligt at ministeriet anså stiftsøvrigheden som den rette klagemyndighed og derfor afviste selv at behandle sagen. Jeg har henstillet til ministeriet at det – i lyset af det jeg har anført – nu behandler sagen.

De har over for mig bl.a. klaget over at stiftsøvrigheden ikke har begrundet sin afgørelse. Jeg har ikke taget stilling til den

ne del af sagen. Det skyldes bestemmelsen i ombudsmandslovens § 14 om at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse. Jeg beder Dem afvente ministeriets afgørelse for De tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig.

Jeg har henstillet at ministeriet enten ændrer cirkulæret om tjenestebolig for folkekirkens præster sådan at det fremgår at en præst kan klage til ministeriet over en afgørelse fra stiftsøvrigheden om tjenesteboligbidragets størrelse, eller tager initiativ til en ændring af lovgivningen så det bliver muligt for ministeriet at afvise at behandle en sådan klage.

Jeg kan i øvrigt oplyse at en sag om overtrædelse af aftalen eller uenighed om fortolkningen af denne kan indbringes for Tjenestemandssretten, jf. tjenestemandsløvens § 53, stk. 1, nr. 1. Det er kun aftalens parter der kan indbringe sager for Tjenestemandssretten, jf. tjenestemandsløvens § 54 a, stk. 1. Den enkelte tjenestemand kan således ikke indbringe en sag for Tjenestemandssretten, men kan eventuelt opfordre sin organisation til at indbringe sagen for denne ret. Endvidere følger det af tjenestemandsløvens § 53, stk. 3, at tjenestemanden – hvis den pågældende godtgør at vedkommende centralorganisation ikke agter at indbringe den pågældende sag for Tjenestemandssretten – kan anlægge sag ved de almindelige domstole.”

Ministeriet behandlede herefter sagen og oplyste i brev af 27. januar 2009 at ministeriet var indstillet på at ændre cirkulæret i overensstemmelse med henstillingen. Ministeriet udsendte det ændrede cirkulære den 9. juni 2009.

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 12 sager inden for Klima- og Energiministeriets sagsområde. 11 af disse sager blev afvist. Den resterende ene sag blev realitetsbehandlet. Sagen handlede om en afgørelse. Sagen gav ikke anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 22, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Energiklagenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Kulturministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 48 sager inden for Kulturministeriets sagsområde. 44 af disse sager blev afvist.

De resterende 4 sager blev realitetsbehandlet. 3 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 23, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	1	1
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Kulturarvsstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Musikskoler

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	1	0	1
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra musikskolers sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 7-1: Afskedigelse af ansat som ikke accepterede advarsel

Radio- og TV-nævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Sagsbehandling	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

7-1. Afskedigelse af en ansat som ikke accepterede advarsel

Almindelige emner 4. – Ansættelses- og arbejdsret 24.1. – Forvaltningsret 1133.1 – 114.3 – 2.2. – Retspleje 22.4.

Lederen af en musikskole gav en lærer en advarsel fordi hun var udeblevet fra en julekoncert. Advarslen blev givet under et møde, men efter mødet opstod der uenighed mellem lederen og læreren om referatet af mødet. Læreren ville kun underskrive referatet med bemærkninger som lederen ikke ville acceptere. Lederen bad læreren om skriftligt at anerkende og acceptere advarslen, og da det ikke skete, blev læreren afskediget.

Ombudsmanden udtalte at det var berettiget at læreren havde fået en advarsel. Ombudsmanden udtalte desuden at der ikke er grundlag for at antage at en ansat som har fået en advarsel af sin arbejdsgiver, har pligt til at meddele arbejdsgiveren at han eller hun anerkender og accepterer advarslen. Den ansatte har heller ikke pligt til at underskrive referatet af et tjenstligt møde hvor advarslen blev meddelt den ansatte. Afskedigelsen var derfor uberettiget. Desuden havde musikskolen ikke på alle punkter fulgt reglerne om partshøring og begrundelse. Ombudsmanden henstillede at musikskolen genoptog sagen.

Musikskolen genoptog sagen og tog ombudsmandens redegørelse til efterretning. Læreren bad ombudsmanden om at henstille til Civilstyrelsen at hun fik fri proces til en sag mod musikskolen, men det besluttede ombudsmanden ikke at gøre.

(J.nr. 2006-4201-813).

I denne sag afgav jeg en foreløbig redegørelse som læreren (A) og X Musikskole fik lejlighed til at kommentere. Efter at jeg havde gennemgået disse kommentarer, afgav jeg en endelig redegørelse.

Min foreløbige redegørelse i sagen indeholder følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

”Advarslen

En ansat har pligt til at følge de tjenestebefalinger som han eller hun får af sine overordnede. Det følger af de almindelige regler om en ansats lydighedspligt. Det er dog almindeligt anerkendt at en offentligt ansat kan (og efter omstændighederne skal) afslå at følge en tjenestebefaling hvis den er ulovlig eller fagligt uforsvarlig.

(A) udeblev fra julekoncerten den 17. december 2005. Under en telefonsamtale den 12. december 2005 med musikskolens

souschef havde (A) fået et påbud om at hun skulle møde frem til julekoncerten. Dette påbud må anses for lovligt, og der er ikke oplysninger om at (A) havde lovligt forfald, f.eks. på grund af sygdom. Derfor er det min foreløbige opfattelse at det var berettiget at (A) fik en advarsel på mødet den 12. januar 2006.

Partshøringen

Når en myndighed skal træffe afgørelse i en sag, skal den i visse tilfælde give de personer eller virksomheder som er parter i sagen, lejlighed til først at komme med deres kommentarer til sagen. Dette kaldes for partshøring. Den vigtigste bestemmelse om partshøring er § 19 i forvaltningsloven. Denne lov er senest blevet offentliggjort som lovekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007. § 19, stk. 1, i forvaltningsloven lyder således:

’§ 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.'

Forvaltningslovens § 19 indeholder de almindelige regler om partshøring. Herudover er der en regel om udvidet partshøringspligt som supplerer bestemmelsen i § 19. Reglen om udvidet partshøringspligt bruges i visse sager om uansøgt afskedigelse, herunder sager om afskedigelse som følge af samarbejdsvanskeligheder og uegnethed mv. Desuden bruges den i sager hvor en myndighed anvender disciplinære sanktioner over for en ansat. Reglen om udvidet partshøringspligt er opstået i ombudsmandens og domstolens praksis, og den fremgår altså ikke af forvaltningsloven eller andre love. Efter denne regel skal en myndighed foretage partshøring ikke kun om de faktiske omstændigheder i sagen, men også om sagens retlige grundlag. Som led i partshøringen skal myndigheden i almindelighed give den ansatte en redegørelse der efter omstændighederne bør være skriftlig. Denne redegørelse skal indeholde myndighedens egen (foreløbige) opfattelse af sagen, herunder den retlige bedømmelse af de faktiske omstændigheder i sagen. Hvis der er bevismæssige spørgsmål i sagen, skal redegørelsen også indeholde myndighedens bevismæssige vurdering.

Formålet med partshøringsreglerne er at sikre at den som er part i sagen, får lejlighed til at kommentere de oplysninger som myndigheden vil lade indgå i grundlaget for sin afgørelse. Parten skal have mulighed for at korrigere og supplere disse oplysninger og skal i det hele taget have

lejlighed til at redegøre for sit syn på sagen. Myndigheden skal vente med at træffe afgørelse indtil parten har fået lejlighed til at komme med en udtalelse.

(X) Musikskole partshørte (A) i brevet af 6. april 2006. Det fremgik af brevet at musikskolen var kommet til den konklusion at (A)'s ansættelsesforhold skulle bringes til ophør. Efter min foreløbige opfattelse er det uheldigt at (X) Musikskole anvendte denne formulering. Den giver indtryk af at musikskolen allerede havde draget sin konklusion i sagen og dermed reelt truffet sin beslutning inden partshøringen blev gennemført.

Som det fremgår nedenfor, er der en vis usikkerhed om det retlige grundlag for afskedigelsen. Uanset denne usikkerhed må jeg lægge til grund at afskedigelsen var omfattet af reglen om udvidet partshøringspligt. Det er min foreløbige opfattelse at brevet af 6. april 2006 ikke levede op til de krav som følger af denne regel. Det fremgik således ikke af brevet om (X) Musikskole anså det for en tjenesteforseelse at (A) ikke havde meddelt at hun anerkendte og accepterede advarslen. Det fremgik heller ikke om afskedigelsen som brevet varslede om, var en disciplinær foranstaltning over for en tjenesteforseelse, eller om det var andre forhold som var årsag til afskedigelsen, f.eks. samarbejdsvanskeligheder.

Begrundelsen

Det fremgik af brevet af 6. april 2006 at begrundelsen for afskedigelsen var at musikskolen ikke havde modtaget referatet i underskrevet tilstand og en tilbagetrækning af meget grove og uacceptable beskyldninger mod (B)'s person. Dette måtte musikskolen tage som udtryk for at (A) ikke kunne godkende referatet og den advarsel der blev givet i det.

I brevet af 27. april 2006 blev det meddelt (A) at hun var blevet afskediget. Begrundelsen for afskedigelsen var at hun

ikke anerkendte og accepterede advarslen som var blevet givet hende ved den tjenstlige samtale den 12. januar 2006. Samme begrundelse fremgår af musikskolens brev af 28. juni 2007 til mig.

Som nævnt er det retlige grundlag for afskedigelsen ikke nærmere omtalt i partshøringsbrevet af 6. april 2006. Dette spørgsmål er heller ikke omtalt i brevet af 27. april 2006 til (A) eller i musikskolens udtalelse af 28. juni 2007 til mig. Det fremgår således ikke udtrykkeligt om afskedigelsen er foretaget som en disciplinær reaktion i anledning af at (A) havde begået en tjensteforseelse, eller om det var andre forhold som var årsag til afskedigelsen, f.eks. samarbejdsvanskeligheder.

Efter forvaltningslovens § 24 skal en begrundelse for en afgørelse 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.

På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt at det ikke udtrykkeligt fremgik af brevet af 27. april 2006 fra (X) Musikskole om afgørelsen om afskedigelse blev truffet efter reglerne om disciplinær afskedigelse eller reglerne om afskedigelse på grund af andre forhold.

Afskedigelsen

Det fremgår af dokumenterne i sagen at der var visse problemer i samarbejdet mellem (A) og musikskolens souschef. Musikskolens breve i sagen giver dog ikke indtryk af at disse problemer var årsagen til afskedigelsen.

I brevet af 6. april 2006 blev det anført at begrundelsen for den afskedigelse som blev varslet i brevet, var at musikskolen ikke havde modtaget referatet af mødet den 12. januar 2006 i underskrevet tilstand og ikke havde modtaget en tilbagetræk-

ning af meget grove og uacceptable beskyldninger mod musikskolens leder.

(A) blev afskediget ved brevet af 27. april 2006, og i dette brev blev det som begrundelse for afskedigelsen anført at (A) ikke havde anerkendt og accepteret advarslen som var blevet givet hende ved den tjenstlige samtale den 12. januar 2006. Samme begrundelse fremgår af musikskolens brev af 28. juni 2007 til mig. Jeg lægger derfor til grund at (A) blev afskediget fordi musikskolen mente at hun havde en tjenstlig pligt til at meddele musikskolen at hun anerkendte og accepterede den advarsel som hun havde fået, og fordi hun ikke havde opfyldt denne pligt. Jeg lægger desuden til grund at musikskolen ville have anset denne pligt for opfyldt hvis (A) uden påskrift havde underskrevet referatet af mødet den 12. januar 2006 som hun havde fået fra musikskolens leder.

Spørgsmålet er herefter om (A) havde pligt til at meddele (X) Musikskole at hun anerkendte og accepterede advarslen. Et andet spørgsmål som hænger sammen med dette spørgsmål, er om (A) havde pligt til at underskrive referatet af mødet den 12. januar 2006. For at bedømme disse spørgsmål er det nødvendigt at gennemgå forskellige regler.

Regler om advarsler og om den ansattes pligter

En advarsel er efter de almindelige arbejdsretlige regler en meddelelse fra en arbejdsgiver til en ansat om at en handling eller en undladelse fra den ansattes side er uacceptabel, og at det må forventes at arbejdsgiveren skrider til en afskedigelse hvis den ansatte gentager handlingen eller undladelsen. Advarslen får således betydning hvis arbejdsgiveren på et senere tidspunkt afskediger den ansatte. Arbejdsgiveren kan kombinere advarslen med en meddelelse til den ansatte om at han eller hun skal ændre sin adfærd på visse nærmere angivne punkter. Jeg ser i denne for-

bindelse bort fra de særlige regler om advarsler der anvendes som disciplinærstraf efter tjenestemandslovens § 24.

En arbejdsgivers beføjelse til at give en advarsel til en ansat udspringer af de almindelige regler om arbejdsgiverens ledelsesret. Arbejdsgiveren kan give en ansat en advarsel uanset om den ansatte er enig i advarslen eller ej. Hvis arbejdsgiveren senere afskediger den ansatte fordi han eller hun har gentaget den handling eller undladelse som var årsag til advarslen, kan advarslen blive tillagt betydning uanset om den ansatte har accepteret advarslen. Det er altså ikke nødvendigt at den ansatte anerkender eller accepterer advarslen, for at den kan få retsvirkning. Dette må til gengæld efter min foreløbige opfattelse indebære at reglerne om advarsler ikke giver en arbejdsgiver ret til at forlange at en ansat som er blevet tildelt en advarsel, skal meddele arbejdsgiveren at han eller hun anerkender og accepterer advarslen.

Det er ikke kun reglerne om advarsler som kan have betydning ved vurderingen af denne sag. En person der tager ansættelse hos en arbejdsgiver, har visse pligter over for arbejdsgiveren. Først og fremmest har den ansatte pligt til at udføre det arbejde som er omfattet af ansættelsesforholdet. Som led i denne pligt skal den ansatte samarbejde med arbejdsgiveren og med andre personer som han eller hun kommer i berøring med i forbindelse med sit arbejde. Desuden har den ansatte pligt til at adlyde tjenestebefalinger fra arbejdsgiveren. Endvidere har den ansatte en almindelig pligt til at udvise loyalitet over for arbejdsgiveren og til at opfylde det værdighedskrav som følger af den ansattes stilling.

Der er, som det fremgår, tale om en række overordnede principper for den ansattes pligter over for arbejdsgiveren. Hvad pligterne nærmere går ud på, må i betydelig grad bero på den enkelte stilling. Det er

imidlertid min foreløbige opfattelse at der ikke er grundlag for at antage at reglerne om den ansattes pligter indebærer at en ansat der af sin arbejdsgiver er blevet tildelt en advarsel, har pligt til at meddele arbejdsgiveren at han eller hun anerkender og accepterer advarslen.

Regler om underskrift

Selv om den ansatte ikke har pligt til at meddele arbejdsgiveren at han eller hun anerkender og accepterer advarslen, kan det godt tænkes at den ansatte alligevel har pligt til at underskrive referatet af et tjenstligt møde hvor han eller hun er blevet tildelt en advarsel.

Lovgivningen indeholder enkelte regler om underskrift på mødereferater. Et eksempel er funktionærlovens § 10, stk. 3. Efter denne bestemmelse skal arbejdsgiveren foranledige at der bliver ført en protokol over forhandlinger mellem personalets organisation og virksomhedens ledelse om løn- og arbejdsvilkår, og begge parter skal underskrive protokollen. Folketinget behandler i øvrigt for tiden et lovforslag fra beskæftigelsesministeren om at ophæve funktionærlovens § 10, stk. 3 (lovforslag nr. L 48).

Der findes ikke en tilsvarende bestemmelse om underskrift på et referat af en tjenstlig samtale, og bestemmelsen i funktionærlovens § 10, stk. 3, kan naturligvis ikke anvendes i forbindelse med tjenstlige samtaler. Det hensyn som ligger bag reglen om underskrift i funktionærlovens § 10, stk. 3, har imidlertid også betydning i sager hvor der har været holdt en tjenstlig samtale. Det er hensynet til bevissikring, altså kravet om at et hændelsesforløb skal kunne dokumenteres senere.

En anden bestemmelse hvor hensynet til bevissikring spiller en rolle, er § 6, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen). Denne bestemmelse lyder således:

‘§ 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.’

Jeg har i tidligere sager givet udtryk for at det følger af god forvaltningsskik at en afgørelse som er blevet meddelt mundtligt, skal noteres på sagen. Hvis dette ikke sker, vil det ikke efterfølgende med tilstrækkelig sikkerhed kunne fastslås hvad indholdet af afgørelsen er. Jeg henviser bl.a. til sagen som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 287*.

Disse regler om notatpligt skal bruges i sager hvor en offentlig arbejdsgiver har tildelt en ansat en advarsel, jf. Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, *Offentlig Arbejdsret* (1998), s. 39 f. Arbejdsgiveren skal altså skrive et notat om advarslen og om de faktiske omstændigheder i den sag som advarslen indgår i, medmindre disse oplysninger i forvejen fremgår af dokumenterne i sagen. Reglerne om notatpligt skal bl.a. tilgodese hensynet til bevis sikring, men de indeholder ikke et krav om at et notat skal underskrives. Det må ganske vist anses for hensigtsmæssigt at en repræsentant for arbejdsgiveren underskriver og daterer notatet for at undgå senere tvivl om notatets ægthed og alder. Men efter min foreløbige opfattelse er der altså ikke grundlag for at antage at reglerne om notatpligt medfører at den ansatte har pligt til at underskrive referatet af et tjenstligt møde hvor han eller hun er blevet tildelt en advarsel.

Retssædvane

Jeg har overvejet om der ved retssædvane er opstået en regel om at en ansat har pligt

til at underskrive referatet af et tjenstligt møde hvor han eller hun er blevet tildelt en advarsel.

Visse retsregler opstår ved at mennesker handler på en bestemt måde i bestemte situationer. Retsregler som opstår på denne måde, kaldes retssædvane. Disse regler fremgår altså ikke af en lov eller en anden retsforskrift, men de er bindende på samme måde som regler der er fastsat i en lov. Der findes endda visse retssædvane der har samme vægt som reglerne i grundloven.

I den juridiske litteratur er der ikke fuld enighed om hvilke betingelser der skal være opfyldt for at en bestemt handlemåde som er blevet fulgt i bestemte situationer, skal anerkendes som en retssædvane. Nogle forfattere har anført at der i praksis bliver foretaget en helhedsbedømmelse af om den adfærd som bliver påberåbt, bør tillægges retlig betydning, og da med hvilken vægt. I denne forbindelse kan der blive anledning til at tage hensyn til en lang række forskellige momenter, herunder hvor almindeligt handlemønstret har været, hvilke livsforhold det angår, i hvor lang tid og hvor konsekvent og hyppigt det er blevet fulgt, hvor kendt det har været, og om man har følt sig forpligtet til at indrette sig efter det. Jeg henviser til Morten Wegener, *Juridisk Metode*, 3. udgave (2000), s. 118 ff, og de forfattere som er nævnt der. Andre forfattere har skrevet at en handlemåde, hvis den skal anerkendes som en retssædvane, skal have været fulgt af alle eller næsten alle som den er relevant for, og at den skal have været fulgt stadigt og længe. Ifølge disse forfattere kræves det også at denne handlemåde har været båret af en bevidsthed om at der er en retlig pligt til at følge den. Domstolene foretager desuden en vurdering af om en sædvane er rimelig, sådan at en sædvane som ikke anses for rimelig, ikke bliver anerkendt som retsskabende. Jeg henviser til Ruth Nielsen, *Retskilderne*, 7. udgave

(2002), s. 119 ff, og, lidt anderledes, Mads Bryde Andersen, *Ret og Metode* (2002), s. 158 f.

Domstolene har afsagt flere domme hvor spørgsmålet om retssædvaner har været aktuelt, og disse domme synes at stemme bedst med opfattelsen hos de sidstnævnte forfattere. Jeg henviser bl.a. til Sø- og Handelsrettens dom af 24. april 2001 som senere blev stadfæstet af Højesteret, jf. Ugeskrift for Retsvæsen, 2003, s. 1581. Jeg henviser også til Højesterets dom af 9. maj 1983 som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 1983, s. 539, og til Østre Landsrets dom af 7. april 1981 som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 1983, s. 453.

Jeg har tidligere behandlet flere sager hvor en ansat under en tjenstlig samtale er blevet tildelt en advarsel eller er blevet pålagt at ændre sin adfærd på bestemte punkter. I den forbindelse har jeg konstateret at det er almindeligt, i hvert fald i den offentlige forvaltning, at referatet af en sådan samtale underskrives af både en repræsentant for ledelsen og af den ansatte. Hvis den ansatte har en repræsentant eller bisidder som har deltaget i samtalen, underskriver denne normalt også referatet. Men mit kendskab til tidligere sager giver mig ikke grundlag for at antage at denne fremgangsmåde følges næsten uden undtagelser, eller at den følges i bevidstheden om at der er en retlig pligt til at følge den. Oplysningerne i den foreliggende sag belyser heller ikke disse spørgsmål. Jeg har ved gennemgang af den juridiske litteratur og praksis ikke fundet oplysninger om at der er opstået en retssædvane hvorefter den ansatte (og en repræsentant for ledelsen) har pligt til at underskrive et referat af en tjenstlig samtale hvor den ansatte er blevet tildelt en advarsel eller er blevet pålagt at ændre sin adfærd på bestemte punkter. Jeg kan derfor ikke lægge til grund at en sådan retssædvane er opstået.

Herefter er det min foreløbige opfattelse at (X) Musikskole kunne (og burde) sikre bevis for at (A) havde modtaget advarslen, og sikre et bevis for det nøjagtige indhold af advarslen. Disse krav kunne opfyldes ved at skrive et referat af mødet den 12. januar 2006. Derimod kunne musikskolen efter min foreløbige opfattelse ikke stille krav om at (A) skulle anerkende og acceptere advarslen, eller at hun skulle underskrive referatet.

På denne baggrund giver det mig ikke anledning til bemærkninger at (X) Musikskole sendte sit referat af mødet den 12. januar 2006 til (A) og hendes repræsentant med henblik på at de kunne supplere og underskrive det. På et vist tidspunkt – nok ikke senere end den 25. marts 2006 – måtte det dog stå klart at musikskolen og (A) ikke var enige om referatet, og at hun ikke ville underskrive det uden bemærkninger som musikskolen ikke ville acceptere. Hvis årsagen til denne uenighed havde været at (A) bestred at hun var blevet tildelt en advarsel på mødet, eller at hun og musikskolen var uenige om indholdet af advarslen, måtte det efter min foreløbige opfattelse anses for nødvendigt at musikskolen forsøgte at afklare uenigheden. Som jeg har forstået sagen, var det imidlertid noget andet der var årsag til uenigheden mellem (A) og musikskolen: (A) mente at hun havde krav på at hendes bemærkninger om sagen indgik i referatet, mens musikskolens ledelse mente at de ikke hørte hjemme i referatet fordi referatet alene skulle gengive forløbet af mødet den 12. januar 2006. Det fremgik af de bemærkninger som (A) ønskede at få indføjet i referatet, at hun anså det for urimeligt at hun var blevet tildelt en advarsel, og at hun mente at musikskolens ledelse ikke havde håndteret sagen på en tilfredsstillende måde. Uenighed om disse spørgsmål har ikke betydning for kravet om bevissikring. Derfor er det min foreløbige opfattelse at musikskolen ikke burde være

gået videre med sagen da det stod klart at musikskolen og (A) ikke var enige om referatet, og at hun kun ville underskrive det med bemærkninger som musikskolen ikke ville acceptere.

Da der ikke kunne stilles krav om at (A) over for musikskolen skulle anerkende og acceptere advarslen, eller at hun skulle underskrive referatet, er det min foreløbige opfattelse at afskedigelsen af hende er uberettiget. Som jeg har nævnt tidligere, er det min foreløbige opfattelse at musikskolen desuden har begået visse sagsbehandlingsfejl i forbindelse med afskedigelsen. Det er min foreløbige opfattelse at der er grundlag for at henstille til (X) Musikskole at genoptage behandlingen af sagen med henblik på at tage stilling til konsekvenserne heraf.

Jeg har imidlertid anset det for mest korrekt at afgive min udtalelse i foreløbig form således at (X) Musikskole og (A) kan få lejlighed til at kommentere det jeg har anført, før jeg afgiver min endelige udtalelse."

Udtalelserne fra A og X Musikskole

A kommenterede min foreløbige redegørelse i et brev af 25. februar 2008. Det fremgik af brevet at A var fuldstændig enig i min foreløbige konklusion.

X Musikskole kommenterede min foreløbige redegørelse i et brev af 8. maj 2008. I brevet står der følgende:

"Hermed fremsendes (X) Musikskoles bemærkninger til ombudsmandens foreløbige vurdering af sagen:

Som anført i ombudsmandens redegørelse:

'... fremgår (det) således ikke udtrykkeligt om afskedigelsen er foretaget som en disciplinær reaktion i anledning af at (A) havde begået en tjenesteforseelse, eller om det var andre forhold som var årsag til afskedigelsen, f.eks. samarbejdsvanskeligheder.'

Men som det også anføres i redegørelsen:

'... fremgår (det) af dokumenterne i sagen,

at der var visse problemer i samarbejdet mellem (A) og Musikskolens souschef. Musikskolens breve i sagen giver dog ikke indtryk af at disse problemer var årsag til afskedigelsen.'

og dette er naturligvis beklageligt, idet det, som det burde være fremgået af min redegørelse af 28. juni 2007, var (A)'s meddelelse den 12. december 2005 om at hun ikke kunne deltage i julekoncerten, der fik ledelsen af (X) Musikskole til at indkalde (A) til en tjenstlig samtale, idet det som anført i min redegørelse af 28. juni 2007:

'... ikke (er) første gang, at (A) modsætter sig anvisninger fra (C), og jeg finder det uacceptabelt, at (A) er udeblevet fra tjenesten.'

Jeg skal ikke gentage, hvad jeg har redegjort for i min skrivelse af 28. juni 2007, men blot bemærke, at hvad der er anført vedrørende skemalægning om at:

'(C) varetager skemalægningen i Musikskolen, og han har i august 2005 haft store vanskeligheder med at få (A) til at følge de anvisninger som han har givet hende omkring skemalægning af eleverne i sæsonen 05/06.'

har været kendetegnet for (A)'s generelle holdning til som det anføres i min skrivelse:

'... at acceptere de anvisninger, der blev givet hende.'

Undertegnede burde som det også fremgår af ombudsmandens foreløbige redegørelse have præciseret at:

'... afskedigelsen er foretaget som en disciplinær reaktion i anledning af at (A) havde begået en tjenesteforseelse,'

eller rettere i flere tilfælde havde udvist en adfærd, der umuliggjorde et fortsat ansættelsesforhold, hvor (A)'s udeblivelse fra julekoncerten 17. december 2005 var den episode, der nødvendiggjorde at ledelsen af (X) Musikskole så sig nødsaget til at træffe beslutning vedrørende (A)'s ansættelsesforhold.

Det er efter (X) Musikskoles opfattelse utvivlsomt, at (A) har været bekendt med de faktiske omstændigheder vedr. Musiksko-

lens beslutning om at ophæve samarbejdet med (A), men det erkendes, at Musikskolen – af hensyn til (A) – ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 har præciseret og eksemplificeret årsagen til at samarbejdet burde ophøre, men det må gentages, at (X) Musikskole såvel under møder som i den førte korrespondance har redegjort for årsagerne og i forbindelse med (A)'s udeblivelse fra julekoncerten den 17. december har præciseret at en sådan handle måde ikke mindst i relation til hendes elever og deres forældre var uacceptabel.

Til det i ombudsmandens redegørelse anførte om at:

'(X) Musikskole partshørte (A) i brevet af 6. april 2006. Det fremgik af brevet at musikskolen var kommet til den konklusion, at (A)'s ansættelsesforhold skulle bringes til ophør. Efter min foreløbige opfattelse er det uheldigt at (X) Musikskole anvendte denne formulering. Den giver indtryk af at musikskolen allerede havde draget sin konklusion i sagen og dermed reelt truffet sin beslutning inden partshøringen blev gennemført.'

skal det bemærkes at det med overskriften på brevet 'Påtænkt afskedigelse' samt sætningen 'Forinden der tages endelig stilling hertil skal vi i medfør af forvaltningslovens § 19 give dig mulighed for at fremføre dine bemærkninger til den påtænkte opsigelse.' fremgår, at beslutningen om (A)'s afskedigelse ikke var truffet på forhånd.

Da (A) således har været bekendt med (X) Musikskoles begrundelse for en ophævelse af ansættelsesforholdet, og da (A) under forløbet har været bistået af sin organisation og under den tjenstlige samtale den 12. januar 2006, har haft en repræsentant fra sin organisation som bisidder, må (X) Musikskole fastholde, at skolen har givet alle relevante oplysninger og har taget alle nødvendige hensyn til (A), således at (A) ikke med rette kan gøre gældende, at hun har lidt retstab eller andet berettiget tab i anledning af (X) Musikskoles handle måde.

Såfremt (A) måtte ønske dette er (X) Musikskole indstillet på at afholde et møde med

(A), og under et sådant møde gentage/uddybe årsagen til (X) Musikskoles beslutning, og redressere evt. misforståelser i forbindelse med omstændighederne ved Musikskolens beslutning."

I et brev af 25. maj 2008 kommenterede A musikskolens brev af 8. maj 2008.

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Partshøringen

I redegørelsen af 13. februar 2008 skrev jeg at det var min foreløbige opfattelse at (X) Musikskoles brev af 6. april 2006 ikke levede op til de krav som følger af reglen om udvidet partshøringspligt. I brevet af 8. maj 2008 anfører musikskolen at (A) utvivlsomt har været bekendt med de faktiske omstændigheder vedrørende musikskolens beslutning om at ophæve samarbejdet med hende, men det erkendes samtidig at musikskolen ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 har præciseret og eksemplificeret årsagen til at samarbejdet burde ophøre. Samtidig gentages det i brevet at musikskolen såvel under møder som i korrespondance har redegjort for årsagerne og i forbindelse med (A)'s udeblivelse fra julekoncerten havde præciseret at en sådan handle måde var uacceptabel.

Jeg forstår det som musikskolen skriver, sådan at musikskolen er enig med mig i at reglerne om partshøring ikke blev overholdt. Musikskolen fremhæver dog at (A) var bekendt med de faktiske omstændigheder vedrørende musikskolens beslutning om at ophæve samarbejdet med hende. Som nævnt i min foreløbige redegørelse skulle musikskolen i forbindelse med partshøringen have redegjort for om musikskolen anså det for en tjenesteforselse at (A) ikke havde meddelt at hun anerkendte og accepterede advarslen. Det følger af reglen om den udvidede partshøringspligt. Af samme grund skulle det desuden være fremgået i forbindelse med

partshøringen om afskedigelsen som musikskolen varslede hende om, var en disciplinær foranstaltning for en tjenesteforseelse, eller om det var andre forhold som var årsag til afskedigelsen. Musikskolen har ikke bestridt at disse oplysninger burde være fremkommet i forbindelse med partshøringen. På den baggrund må jeg fastholde at musikskolen har tilsidesat reglen om den udvidede partshøringspligt.

I redegørelsen af 13. februar 2008 skrev jeg at det efter min foreløbige opfattelse var uheldigt at (X) Musikskole i brevet af 6. april 2006 havde skrevet at musikskolen var kommet til den konklusion at (A)'s ansættelsesforhold skulle bringes til ophør. Denne formulering gav indtryk af at musikskolen allerede havde draget sin konklusion i sagen og dermed reelt truffet sin beslutning inden partshøringen blev gennemført.

I brevet af 8. maj 2008 gør (X) Musikskole opmærksom på at brevet af 6. april 2006 indeholdt overskriften 'På tænkt afskedigelse' og sætningen 'Forinden der tages endelig stilling hertil skal vi i medfør af forvaltningslovens § 19 give dig mulighed for at fremføre dine bemærkninger til den påtænkte opsigelse'. Hermed fremgår det, skriver musikskolen, at beslutningen om (A)'s afskedigelse ikke var truffet på forhånd.

Det er efter min mening rigtigt at disse formuleringer peger på at (X) Musikskole ikke på forhånd havde truffet beslutning om at afskedige (A). Det er dog stadig min opfattelse at det var uheldigt at musikskolen skrev at musikskolen var kommet til den konklusion at (A)'s ansættelsesforhold skulle bringes til ophør, da denne formulering peger i den modsatte retning og giver indtryk af at musikskolen allerede havde draget sin konklusion i sagen. Jeg har ikke dermed taget stilling til om musikskolen reelt havde draget sin konklusion i sagen på forhånd, men blot peget

på at det er uheldigt at musikskolen anvendte en formulering som kunne skabe indtryk af at dette var tilfældet.

Begrundelsen

I brevet af 13. februar 2008 skrev jeg at det var min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt at det ikke udtrykkeligt fremgik af brevet af 27. april 2006 om afgørelsen om afskedigelse blev truffet efter reglerne om disciplinær afskedigelse eller reglerne om afskedigelse på grund af andre forhold. Herved overtrådte musikskolen forvaltningslovens regler om begrundelse.

(X) Musikskole skriver i brevet af 8. maj 2008 at musikskolen burde have præciseret at afskedigelsen blev foretaget som en disciplinær reaktion i anledning af at (A) havde begået en tjenesteforseelse. Det tilføjes at der rettere er tale om at (A) i flere tilfælde havde udvist en adfærd der umuliggjorde et fortsat ansættelsesforhold, og at hendes udeblivelse fra julekoncerten var den episode der nødvendiggjorde at ledelsen af (X) Musikskole så sig nødsaget til at træffe beslutning vedrørende hendes ansættelsesforhold.

Jeg forstår det som musikskolen skriver, sådan at musikskolen er enig i at afskedigelsen må ses som en disciplinær reaktion i anledning af en tjenesteforseelse. På den baggrund må jeg fastholde at det er kritisabelt at musikskolen har overtrådt forvaltningslovens regler om begrundelse.

Det som musikskolen anfører om at (A) i flere tilfælde havde udvist en adfærd der umuliggjorde et fortsat ansættelsesforhold, og at hendes udeblivelse fra julekoncerten var den episode der nødvendiggjorde at ledelsen af (X) Musikskole så sig nødsaget til at træffe beslutning vedrørende hendes ansættelsesforhold, nævnes i forbindelse med spørgsmålet om afgørelsen om afskedigelsen af (A). Det kan derfor skabe det indtryk at både (A)'s udeblivelse fra julekoncerten den 17. december

2005 og tidligere forhold indgik i begrundelsen for afskedigelsen. Hvis det var tilfældet, burde dette være fremgået både af partshøringsbrevet af 6. april 2006 og af begrundelsen i brevet af 27. april 2006. Jeg går imidlertid ud fra at brevet af 8. maj 2008 ikke skal forstås sådan at de nævnte forhold indgik i begrundelsen for afskedigelsen. Jeg foretager mig derfor ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Afskedigelsen

I redegørelsen af 13. februar 2008 skrev jeg at det var min foreløbige opfattelse at musikskolen ikke burde være gået videre med sagen da det stod klart at musikskolen og (A) ikke var enige om referatet, og at hun kun ville underskrive det med bemærkninger som musikskolen ikke ville acceptere. Jeg skrev desuden at det var min foreløbige opfattelse at afskedigelsen af (A) var uberettiget. Jeg lagde vægt på at der ikke kunne stilles krav om at (A) over for musikskolen skulle anerkende og acceptere advarslen, eller at hun skulle underskrive referatet.

(X) Musikskole har ikke kommenteret denne del af min foreløbige redegørelse. Jeg må derfor fastholde at afskedigelsen var uberettiget, og at musikskolen ikke burde være gået videre med sagen da det stod klart at musikskolen og (A) ikke var enige om referatet, og at hun kun ville underskrive det med bemærkninger som musikskolen ikke ville acceptere.

Jeg henstiller på den baggrund at (X) Musikskole genoptager behandlingen af sagen med henblik på at tage stilling til konsekvenserne heraf.

Jeg beder musikskolen om at underrette mig om sin kommende afgørelse."

Sagsfremstilling

A blev ansat som musiklehrer ved X Musikskole med virkning fra den 1. september 2002. Den 12. december 2005 sendte hun en

e-post til skolens souschef, C, med følgende indhold:

"Hej (C)! Jeg og min mand er inviteret d. 17.12.05 til vores vens jubilæum. Jeg beklager dybt, men jeg kan ikke deltage i julekoncert samt vores julefrokost. Hvad med mine elever? Kan du passe dem i koncert?"

Samme dag som e-posten blev sendt, var der en telefonsamtale mellem A og C. De talte bl.a. om hvorvidt der var mulighed for at en anden lærer i forbindelse med en julekoncert den 17. december 2005 kunne tage sig af fire elever som A underviste. Der er ikke fuldstændig enighed om hvad der blev sagt om dette spørgsmål, men både A og C har oplyst at C under samtalen pålagde A at deltage i julekoncerten.

A deltog ikke i julekoncerten, og den 12. januar 2006 blev der afholdt en tjenstlig samtale om sagen. I mødet deltog musikskolens leder, B, skolens souschef, C, A samt D fra fagforbund (...). Under mødet gav musikskolens leder A en advarsel.

Den 16. januar 2006 sendte musikskolens leder D et udkast til referat af mødet den 12. januar 2006. Det fremgik heraf at A på mødet var blevet tildelt en advarsel med følgende indhold:

"Lørdag den 17. december 2005 kl. 15.30-17.00 udeblev du trods ledelsens forudgående påbud om at give fremmøde fra den på forhånd aftalte og planlagte tjeneste. Dette finder ledelsen ikke acceptabelt. Det skal derfor indskærpes, at du fremover ikke må udeblive fra på forhånd aftalte og planlagte tjenester uden forudgående aftale med ledelsen, ligesom du skal efterkomme ledelsens anvisninger.

Såfremt du ikke efterlever ovenstående, vil din ansættelse i Musikskolen blive taget op til overvejelse. Advarslen gælder i to år."

Referatet var opdelt i fire punkter. Punkt 3, som hed "Redegørelse for (A)'s synspunkter og sagens forløb", var tomt.

Den 9. februar 2006 sendte A musikskolens leder sit udkast til referatets punkt 3. Le-

deren sendte samme dag dette udkast til referat videre til D med en e-post. I e-posten spurgte musikskolens leder D om hun havde været inddraget i udfærdigelsen af dette referat. Det fremgik af e-posten at musikskolens leder ikke mente at A's udkast til referatets punkt 3 var dækkende for hvad der var passeret på mødet. D sendte den 20. februar 2006 dels sit eget forslag til referatets punkt 3, dels A's forslag til punkt 3. De to forslag blev sendt med e-post til musikskolens leder. De indeholder begge forklaring på hvorfor A ikke deltog i julekoncerten, og A's eget referat indeholder også en redegørelse for telefonsamtalen mellem hende og C den 12. december 2005.

Den 20. februar 2006 sendte musikskolens leder et forslag til et samlet referat til D med e-post. I dette dokument indgik både D's og A's tidligere forslag til referatets punkt 3, men således at kun D's forslag var indført under punkt 3 i referatet. Forslaget fra A var placeret efter det egentlige referat som det var adskilt fra med følgende overskrifter: "(A) har efter mødet fremsendt nedenstående redegørelse for forløbet:" og "Redegørelse for (A)'s synspunkter og sagens forløb". Sidst i dokumentet var placeret en kort kommentar fra musikskolens leder til A's udkast til referat.

I en e-post af 21. februar 2006 til musikskolens leder foreslog D en kort tilføjelse til kommentaren. Samme dag svarede lederen at hun var enig i tilføjelsen, og hun videre-sendte herefter det nye udkast til referat til A til godkendelse.

Den 10. marts 2006 sendte musikskolens leder en e-post til D hvoraf det fremgik at A havde afslået at underskrive det nye udkast til referat. Det var anført i e-posten at lederen forstod dette sådan at A havde modsat sig ledelsens anvisninger, og det fremgik at en fortsat vægring mod at skrive under ville kunne få konsekvenser for A's fortsatte ansættelse.

I et brev af 21. marts 2006 meddelte musikskolens leder A at hun opfattede hendes

modvilje mod at underskrive det nye udkast til referat som en manglende anerkendelse af advarslen, og at det ikke gav hende indtryk af at gentagelser ville blive undgået. Musikskolens leder skrev endvidere at hvis hun ikke havde modtaget referatet i underskrevet stand senest den 27. marts 2006 kl. 9, ville hun overveje A's ansættelse i samråd med musikskolens bestyrelse.

A svarede musikskolens leder i et brev af 25. marts 2006. I brevet kommenterede A forløbet i sagen siden mødet den 12. januar 2006. Hun skrev bl.a. at det var imod den danske grundlov at musikskolens leder havde indsat D's synspunkter i referatet, da hun herved havde frataget hende selv, A, retten til at fremsætte en frivillig udtalelse.

A's brev var vedlagt lederens udkast til referat underskrevet af A. Underskriften var ledsaget af følgende påskrift:

"Jeg må med stærk beklagelse konstatere, at udtalelserne i punkt 3 ikke tilhører mig, men er opfundet af fagforbund (...), (D). Efter længere pres fra musikskoleleder (B) med direkte trusler om fyring, føler jeg mig dog nødsaget til at underskrive dokumentet for at kunne beholde mit job i (X) Musikskole."

Musikskolens leder svarede A i et brev af 27. marts 2006. I brevet var bl.a. anført følgende:

"I det fremsendte anklager du mig for:

- At bryde den Danske Grundlov
- At presse (...)'s repræsentant (D) til at skrive usandheder i referatet
- At true dig med fyring

Disse anklager finder jeg meget grove og aldeles uacceptable.

...

Jeg accepterer ikke dine forbehold i referatet og fremsender derfor referatet til dig igen, så du kan underskrive det i den form, som det foreligger og som er godkendt af din bisidder ved mødet. Jeg vil samtidig meddele dig, at en forudsætning for, at vores samarbejde kan fortsætte er, at du trækker dine grove anklager mod mig tilbage.

Hvis ikke ovenstående er bragt i orden senest på torsdag den 30. april 2006 kl. 12.00, vil jeg i samråd med bestyrelsen overveje din ansættelse i (X) Musikskole."

I et brev af 31. marts 2006 meddelte musikskolens leder A at det var en fejl at fristen var sat til den 30. april 2006; den skulle rettelig have været den 30. marts 2006. Som ny frist blev angivet den 5. april 2006 kl. 12.

I et brev af 6. april 2006 skrev musikskolens leder til A at X Musikskole var kommet til den konklusion at hendes ansættelsesforhold skulle bringes til ophør. A blev anmodet om at komme med sine bemærkninger til den påtænkte afskedigelse inden den 21. april 2006 kl. 12.

A svarede i et brev af 20. april 2006. Hun skrev bl.a. følgende:

"I Deres talrige skriftlige såvel som telefoniske henvendelser tvinger De mig til at underskrive et mødereferat. I mødereferatet er der angivet et specielt felt, hvor *jeg har ret* til at anføre mine egne bemærkninger angående sagsforløbet samt referatets indhold. Jeg benægter ikke at underskrive referatet, men jeg ønsker samtidig at gøre brug af min ret og anføre mine bemærkninger om sagens forløb og referatets indhold."

Dette brev blev besvaret af musikskolens leder i et brev af 24. april 2006. Hun skrev følgende:

"...

Hele denne sag er blevet meget kompliceret, men den handler i bund og grund om, hvorvidt du anerkender og accepterer den advarsel, som er blevet givet dig ved den tjenstlige samtale. Jeg kan ikke læse af dine mange breve, om det er proceduren eller selve advarslen du anfægter, og Bestyrelsen er villig til at vente med at afgøre om du fortsat skal være ansat i (X) Musikskole indtil dette er endeligt afklaret.

Jeg skal derfor bede dig om at tage stilling til, om du anerkender og accepterer følgende advarsel:

Lørdag den 17. december 2005 kl. 15.30-17.00 udeblev du trods ledelsens forudgående påbud om at give fremmøde fra den på forhånd aftalte og planlagte tjeneste. Dette finder ledelsen ikke acceptabelt. Det skal derfor indskærpes, at du fremover ikke må udeblive fra på forhånd aftalte og planlagte tjenester uden forudgående aftale med ledelsen, ligesom du skal efterkomme ledelsens anvisninger.

Såfremt du ikke efterlever ovenstående, vil din ansættelse i Musikskolen blive taget op til overvejelse. Advarslen gælder i to år.

"...

Fristen for at acceptere og anerkende advarslen blev sat til den 27. april 2006 kl. 12.

I et brev af 27. april 2006 til A skrev musikskolens leder bl.a. følgende:

"Jeg har ikke modtaget skriftlig accept af advarslen fra dig inden fristens udløb.

Jeg har noteret mig, at brevet er returneret uåbnet af dig, hvoraf jeg må slutte, at du har modtaget brevet.

...

Da jeg på baggrund af ovenstående må konkludere, at du ikke anerkender og accepterer advarslen, som er blevet givet dig ved den tjenstlige samtale den 12. januar 2006, opsiges du hermed fra din stilling som musikskolelærer ved (X) Musikskole med udgangen af august måned 2006."

A klagede til mig over afskedigelsen i et brev af 7. december 2006. Jeg modtog brevet den 11. december 2006, og samme dag havde en af mine medarbejdere en samtale med hende. Under denne samtale oplyste min medarbejder bl.a. at mine muligheder for at behandle sagen afhang af om X Musikskole var en del af den offentlige forvaltning. I et brev af 9. januar 2007 skrev jeg til A at jeg overvejede om jeg havde mulighed for at behandle sagen, idet jeg havde konstateret at X Musikskole er en selvejende institution som modtager støtte fra X Kommune og Kunststyrelsen. Baggrunden for mine overvejelser var at ombudsmandens virksomhed kun omfatter

den offentlige forvaltning, men ikke private institutioner (§ 7, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Efter at have vurderet skolens forhold nærmere traf jeg beslutning om at X Musikskole er omfattet af ombudsmandens kompetence. I et brev af 31. maj 2007 bad jeg musikskolen om en udtalelse i anledning af klagen fra A. Musikskolen fremsatte en udtalelse i et brev af 28. juni 2007. I udtalelsen var bl.a. anført følgende:

”Det er vigtigt for mig at pointere, at (C) ikke har haft noget personligt mod (A). (A) foretrækker at løse udfordringer på sin egen måde og har haft svært ved at se sit arbejde som en del af en helhed. (A) har derfor været uvillig til at følge de anvisninger, som (C) har givet hende – anvisninger som har tilgodeset Musikskolen som helhed.

...

Gennem hele forløbet har jeg holdt en sober og saglig linje. Jeg har ikke udøvet magtmisbrug eller truet med vold eller fyring. Jeg har oplyst (A) om konsekvenserne af hendes valg og har i den forbindelse selvfølgelig oplyst hende om, at hendes stilling i (X) Musikskole var i fare, hvis hun ikke ville samarbejde konstruktivt om en løsning. Jeg har ikke haft et ønske om at (A) skulle opsiges – tværtimod har mit ønske været, at vi skulle finde en løsning, og jeg har givet (A) flere ekstra muligheder (i form af forlængede tidsfrister og mulighed for til sidst blot at anerkende advarslen) for at samarbejde om en løsning undervejs i processen. Den aftale, der blev indgået omkring skrivelse af referatet blev aftalt med (A) på forhånd. Hverken (D) eller jeg har afvejet fra denne aftale. Som jeg tidligere har nævnt har (A)’s fagforening (både (D) og (E)) støttet min fremgangsmåde, både i telefonsamtaler, men også som det fremgår af min mailkorrespondance med (D). (A) har haft alle muligheder for at lade mig vide, at hun anerkendte advarslen, og sagen kunne have været afsluttet meget tidligt.”

I et brev som jeg modtog den 1. august 2007, kommenterede A X Musikskoles udtalelse. Hun skrev bl.a. følgende:

”I (B)’s opfattelse ‘samarbejde konstruktivt om en løsning’ samt ‘konstruktiv dialog’ har kun en betydning: ‘at anerkende advarslen’. Så bagefter mistes mening i ‘af referatets udformning og anklager mod min person’ (s. 4) samt ‘og sagen kunne være afsluttet meget tidligt’ (s. 5). Sagens ‘kerne’ til (B) er forbundet med ‘hun ((A)) kan anerkende den advarsel (...) i bund og grund er det, sagen handler om’. Hun bekræfter, at ‘25. marts 2006 modtager jeg brev fra (A). Sammen med brevet er referat underskrevet’. Men sagen er ikke afsluttet.

Som bekendt, et underskrevet dokument betyder, at man er enig med dokumentets indhold i det hele taget, selv om det består af forskellige rubrikker, f.eks. aftale med bank. Jeg har aldrig brugt min ret at gøre indsigelse mod skriftlig advarsel af 12.01.06 selv om jeg fik at vide, at ‘en advarsel får (...) først betydning i tilfælde af en afskedigelse, hvor den i givet fald vil blive inddraget i afskedigelsesgrundlaget ((E)’s e-mail af 17.01.06). Han overbeviste mig om, at ‘retligt (...) ikke muligt at få fjernet advarslen’. Jeg blev ikke i tvivl om, at før eller senere kommer sagen til afskedigelse, derfor vil referatet være gældende som et juridisk grundlag i forbindelse med en senere afskedigelsessag, hvor sagligheden af sagsforløbet skal dokumenteres.”

Efter at musikskolen havde genoptaget sagen, anmodede A mig om at henstille til Civilstyrelsen at hun fik fri proces til at føre en sag mod musikskolen. Jeg svarede A i et brev af 10. marts 2009:

”Jeg har besluttet ikke at henstille til Civilstyrelsen at De får meddelt fri proces. Baggrunden for min beslutning er følgende:

Forløbet i sagen

I et brev af 8. oktober 2008 henstillede jeg til (X) Musikskole at genoptage behandlingen af Deres sag med henblik på at tage stilling til konsekvenserne af at afskedigelsen efter

min opfattelse var uberettiget, og at musikskolen have begået visse sagsbehandlingsfejl i forbindelse med afskedigelsen.

(X) Musikskole meddelte mig i et brev af 12. december 2008 at musikskolen havde taget min redegørelse i sagen til efterretning, og at musikskolen beklagede de formelle fejl af forvaltningsretlig karakter som jeg havde påpeget i forbindelse med afskedigelsen. Det fremgik samtidig af brevet at musikskolen havde genovervejet sagen, men at skolen ikke havde fundet anledning til at ændre afgørelsen om at afskedige Dem.

De havde herefter en telefonsamtale med en af mine medarbejdere den 9. januar 2009 hvor De oplyste at Deres advokat havde stillet krav over for musikskolen om at De skulle have en godtgørelse på 60.000 kr., men at musikskolen kun ville betale et beløb på 15.000 kr. I et brev af 11. januar 2009 bad De mig om at henstille til Civilstyrelsen at der blev meddelt Dem fri proces til en retssag om Deres afskedigelse. Jeg bad Dem den 14. januar 2009 om at sende mig kopi af den korrespondance der havde været ført mellem (X) Musikskole og Deres advokat efter at jeg havde sendt Dem min endelige redegørelse af 8. oktober 2008. Med brev af 18. januar 2009 har De sendt mig en række bilag i sagen.

Det fremgår af bilagene at Deres advokat den 16. december 2008 sendte Dem et udkast til et brev til (X) Musikskole som han bad Dem om at godkende. I brevet blev der fremsat krav om De skulle have en godtgørelse fra musikskolen svarende til tre måneders løn som følge af uberettiget afskedigelse. Derudover blev der i brevet fremsat krav om at musikskolen skulle betale Dem en godtgørelse for svie og smerte på 5.460 kr. fordi De efter det anførte havde pådraget Dem en alvorlig sygdom som følge af uforsvarlige forstyrrelser fra skolelederens side i en periode hvor De var sygemeldt. Der blev samtidig taget forbehold for yderligere krav om erstatning eller godtgørelse i denne forbindelse. Herudover blev der stillet krav om at (X)

Musikskole skulle betale Dem en godtgørelse på 10.000 kr. i anledning af at musikskolen havde overtrådt reglerne i ansættelsesbevisloven. Endelig blev der fremsat krav om erstatning for nødvendige udgifter til advokatbistand som skønsmæssigt blev fastsat til 10.000 kr. Det fremgår af en senere e-post af 16. januar 2009 fra Deres advokat til Dem at Deres krav samlet beløb sig til 60.000 kr. Efter at De havde godkendt udkastet, sendte Deres advokat brevet til (X) Musikskole den 17. december 2008.

Deres advokat meddelte i en e-post af 9. januar 2009 til (X) Musikskoles advokat at De ikke kunne acceptere et tilbud fra musikskolen om en kompensation på 15.000 kr.

Ombudsmandslovens § 23

Ombudsmanden kan henstille at der meddeles fri proces i anledning af forhold der er omfattet af ombudsmandens virksomhed. Det fremgår af § 23 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand.

Efter ombudsmandens praksis bruges denne mulighed navnlig i tilfælde hvor en myndighed har afvist at følge en henstilling fra ombudsmanden. Hvis der er tvivl om det faktiske eller retlige grundlag for en afgørelse, kan dette dog også give ombudsmanden grundlag for at henstille at en klager får meddelt fri proces til en retssag. Jeg henviser til Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 908.

Jeg har besluttet ikke at henstille til Civilstyrelsen at De får meddelt fri proces. Jeg har lagt vægt på at (X) Musikskole har fulgt min henstilling og genoptaget sin behandling af sagen, og at musikskolen efter det oplyste har tilbudt at betale Dem et beløb på 15.000 kr. Når en myndighed har fulgt en henstilling fra ombudsmanden om at genoptage behandlingen af en sag, er der efter min opfattelse ikke grundlag for at henstille at der meddeles klageren fri proces, medmindre myndighedens beslutning på baggrund af ombudsmandens henstilling må anses for åbenbart urimelig. Det er efter min opfattelse ikke tilfældet i denne sag.

Det har også betydning for min beslutning at nogle af de krav som Deres advokat har fremsat over for (X) Musikskole, angår forhold som ikke var omfattet af min undersøgelse. Det gælder bl.a. kravet om en godtgørelse for svie og smerte og for overtrædelse af ansættelsesbevisloven.

Jeg ved at min medarbejder under telefonsamtalen den 9. januar 2009 orienterede Dem om den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 578*. I den sag henstillede jeg til Civilstyrelsen at

meddele fri proces til en skolekonsulent som var blevet afskediget af en kommune. Jeg gør opmærksom på at denne sag adskilte sig fra Deres sag bl.a. fordi kommunen, efter forhandlinger med skolekonsulenten, gav udtryk for at den mente at der ikke var grundlag for at udbetale erstatning eller godtgørelse til skolekonsulenten."

NOTER: (*) FOB 1993, s. 287, og FOB 2006, s. 578.

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 92 sager inden for Miljøministeriets sagsområde. 58 af disse sager blev afvist.

De resterende 34 sager blev realitetsbehandlet. 29 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om generelle spørgsmål, 3 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 4 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 23, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	1
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	3	1	0	1

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 8-1: Aktindsigt i miljøoplysninger om røggasaffald

By- og Landskabsstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	3	0	0	0
Sagsbehandling	2	1	0	0
<i>I alt</i>	5	1	0	0

Miljøklagenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	0	0	1
<i>I alt</i>	4	0	0	1

Miljøstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	1	0	0	0

Naturklagenævnet

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	20	0	0	0
Sagsbehandling	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>21</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

8-1. Aktindsigt i miljøoplysninger om røggasaffald

Forvaltningsret 11241.3 – 115.2.

En advokat klagede over at Miljøstyrelsen og Miljøministeriet havde afslået at give hans klient aktindsigt i en række oplysninger om en bestemt virksomheds eksport af røggasaffald til Tyskland. Myndighederne havde også afslået at give aktindsigt i oplysninger om godkendelser af eksport af røggasaffald til behandling hos en bestemt virksomhed i Tyskland.

Ombudsmanden udtalte at myndighederne ikke havde vurderet anmodningen om aktindsigt i overensstemmelse med de krav der fremgår af afvejningsreglen i § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og henstillede at Miljøministeriet genoptog behandlingen af sagen. Samtidig henstillede ombudsmanden at ministeriet i den forbindelse særligt overvejede om andre oplysninger end de oplysninger som myndighederne havde anset som miljøoplysninger, måtte være omfattet af begrebet som det er defineret i loven. Ombudsmanden kritiserede endvidere Miljøministeriets sagsbehandling og sagsbehandlingstid i forbindelse med sagen. Han henviste bl.a. til den absolutte svarfrist på to måneder i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

*Miljøstyrelsen gav efterfølgende fuld aktindsigt i anmeldelserne.
(J.nr. 2008-0635-101).*

I min udtalelse af 1. december 2008 skrev jeg følgende til advokat A:

”Jeg har nu færdigbehandlet sagen. Genstanden for min undersøgelse har været Miljøstyrelsens og Miljøministeriets afgørelser af 17. november 2006, 24. april 2007 og 4. februar 2008. Ved afgørelserne afslog myndighederne din anmodning på vegne af en klient om aktindsigt i bl.a. dokumenter vedrørende dels virksomheden B’s eksport af røggasprodukter til Tyskland, dels Miljøstyrelsens godkendelse af eksport af røggasprodukter til behandling hos en virksomhed i Tyskland. Jeg har endvidere gennemgået din klage over Miljøministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med genoptagelse af sagen.

Jeg har kritiseret myndighedernes behandling af sagen og henstillet at Miljøministeriet genoptager sagen på ny. Jeg har også meddelt Miljøministeriet at jeg er enig med ministeriet i at det er beklageligt at ministeriet ikke i forbindelse med den tidligere genoptagelse af sagen overholdt den absolutte svarfrist på to måneder i lov om aktindsigt i

miljøoplysninger. Desuden mener jeg at det er uheldigt at ministeriet ikke af egen drift holdt dig underrettet om sagens behandling. Du kan læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse i afsnittet ’Ombudsmandens udtalelse’ umiddelbart nedenfor. Jeg vedlægger desuden en sagsfremstilling”.

Ombudsmandens udtalelse

”1. Myndighedernes afgørelser om aktindsigt

Min undersøgelse er koncentreret om punkterne 1 og 2 i din anmodning om aktindsigt (§ 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Miljøstyrelsen afslog den 17. november 2006 din anmodning om aktindsigt i samtlige dokumenter, herunder journalark, anmeldelser om eksport af affald, korrespondance, notatark, tekniske specifikationer mv. i forbindelse med virksomheden (B)’s eksport af røggasprodukter til Tyskland. Anmodningen om aktindsigt blev

begrænset til perioden fra 2005 og til 1. maj 2006. Miljøstyrelsen afsløg endvidere at give aktindsigt i dokumenter vedrørende styrelsens godkendelse af eksport af røggasprodukter til behandling hos en virksomhed i Tyskland. Den 24. april 2007 tiltrådte Miljøministeriet styrelsens afgørelse. Efter at du havde klaget til mig, genoptog ministeriet behandlingen af sagen, og den 4. februar 2008 traf ministeriet ny afgørelse. Ministeriet fastholdt afslaget på aktindsigt og henviste til begrundelsen i ministeriets tidligere afgørelse og til Miljøstyrelsens udtalelse af 1. februar 2007.

Myndighederne henviste i afgørelserne til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

‘§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.’

Efter § 12, stk. 2, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold hvis kun en del af et dokument er omfattet af stk. 1.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, at bestemmelsen kun kan bruges hvis aktindsigt efter et konkret skøn må antages at medføre en nærliggende risiko for at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende virksomhed et økonomisk tab af nogen betydning (Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088).

Efter min gennemgang af sagen er jeg enig med Miljøstyrelsen og Miljøministeriet i at de sager som du bad om aktindsigt i, indeholder oplysninger af den karakter som er omtalt i offentlighedslovens § 12,

stk. 1, nr. 2 (drifts- eller forretningsforhold).

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt for at undtagelsesbestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, kan anvendes, at oplysningerne efter deres karakter er omfattet af bestemmelsen. Det må yderligere kræves at ‘det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes’. Dette forudsætter en konkret vurdering af risikoen for økonomisk skadevirkning ved offentliggørelse af oplysningerne, jf. det der er gengivet ovenfor fra bestemmelsens forarbejder.

I den foreliggende sag vurderede myndighederne endvidere at en række af oplysningerne var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. definitionen i lovens § 3 (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006).

§ 2, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger bestemmer at enhver under de betingelser og med de undtagelser der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

Loven blev ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 om ændring af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Denne lov gennemførte Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF i dansk ret. Direktivet fastsætter i artikel 4, stk. 1 og 2, at medlemsstaterne i visse nærmere angivne tilfælde kan fastsætte at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås. Direktivet forudsætter at et sådant afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hvert enkelt tilfælde skal de offentlige interesser der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser der varetages ved at afslå udleve-

ring. Ændringsloven indsatte derfor som ny § 2, stk. 3, følgende afvejningsbestemmelse i lov om aktindsigt i miljøoplysninger:

'I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

...'

Baggrunden for bestemmelsen i § 2, stk. 3, var ifølge forarbejderne bl.a. at kravet om en konkret afvejning i alle sager om aktindsigt i miljøoplysninger ikke fuldt ud kunne rummes inden for alle undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Lovforslaget lagde derfor op til at indarbejde den generelle og konkrete afvejningsregel for samtlige undtagelsesregler i offentlighedsloven og forvaltningsloven, dog undtaget visse sager inden for strafferetsplejen. Det kræves således at myndigheden i hvert enkelt tilfælde foretager en konkretisering af de offentlige interesser der varetages ved udlevering af oplysningerne, og de interesser der varetages ved at afslå udlevering.

Som det ses, er også bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, omfattet af afvejningsreglen i § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

1.1. For så vidt angår pkt. 1 i din anmodning om aktindsigt (dokumenter vedrø-

rende virksomheden (B)), har myndighederne som forudsat i § 2, stk. 3, for hver enkelt type af oplysninger nærmere redegjort for de hensyn der efter myndighedens opfattelse taler for at afslå aktindsigt.

Vedrørende det modstående hensyn til interessen i udlevering af miljøoplysningerne har myndighederne derimod kun mere abstrakt henvist til 'offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysningerne'. Myndighederne har ikke nærmere redegjort for hvori offentlighedens interesse i udlevering af oplysninger i den foreliggende sag består, og dermed heller ikke foretaget en konkret vurdering af sådanne modhensyn.

Efter min opfattelse har myndighederne hermed ikke handlet i overensstemmelse med bestemmelsen i § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det mener jeg er beklageligt.

Jeg har i den forbindelse også noteret mig at du selv i forbindelse med sagen over for myndighederne bl.a. har peget på at afslaget på aktindsigt i de ønskede oplysninger ville afskære offentligheden fra at gøre sig bekendt med retsudviklingen på området og herved opnå fornøden indsigt til at kunne støtte ret på eller anfægte myndighedernes administrative praksis.

1.2. For så vidt angår pkt. 2 i din anmodning om aktindsigt (dokumenter vedrørende godkendelse af eksport til en virksomhed i Tyskland), har myndighederne fundet at samme hensyn gør sig gældende som anført i forbindelse med pkt. 1 i anmodningen. Miljøstyrelsen har anført at anlægget har en interesse i at dets kunder, både direkte (anmelder) og indirekte (affaldsproducent), og oplysninger der kan afsløre disse informationer, ikke offentliggøres. Styrelsen har videre anført at anlægget har en betydelig interesse i at de teknologier og fremgangsmåder der benyttes, ikke offentliggøres, og en betydelig interesse i at mængden af affald der mod-

tages fra et bestemt land og fra bestemte kunder, ikke offentliggøres. På den baggrund er det derfor efter styrelsens opfattelse afgørende for anlægget at oplysninger om antal transporter, sikkerhedsstillelse, affaldsmængder, gyldighedsperioder for godkendelser og antallet af anmeldelser ikke offentliggøres. Miljøstyrelsen har endvidere henvist til anmelders interesse i at de nævnte oplysninger ikke offentliggøres.

Myndighederne har imidlertid ikke nærmere præciseret hvilket faktisk grundlag myndighedernes opfattelse af anlæggets interesser bygger på. Jeg må gå ud fra at der udelukkende er tale om formodninger om anlæggets eventuelle ønske om at der ikke gives aktindsigt i oplysninger om anlægget. Der er således f.eks. ikke indhentet en udtalelse fra den tyske virksomhed inden afgørelsen af sagen. Jeg henviser i den forbindelse til at der i tilfælde hvor myndigheden er i tvivl om hvorvidt aktindsigt skal afslås efter § 12, stk. 1, nr. 2, bør indhentes en udtalelse fra den hvis interesse kan være til hinder for at ønsket om aktindsigt imødekommes, jf. pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986) – en fremgangsmåde som Miljøstyrelsen da også brugte i forhold til bl.a. (B).

Også vedrørende denne del af myndighedernes afgørelser gør det sig endvidere gældende at myndighederne ikke nærmere har konkretiseret hvilke modstående hensyn til offentligheden der taler for offentliggørelse af oplysningerne, jf. det jeg har anført ovenfor under pkt. 1.1.

På den baggrund er det min opfattelse at myndighederne heller ikke ved behandlingen af denne del af sagen har vurderet din anmodning om aktindsigt i overensstemmelse med de krav der fremgår af afvejningsreglen i § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det mener jeg er beklageligt.

1.3. Jeg har henstillet til Miljøministeriet at ministeriet genoptager behandlingen af sagen i lyset af det som jeg har anført ovenfor under pkt. 1.1. og 1.2.

1.4. Som nævnt vurderede myndighederne at en række af de oplysninger du bad om aktindsigt i, var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. definitionen i lovens § 3 (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006).

Som det endvidere fremgår ovenfor, gennemførte lov nr. 310 af 2. maj 2005 om ændring af lov om aktindsigt i miljøoplysninger Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF i dansk ret.

Det fremgår af præambelen til direktivet, 10. betragtning, at '[d]efinitionen af miljøoplysninger bør præciseres, så den kommer til at omfatte oplysninger af enhver art om miljøets tilstand, om forhold, foranstaltninger eller aktiviteter, som påvirker eller kan påvirke miljøet eller planlægges for at beskytte det, om rentabilitetsberegninger og økonomiske analyser, der benyttes i forbindelse med sådanne foranstaltninger og aktiviteter samt information om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder forurening af fødekæden, om levevilkår samt kulturminde og bygningsværker i den udstrækning, de påvirkes eller kan påvirkes af disse forhold.'

Begrebet 'miljøoplysninger' blev nærmere defineret i direktivets artikel 2, nr. 1, litra a-f, og på baggrund heraf er følgende bestemmelse indsat i lovens § 3:

§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysninger er tilvejebragt, og som vedrører

- 1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,
- 2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
- 3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,
- 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,
- 5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og
- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.'

Som det fremgår, defineres begrebet 'miljøoplysninger' meget bredt i direktivet og loven. Jeg henviser til 2. betragtning i præambelen til direktivet hvorefter direktivet tilsigter at udvide de muligheder for adgang til miljøoplysninger som allerede var gældende efter direktiv 90/313/EØF.

Jeg henviser endvidere til Miljøklagenævnets sag nr. 32-16 af 19. oktober 2005.

Efter nævnets opfattelse var to kontrakter om levering af et biogasanlæg og et gyllesepareringsanlæg at anse som 'miljøoplysninger' omfattet af § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Miljøklagenævnet lagde vægt på at biogasanlæg og gyllesepareringsanlæg er aktiviteter der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer som er nævnt i bestemmelsen, hvorfor alle oplysninger som myndighederne var i besiddelse af om sådanne anlæg, var omfattet af loven. Afgørelsen kan ses på Miljøklagenævnets hjemmeside www.mkn.dk.

Ifølge myndighedernes afgørelser i den foreliggende sag var det imidlertid alene oplysninger i anmeldelser, journalark og notatark om affaldsanalyser, mængden af affald som sikkerhedsstillingen dækkede, den samlede mængde affald og antallet af affaldstransporter der var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Jeg har ikke taget endelig stilling til om andre oplysninger end de oplysninger som myndighederne har anset som miljøoplysninger, måtte være omfattet af begrebet som defineret i loven, og i givet fald hvilke andre oplysninger der måtte være tale om. Jeg har imidlertid henstillet at Miljøministeriet i forbindelse med den fornyede behandling af sagen, jf. pkt. 1.3. ovenfor, særligt genovervejer dette spørgsmål.

2. Miljøministeriets sagsbehandlingstid

Du har desuden klaget over den tid der gik, fra Miljøministeriet den 8. oktober 2007 meddelte dig at sagen var genoptaget, og til ministeriet den 4. februar 2008 traf ny afgørelse i sagen.

Efter § 16, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven skal en myndighed 'snarest' afgøre om et ønske om aktindsigt kan imødekommes og – i givet fald – i hvilken form aktindsigt skal gives. Hvis et ønske om aktindsigt ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter at det er modtaget af myndigheden, skal myndigheden

underrette den der har bedt om aktindsigt, om grunden hertil og om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Af § 4, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger fremgår det at sager om aktindsigt skal afgøres hurtigst muligt og senest en måned efter modtagelsen af anmodningen eller, hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art at fristen på en måned ikke kan overholdes, senest to måneder efter modtagelsen. Der er således tale om en ubetinget sagsbehandlingsfrist på to måneder.

Miljøministeriet vurderede som nævnt ovenfor at en del af de oplysninger som du bad om aktindsigt i, var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Ministeriet har i sin udtalelse over for mig beklaget at tomånedersfristen ikke blev overholdt i forbindelse med ministeriets genoptagelse af sagen.

Jeg er enig med ministeriet i at det er beklageligt at ministeriet ikke overholdt den absolutte svarfrist på to måneder i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det har jeg meddelt ministeriet.

Herudover foretager jeg mig ikke mere vedrørende ministeriets samlede sagsbehandlingstid i forbindelse med genoptagelse af sagen. Jeg henviser til at ministeriet allerede i et brev af 23. januar 2008 over for dig beklagede at ministeriet ikke havde truffet endelig afgørelse i sagen. Ministeriet beklagede samtidig meget den lange sagsbehandlingstid og oplyste at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen hurtigst muligt og senest inden to uger. Den 4. februar 2008 traf ministeriet afgørelse.

I Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 206-208, står:

'206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den,

der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. 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.

208. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.'

I breve af 8. oktober og 15. november 2007 skrev Miljøministeriet at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden to måneder, dvs. inden den 8. december 2007. Ministeriet oplyste at du ville blive orienteret hvis der ikke blev truffet afgørelse i sagen inden denne dato.

På trods af dette hørte du ikke fra ministeriet før du ved e-mail af 10. december 2007 rykkede ministeriet. I en e-mail af samme dato svarede ministeriet at sagen beklageligvis ikke var blevet færdigbehandlet. Ministeriet forventede dog snarest og senest inden seks uger at have truffet endelig afgørelse i sagen.

Ministeriet underrettede dig heller ikke inden udløbet af den seksugersfrist som ministeriet nu havde angivet, dvs. senest den 21. januar 2008, om sagens status. Den 22. januar 2008 rykkede du derfor igen ministeriet.

I et svar af 23. januar 2008 til dig oplyste ministeriet som nævnt at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen hurtigst muligt og senest inden to uger. Den 4. februar 2008 traf ministeriet afgørelse.

Jeg mener at det er uheldigt at ministeriet ikke af egen drift holdt dig underrettet om sagens behandling i overensstemmelse med det som ministeriet havde stillet

dig i udsigt. Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

..."

Sagsfremstilling

Ved brev af 31. august 2006 til Miljøstyrelsen bad A på vegne af en klient om aktindsigt i følgende:

"1) Samtlige dokumenter, herunder journalark, anmeldelser om eksport af affald i henhold til affaldsforordningen og bekendtgørelse om import og eksport af affald, korrespondance, notatark, tekniske specifikationer m.v. i forbindelse med selskabet (B)'s eksport af røggasprodukter til Tyskland.

2) Kopi af alle dokumenter vedrørende Miljøstyrelsens godkendelse af eksport af røggasprodukter til behandling hos (C), Tyskland.

3) Kopi af Miljøstyrelsens akter vedrørende Miljøstyrelsens igangværende revurdering af forskellige behandlingsmetoder til behandling af røggasaffald med henblik på at vurdere, hvorvidt der er tale om bortskaffelse eller nyttiggørelse."

Efter at have indhentet udtalelser fra bl.a. B traf Miljøstyrelsen den 17. november 2006 afgørelse. Styrelsen skrev bl.a.:

"Anmodningens punkt 1

I punkt 1 i anmodningen beder (A) om aktindsigt i samtlige dokumenter, herunder journalark, anmeldelser om eksport af affald i henhold til affaldsforordningen og bekendtgørelse om import og eksport af affald, korrespondance, notatark, tekniske specifikationer m.v. i forbindelse med selskabet (B)'s eksport af røggasprodukter til Tyskland. (A) har i brev af d. 20. september 2006 accepteret, at begæringen for så vidt angår dokumenter under punkt 1 begrænses til hele 2005 og for så vidt angår 2006 frem til den 1. maj 2006.

Miljøstyrelsen kan generelt oplyse, at der foreligger et antal anmeldelser om eksport af affald indgivet til styrelsen af virksomheden (B) i 2005 og i 2006 frem til d. 1. maj 2006. Styrelsen har foretaget høring af (B) samt en af (B)'s samarbejdspartnere vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i anmeldelser indgivet til styrelsen af (B).

Anmeldelser og journalark

På baggrund af en vurdering af høringsvarene samt gennemgang af konkrete eksportanmeldelser, er det Miljøstyrelsens vurdering, at (B)'s anmeldelser om eksport af affald samt journalark vedrørende disse sager indeholder en række virksomhedsoplysninger af væsentlig økonomisk betydning for (B). Oplysningerne omfattes efter styrelsens opfattelse af bestemmelsen om erhvervs-hemmeligheder, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Af offentlighedslovens § 12, stk. 2, fremgår, at omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Det er styrelsens vurdering, at oplysningerne i de konkrete anmeldelser indgår i en sammenhæng, hvor det ikke er muligt at anonymisere dem i tilstrækkelig grad, såfremt der gives aktindsigt i dele af dokumenterne. Ved at sammenholde dokumenter, vil det være muligt at få kendskab til oplysninger, der ikke kan gives aktindsigt i efter § 12, stk. 1, nr. 2. Det er styrelsens vurdering at hensynet til beskyttelse af virksomhedsoplysningerne har en vægt der berettiger, at dokumenterne i deres helhed udelades af aktindsigten. Dette gælder for så vidt angår de enkelte dokumenter i anmeldelserne, men det gælder tillige for journalarkene i form af sags- og aktoversigter. Journalarkene indeholder desuden oplysningen om, hvor mange anmeldelser den konkrete anmelder har indgivet til styrelsen. Denne oplysning må i sig selv betragtes som omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

På sagerne findes også interne dokumenter, der som udgangspunkt er omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 1. Dokumenterne foreligger imidlertid i endelig form, hvorfor de er omfattet af offentlighedsloven § 8, nr. 2. Af bestemmelsen i § 8 fremgår, at der skal gives aktindsigt i disse dokumenter uanset bestemmelsen i § 7. Bestemmelsen i § 8 må imidlertid ses i sammenhæng med bestemmelsen i offentlighedslovens § 12. Det er styrelsens opfattelse, at aktindsigt i § 8-dokumenterne vil stride imod hensyn der bør beskyttes efter § 12, stk. 1, nr. 2.

Visse oplysninger i anmeldelser og journalark må anses for omfattede af lovbeholdtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. definitionen på miljøoplysninger i lovbeholdtgørelsens § 3. Det drejer sig om affaldsanalyser, mængden af affald sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald der må eksporteres samt antallet af affaldstransporter.

Ifølge § 2, stk. 3, i lovbeholdtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger skal der foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, ligesom de i lovbeholdtgørelsens § 2, stk. 3, listede bestemmelser i offentlighedsloven, herunder § 12, stk. 1, skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Efter en konkret vurdering af beskyttelseshensynet efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, over for offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysningerne, er det Miljøstyrelsens vurdering, at beskyttelseshensynet vejer tungest, idet aktindsigt vil medføre en nærliggende risiko for, at (B)'s konkurrenceevne vil lide skade.

Med disse begrundelser, kan aktindsigt i anmeldelser og journalark ikke imødekommes.

Notatark

For så vidt angår notatark, er der tale om

interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 7, nr. 1. Efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, gælder der en ekstraheringspligt i forhold til oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Det betyder, at de faktiske oplysninger uanset § 7 som udgangspunkt skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Bestemmelsen i § 11 indebærer imidlertid at også ekstraheringspligten skal ses i lyset af lovens almindelige regler, herunder § 12, stk. 1, nr. 2. Det er styrelsens vurdering, at aktindsigt i de oplysninger, der er indeholdt i notatarkene vil stride imod hensyn der bør beskyttes af § 12, stk. 1, nr. 2.

Idet antallet af notatark svarer til antallet af anmeldelser, anses også denne oplysning for omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

For så vidt angår miljøoplysninger i notatarkene, det drejer sig om oplysninger om mængden af affald sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald der må eksporteres og antallet af affaldstransporter, finder Miljøstyrelsen ud fra en konkret vurdering af beskyttelseshensynet efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, over for hensynet til offentlighedens interesser i aktindsigt i miljøoplysningerne, at beskyttelseshensynet vejer tungest.

Aktindsigt i notatark kan derfor ikke imødekommes.

Anmodningens punkt 2

I punkt 2 i anmodningen beder (A) om aktindsigt i form af kopi af alle dokumenter vedrørende Miljøstyrelsens godkendelse af eksport af røggasprodukter til behandling hos (C), Tyskland.

Miljøstyrelsen kan oplyse, at der er givet et antal tilladelser til eksport af affald til dette anlæg. De konkrete anmeldelser og journalark indeholder en række oplysninger, der af Miljøstyrelsen vurderes som omfattede af bestemmelsen om erhvervshemmeligheder, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Der vurderes at være et væsentligt økonomisk

beskyttelseshensyn både i forhold til anlægget, men også i forhold til den/de anmeldere, der har søgt om eksporttilladelse til anlægget. Styrelsen vurderer endvidere, at beskyttelseshensynet har en vægt der berettiger, at dokumenterne i deres helhed udelades af aktindsigten. Antallet af sager vurderes endvidere at være en oplysning, der skal beskyttes af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

På sagerne findes også interne dokumenter, der som udgangspunkt er omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 1. Dokumenterne foreligger imidlertid i endelig form, hvorfor dokumenterne er omfattet af offentlighedslovens § 8, nr. 2. Af bestemmelsen i § 8 fremgår, at der skal gives aktindsigt i disse dokumenter, uanset bestemmelsen i § 7. Bestemmelsen i § 8 må imidlertid ses i sammenhæng med bestemmelsen i offentlighedslovens § 12. Det er styrelsens opfattelse, at aktindsigt i § 8-dokumenterne vil stride imod hensyn der bør beskyttes efter § 12, stk. 1, nr. 2.

Visse oplysninger i anmeldelser og journalark må anses som miljøoplysninger, jf. definitionen på miljøoplysninger i lovbekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger § 3. Det drejer sig om affaldsanalyser, mængden af affald sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald der må eksporteres samt antallet af affaldstransporter.

Miljøstyrelsen finder, ud fra en konkret vurdering efter lovbekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 3, at beskyttelseshensynet i forhold til anlægget og anmelder(e) efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, vejer tungere end hensynet til offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysningerne.

Notatark

For så vidt angår notatarkene på de enkelte sager består miljøoplysningerne i disse notatark i oplysninger om mængden af affald sikkerhedsstillelsen dækker. Der henvises i øvrigt til besvarelsen vedrørende notatark ovenfor under anmodningens pkt. 1.

Konklusion vedrørende anmodningens pkt. 2

Med de begrundelser der er redegjort for ovenfor, kan aktindsigt i en kopi af de fysiske sager, notatark eller journalark ikke imødekommes.

Anmodningens punkt 3

I punkt 3 i anmodningen beder (A) om aktindsigt i form af kopi af Miljøstyrelsens akter vedrørende Miljøstyrelsens igangværende revurdering af forskellige behandlingsmetoder til behandling af røggasaffald med henblik på at vurdere, hvorvidt der er tale om bortskaffelse eller nyttiggørelse.

Miljøstyrelsen er ikke i besiddelse af materiale der vedrører en igangværende revurdering af forskellige behandlingsmetoder til behandling af røggasaffald med henblik på at vurdere, hvorvidt der er tale om bortskaffelse eller nyttiggørelse.

Miljøstyrelsen kan vejledende oplyse, at der foreligger materiale vedrørende RGA Samarbejdet, materialet stammer tilbage fra 2004. Det drejer sig bl.a. om et notat udarbejdet af affald danmark og om artiklen 'Udvikling af restprodukter: GODE IDEER SØGES?', som har været offentliggjort i affald danmarks blad A' med affald, i december 2004. Da det ikke vurderes som 'igangværende' har styrelsen ikke medsendt materialet. Ønsker De imidlertid aktindsigt i dette materiale, bedes De meddele styrelsen dette.

Generel affaldsstatistik

Miljøstyrelsen kan vejledende oplyse, at generelle tal for import og eksport af forskellige typer affald fordelt på land kan findes i Affaldsstatistik 2005, som findes på www.mst.dk under Nye publikationer."

Den 23. november 2006 klagede A til Miljøministeriet over afgørelsen. I klagen bestred A bl.a. som helt usandsynligt at samtlige dokumenter i deres helhed kunne være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. A henviste til at det følger af § 12, stk. 2, at ansøgeren skal gøres bekendt med øvrige oplysninger i et dokument hvis enkelte oplysninger måtte være omfattet af § 12, stk. 1, nr. 2. A henviste endvidere til § 2,

stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger og Rådets direktiv 90/913 om fri adgang til miljøoplysninger.

Miljøministeriet indhentede en udtalelse af 1. februar 2007 fra Miljøstyrelsen. Styrelsen skrev bl.a. følgende:

"Aktindsigtsanmodningens punkt 1

Miljøstyrelsen har konkret vurderet, at der er en nærliggende risiko for at (B) og det modtageanlæg som (B) benytter eller har benyttet vil lide et økonomisk tab af væsentlig betydning, såfremt der gives aktindsigt i de anmeldelser (B) har indgivet til Miljøstyrelsen. Af samme grund har styrelsen ikke givet aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Der er lagt vægt på, at markedet for eksport af røggasaffald er meget konkurrencepræget, og at al information om andre markedsaktører kan anvendes konkurrencemæssigt. Der er tale om et begrænset marked med få aktører. Aftaler med kunder sker i vidt omfang efter udbud, hvor det afgørende for at vinde udbuddet er den samlede ydelse, der stilles til rådighed for kunden. Ydelsen består i at hjælpe kunden af med sit affald: der træffes aftale med et modtageanlæg om at modtage affaldet, der foretages en analyse af affaldets indholdsstoffer og affaldet transporteres af en fragtfører til anlægget. Der konkurreres på meget små marginer, hvor alle led i ydelsen har væsentlig betydning for konkurrenceevnen. Kombinationen af leddene i ydelsen gør ydelsen unik i forhold til konkurrenternes ydelser.

Aktindsigt i (B)'s anmeldelser om eksport af røggasaffald vil afsløre detaljerede oplysninger om (B)'s kunder, modtageanlæg samt andre samarbejdsrelationer f.eks. hvilken fragtfører der benyttes.

a) Kunder

Aktindsigt i oplysninger om navne på og antallet af (B)'s kunder (de affaldsproducenter der leverer røggasaffaldet) vil indebære en nærliggende risiko for at (B) vil miste kunder til konkurrenterne. Ud fra en oplysning om hvilken kommune der er tilsyns-

myndighed for affaldsproducenten (til denne er der sendt enten et orienterings- eller høringsbrev) vil man kunne sige enten præcis hvem der er affaldsproducent eller nedbringe valgmulighederne til ganske få, idet der vil være begrænsede valgmuligheder indenfor en kommune – i hvert fald når anmeldelserne stammer fra før kommunalreformen.

b) Modtageanlæg

Aktindsigt i dokumenterne vil endvidere afsløre oplysninger om hvilke modtageanlæg (B) har indgået aftale med. (B) har en væsentlig interesse i at hemmeligholde hvilke modtageanlæg der benyttes og antallet af anlæg. Modtageanlægget er en del af den løsning (B) sælger til kunden, og den pris anlægget tager for at modtage affaldet er en konkurrenceparameter i forhold til at vinde udbuddene. Aftaler med flere anlæg giver desuden fleksibilitet. Aktindsigt i disse oplysninger kan medføre, at (B) mister aftagere af røggasaffaldet. Antallet af modtageanlæg både nuværende og tidligere benyttede er en oplysning der giver indblik i (B)'s markedsposition og eventuelt i ændringer heri.

For så vidt angår oplysninger om modtageanlægget og dets godkendelser, herunder hvilken behandlingsteknologi der anvendes, er der tale om oplysninger om tekniske indretninger og fremgangsmåder, oplysninger der af konkurrerende anlæg kan anvendes til at efterligne de benyttede fremgangsmåder. Oplysninger kan desuden lede en konkurrent på sporet af, hvilket anlæg der er tale om. Oplysningerne er derfor af væsentlig konkurrencemæssig betydning både for anmelder og anlæg.

En oplysning om hvilken kompetent myndighed der har behandlet en anmeldelse i modtagelandet vil enten kunne sige præcis hvilket anlæg der er tale om, hvis der kun er et enkelt anlæg af den pågældende type under myndighedens område, eller den kan indskrænke mulighederne for hvilke anlæg der kan være tale om. Selvom navnet på myndigheden sløres, vil det let være muligt

at genkende, hvilken myndighed der er tale om, idet breve fra forskellige myndigheder har hver deres særpræg. Hver myndighed har typisk en standard formulering, og brevet vil være formulingsmæssigt og/eller typografisk forskellig fra andre myndigheders tilsvarende breve.

c) Fragtfører og transportrute

(B) har en væsentlig interesse i, at oplysninger om hvilken fragtfører der benyttes ikke offentliggøres. Samarbejdet med fragtføreren og den transportrute fragtføreren benytter har betydning for og er en del af den samlede ydelse (B) kan tilbyde sine kunder. Der er en risiko for, at (B) mister samarbejdet med fragtføreren, såfremt en konkurrent får kendskab til oplysningen.

Transportruten er i sig selv en oplysning af konkurrencemæssig betydning. Den siger noget om hvilket anlæg affaldet sendes til, og ruten er udvalgt som den gunstigste. Såfremt en konkurrent får kendskab til ruten og begynder at benytte den, har (B) mistet et af de elementer, der har betydning for den samlede ydelse der sælges til kunden og hvorved virksomheden kan udskille sig fra konkurrenterne.

d) Affaldsanalyser

Ud fra en analyse af indholdsstofferne, vil man kunne afgøre hvilken type anlæg røggasaffaldet stammer fra, dvs. om det afbrænder f.eks. affald, kul eller olie. Der er i Danmark ca. 30 anlæg der afbrænder affald, under 10 der afbrænder kul og også ret få der afbrænder olie. Oplysningerne siger således noget om hvilken/hvilke typer af kunder (B) får røggasaffaldet fra, en oplysning som konkurrenter kan bruge til at vurdere (B)'s markedsandel for så vidt angår kundegrundlaget i Danmark.

(B) og modtageanlægget har endvidere en interesse i at hemmeligholde hvor analysen er udført, da sådanne analyser er dyre at få lavet og er en del af den samlede ydelse der sælges til kunden. Disse oplysninger er derfor af konkurrencemæssig betydning.

e) Mængden af affald

Oplysninger om mængden af affald der må eksporteres og antallet af transporter (ud fra dette kan man udregne den samlede mængde der må eksporteres) vil afsløre markedsandelen. På samme måde afslører størrelsen på den finansielle sikkerhedsstillelse og mængden af affald denne dækker hvilke mængder affald der til enhver tid indenfor en tilladelses gyldighedsperiode må være under transport eller behandlingsproces. Dette er oplysninger der giver et klart billede af virksomhedens markedsandel. Oplysninger om markedsandele eller ændringer heri kan af konkurrenter anvendes til at finde ud af hvordan man mest effektivt kan konkurrere mod (B).

f) Gyldighedsperiode

Godkendelsernes gyldighedsperiode afslører, hvornår der må transporteres på de enkelte anmeldelser, hvilket klart indikerer omfanget af eksportaktiviteter og dermed markedsandelen.

g) Antallet af sager og dokumenttyper

Som nævnt i afgørelsen, er der ikke alene tale om beskyttelsesværdige oplysninger i de enkelte dokumenter, men også f.eks. antallet af anmeldelser (= antal sager) giver et klart billede af virksomhedens eksportaktiviteter og dermed markedsandelen. Det vil derfor, selv hvis de ovenfor under a)-f) nævnte oplysninger sløres, være muligt ud fra sammenhængen at danne sig et klart billede af virksomhedens aktiviteter og markedsandel.

En sag består af en række akter og dokumenttyper, som (måske bortset fra rækkefølgen) indholdsmæssigt vil være meget ens fra sag til sag. På sagerne vil der eksempelvis findes et notatark, en anmeldelse, en kontrakt, en finansiell sikkerhedsstillelse, en affaldsanalyse og fuldmagter fra affaldsproducenterne. Derudover vil der foreligge et gebyropkrævningsbrev, et brev til kommunen enten som et orienteringsbrev eller som et høringsbrev, og der vil evt. foreligge et svar fra kommunen såfremt kommunen er

blevet hørt. Der vil foreligge et brev fra modtagelandets kompetente myndighed som bekræfter modtagelsen af en komplet anmeldelse. I sager hvor der er givet tilladelse, vil der ligge et brev fra modtagelandets kompetente myndighed med den egentlige godkendelse af importen og tilsvarende vil der foreligge et brev hvori Miljøstyrelsen giver sin accept af eksporten. Antallet af en bestemt type standardbrev vil således i de fleste tilfælde svare til antallet af anmeldelser. Gives der således aktindsigt i f.eks. alle gebyropkrævningsbrevene eller i alle kommunehøringsbrevene vil man ud fra antallet kunne få en ganske betragtelig viden om omfanget af anmelders eksportaktiviteter. Gives der aktindsigt i de breve, som vedrører frigivelse af sikkerhedsstillelsen, vil man tilsvarende få et indblik i hvor mange sager der enten allerede er lukket eller er tæt på lukning. Denne oplysning giver i sig selv viden om anmelders eksportaktiviteter. Aktindsigt vil således betyde en prisgivelse af de forhold der er hjemmel til at hemmeligholde.

Ud fra de samme betragtninger er der ikke givet aktindsigt i sags- og aktoversigter, man vil ud fra disse kunne se, hvor mange sager der er tale om.

Aktindsigtsanmodningens punkt 2

Ser man på anmeldelserne vedrørende anlægget (C) gør de samme hensyn sig gældende som under anmodningens punkt 1. Anlægget har en interesse i, at dets kunder både direkte (anmelder) og indirekte (affaldsproducent) samt oplysninger, der kan afsløre disse oplysninger (f.eks. affaldsproducentens tilsynskommune) ikke offentliggøres. Anlægget har endvidere en væsentlig interesse i at de teknologier og fremgangsmåder der benyttes ikke offentliggøres. Anlægget har desuden en betydelig interesse i at mængden af affald det modtager fra et bestemt land og fra bestemte kunder ikke offentliggøres, da dette afslører anlæggets markedsandel i det land hvorfra affaldet stammer. Også for anlægget er det derfor afgørende, at oplysninger om antal transpor-

ter, sikkerhedsstillelsens størrelse samt den mængde affald sikkerhedsstillelsen dækker ikke offentliggøres. Godkendelsernes gyldighedsperiode og antallet af anmeldelser er af tilsvarende betydning.

Også når det er anmeldelser vedrørende et bestemt modtageanlæg har anmelder en meget betydelig interesse i at de ovenfor nævnte oplysninger ikke offentliggøres. Anmeldelserne indeholder, uanset om man slører anmelders navn, en lang række oplysninger om den samlede løsning anmelder sælger til sin kunde.

Klagen, herunder spørgsmålet om miljøoplysninger

Klager henviser til, at anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, er særdeles begrænset, og Miljøstyrelsen er helt enig i dette. Klager henviser til Karnovs note 57, hvor spørgsmålet om en spildevandsprøve er anvendt som eksempel. Eksemplet henviser til FOB 1983 side 175ff*.

FOB 1983 side 175ff er citeret i Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, 1998. I denne sag havde Miljøstyrelsen givet afslag på aktindsigt i en tilladelse til udledning af processpildevand, nærmere bestemt i navne og mængder på nogle kemiske stoffer der var omfattet af tilladelsen. Ombudsmanden udtalte, at et afslag på aktindsigt under henvisning til at hemmeligholdelse er af væsentlig økonomisk betydning, måtte forudsætte en konkret vurdering af risikoen for skadevirkninger ved oplysningernes offentliggørelse. Ombudsmanden anså det på det foreliggende grundlag ikke for godtgjort, at Miljøstyrelsens afgørelse var truffet efter en konkret vurdering. Ombudsmanden henstillede herefter, at Miljøstyrelsen undergav begæringen om aktindsigt fornyet behandling. På den baggrund indhentedes Miljøstyrelsen nye oplysninger fra virksomheden, og måtte herefter fastholde sin afgørelse om ikke at give aktindsigt, for så vidt angik navne og mængder på de omhandlede stoffer i spildevandet. Ombuds-

manden tog herefter Miljøstyrelsens afgørelse til efterretning.

I denne sag har styrelsen jfr. ovenfor om anmodningens pkt. 1 og 2 foretaget en konkret vurdering af hver enkelt dokument og oplysning i sagerne.

Miljøstyrelsen finder det ud fra markedsforholdene på røggasområdet tilstrækkelig sandsynliggjort, at aktindsigt i de omhandlede oplysninger vil have betydelig økonomisk skadevirkning for (B) og virksomhedens modtageanlæg.

Klager mener der er tale om oplysninger der for en stor dels vedkommende er miljøoplysninger og efterlyser en særlig afvejning af disse.

Klager har ikke præciseret og begrundet hvilke oplysninger man finder er miljøoplysninger.

Som anført i afgørelsen, er det styrelsens opfattelse, at affaldsanalyser, mængden af affald som sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald der må eksporteres samt antallet af affaldstransporter er miljøoplysninger, jfr. lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 3, pkt. 2, idet disse oplysninger vedrører forhold som kan påvirke miljøelementer nævnt i lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 3, pkt. 1.

I lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 5, findes en særrregel om aktindsigt i oplysninger om emissioner til miljøet. Miljøstyrelsen vurderer, at der ikke i dokumenterne findes oplysninger om emissioner til miljøet, hvorfor bestemmelsen ikke er anvendt.

Miljøstyrelsen har gennemgået de dokumenter og oplysninger der falder ind under klagens pkt. 1 og 2, og har for hvert dokument og oplysning foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne overfor de interesser der varetages ved at afslå udlevering, jfr. lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 3. Miljøstyrelsen har som redegjort for ovenfor vedr. anmodningens pkt. 1 og 2 konkret vurderet at beskyttelseshensynet vejer tungest.

Styrelsen har valgt at formulere afgørelsen af d. 17. november 2006 opdelt i de kategorier af dokumenter der findes på de relevante sager. De hensyn der gør sig gældende, er de samme inden for hver enkelt kategori. Havde styrelsen i afgørelsen valgt at opliste de enkelte sager og dokumenter, ville de hensyn der er hjemmel til at hemmeligholde være prisgivet.

Der henvises i øvrigt til afgørelsen."

Den 24. april 2007 traf Miljøministeriet følgende afgørelse:

"Miljøministeriets Departement skal efter en gennemgang af sagen meddele, at departementet ikke finder grundlag for at ændre Miljøstyrelsens afgørelse i sagen. Departementet kan således tiltræde Miljøstyrelsens afgørelse af 17. november 2006 med den heri anførte begrundelse.

Det kan oplyses, at der er foretaget en konkret vurdering af hver enkelt dokument og oplysning i de sager, der er omfattet af anmodningen. Ud fra oplysninger om markedsforholdene på røggasområdet finder departementet – i lighed med Miljøstyrelsen – at aktindsigt i de omhandlede oplysninger vil have betydelig økonomisk skadevirkning for de omhandlede virksomheder, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det er i den forbindelse tillagt vægt, at markedet for eksport af røggasaffald er meget konkurrencepræget og at al information om andre markedsaktører kan anvendes konkurrencemæssigt. Der er tale om et begrænset marked med få aktører og der konkurreres på meget små marginaler, hvor alle led i ydelsen har væsentlig betydning for konkurrenceevnen.

Som det ligeledes fremgår af Miljøstyrelsens afgørelse, må visse oplysninger i de sager, der er omfattet af anmodningen, anses for omfattede af lovbekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. definitionen på miljøoplysninger i lovbekendtgørelsens § 3, nr. 2. Det drejer sig om oplysninger om affaldsanalyser, mængden af affald, som sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald, der må eksporteres, samt

antallet af affaldstransporter, idet disse oplysninger vedrører forhold, som kan påvirke miljøelementer som nævnt i § 3, nr. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Ifølge § 2, stk. 3, i lovekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger skal der foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysninger, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, ligesom de i lovens § 2, stk. 3, listede bestemmelser i offentlighedsloven, herunder offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Efter en konkret vurdering af beskyttelseshensynet efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, over for offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysningerne, er det Miljøministeriets vurdering, at beskyttelseshensynet vejer tungest, idet aktindsigt i de pågældende oplysninger vil medføre en nærliggende risiko for, at de omhandlede virksomheders konkurrenceevne vil lide skade.

I § 2, stk. 5, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger findes en særregel om aktindsigt i oplysninger om emissioner til miljøet. Departementet finder, at der ikke i dokumenterne findes oplysninger om emissioner til miljøet, hvorfor bestemmelsen ikke er anvendt.

Miljøministeriet kan endelig oplyse, at ministeriet har overvejet muligheden for, at der efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., gives aktindsigt i de undtagne oplysninger. Miljøministeriet har efter en gennemgang af sagen med de af Miljøstyrelsen anførte begrundelser i styrelsens afgørelse af 17. november 2006 samt det ovenfor anførte ikke fundet grundlag herfor.”

Den 1. juni 2007 klagede A til mig over Miljøministeriets afgørelse, og den 27. juli 2007 bad jeg Miljøministeriet og Miljøstyrelsen om udtalelser og om udlån af sagens akter.

Jeg bad om at myndighederne i udtalelserne bl.a. kom ind på om der burde have været foretaget partshøring over de udtalelser som Miljøstyrelsen havde indhentet fra bl.a. B.

På baggrund heraf meddelte ministeriet den 8. oktober 2007 at ministeriet havde besluttet at genoptage behandlingen af sagen med henblik på at træffe fornyet afgørelse. Samtidig partshørte ministeriet A over Miljøstyrelsens udtalelser til sagen og – med anonymisering – de udtalelser som styrelsen havde indhentet fra bl.a. B.

I brev af 10. oktober 2007 oplyste jeg at jeg herefter havde besluttet ikke at foretage mig mere i sagen.

Den 22. oktober 2007 kom A med sine supplerende bemærkninger til sagen. A gentog at det var usandsynligt at der ikke kunne gives aktindsigt i en eneste oplysning i journaloversigter eller dokumenter, og A mente at styrelsen og ministeriet havde strakt undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, langt videre end der er hjemmel til. A anførte at ministeriet ved at afskære enhver form for aktindsigt i samtlige sager inden for et område hindrer offentligheden i at gøre sig bekendt med retsudviklingen på området og dermed i at kunne støtte ret på eller anfægte administrativ praksis. A mente desuden at det beroede på en faktisk vildfarelse at bestemmelsen i § 2, stk. 5, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger efter ministeriets opfattelse ikke fandt anvendelse; A henviste herved til at emissioner til miljøet er uundgåelige da der i forbindelse med den efterfølgende anvendelse/bortskaffelse hos samarbejdspartnere angiveligt foretages deponering på et overjordisk depot.

Den 4. februar 2008 traf Miljøministeriet ny afgørelse i sagen. Ministeriet fastholdt det tidligere afslag på aktindsigt og henviste som begrundelse til det anførte i afgørelsen af 24. april 2007 og Miljøstyrelsens udtalelse af 1. februar 2007. Herudover bemærkede Miljøministeriet bl.a. følgende:

”Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, giver adgang til at undtage oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Efter bestemmelsen kan bestemte oplysninger, men ikke uden videre hele dokumenter eller sager, undtages fra aktindsigt, jf. ’Offentlighedsloven’ med kommentarer af John Vogter, 3. udgave, side 214.

Miljøministeriet finder dog i den konkrete sag grundlag for helt at undtage såvel journaloversigter som samtlige sagernes øvrige dokumenter, idet indrømmelse af delvis aktindsigt indirekte vil medføre en prisgivelse af de forhold, som offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, giver adgang til at undtage fra aktindsigt. Miljøministeriet har i den forbindelse tillagt det vægt, at undtagelse af oplysninger efter § 12, stk. 1, nr. 2, efterlader så få og spredte oplysninger i de konkrete journaloversigter og dokumenter, at det tiloversblevne indhold ud fra en konkret vurdering ikke giver nogen mening. Miljøministeriet har derfor ikke ekstraheret de omhandlede journaloversigter og øvrige dokumenter.

Miljøministeriet anser visse oplysninger i *anmeldelser og journalark* for omfattede af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. definitionen på miljøoplysninger i lovens § 3. Det drejer sig om affaldsanalyser, mængden af affald, som sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald, der må eksporteres samt antallet af affaldstransporter. Endvidere anser Miljøministeriet visse oplysninger i *notatarkene* for omfattede af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det drejer sig om oplysninger om mængden af affald, som sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald, der må eksporteres og antallet af affaldstransporter.

Efter lov om aktindsigt i miljøoplysningers § 2, nr. 3, skal der foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der

varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, ligesom de i lovens § 2, stk. 3, listede bestemmelser i offentlighedsloven, herunder § 12, stk. 1, nr. 2, skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Miljøministeriet har ved afgørelsen af 24. april 2007 efter en konkret vurdering af beskyttelseshensynet efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, over for offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysningerne fundet, at beskyttelseshensynet vejer tungest, idet aktindsigt vil medføre en nærliggende risiko for, at de pågældende virksomheders konkurrenceevne vil lide skade.

Det er fortsat Miljøministeriets vurdering af beskyttelseshensynet efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, over for offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysningerne, at beskyttelseshensynet vejer tungest, idet aktindsigt i de pågældende oplysninger vil medføre en nærliggende risiko for, at de omhandlede virksomheders konkurrenceevne vil lide skade. Miljøministeriet finder således ikke, at der i medfør af lov om aktindsigt i miljøoplysningers § 2, stk. 3, kan meddeles aktindsigt i anmeldelser, journalark og notatark omfattet af din anmodning.

Det fremgår af Miljøministeriets afgørelse af 24. april 2007, at der i § 2, stk. 5, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger findes en særegel om aktindsigt i oplysninger om emissioner til miljøet. Departementet meddelte ved afgørelsen, at der ikke i dokumenterne findes oplysninger om emissioner til miljøet, hvorfor bestemmelsen ikke er anvendt.

Det fremgår af dit brev af 22. oktober 2007, at der efter din opfattelse må være oplysninger i sagerne om emissioner til miljøet omfattet af bestemmelsen i § 2, stk. 5, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke følgende:

Som det nærmere er beskrevet ovenfor finder Miljøministeriet, at der i de omhand-

lede dokumenter er miljøoplysninger, som er omfattet af miljøoplysningsloven. Miljøministeriet finder imidlertid ikke, at disse oplysninger kan betegnes som emissionsoplysninger.

Det følger af art. 2, nr. 5, i det såkaldte IPPC-direktiv (Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening), at emissionsoplysninger defineres som direkte eller indirekte udledning til luft, vand eller jord af stoffer, rystelser, varme eller støj fra punktkilder eller diffuse kilder på et anlæg. Det indgår ikke sådanne oplysninger i de sager, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Det kan oplyses, at der ikke – som anført af dig i dit brev af 22. oktober 2007 – findes generelle beskrivelser (på dansk og/eller engelsk) om den behandlingsproces, der foregår hos virksomhederne, og efterfølgende anvendelse/bortskaffelse hos samarbejdspartnere.

Miljøstyrelsen har dog i efteråret 2007 været i kontakt med de tyske myndigheder om eksport af restprodukter til tyske miner. Om det nærmere indhold heraf henvises til vedlagte kopi af Miljøstyrelsens brev af 15. januar 2008 til (...) og (...)."

Ved brev af 21. februar 2008 klagede A igen til mig. Ud over Miljøministeriets afgørelse klagede A over ministeriets sagsbehandlingstid idet ministeriet genoptog sagen ved brev af 8. oktober 2007 og traf afgørelse den 4. februar 2008.

Den 27. februar 2008 bad jeg myndighederne om udtalelser og om udlån af sagsakterne.

I en udtalelse af 13. marts 2008 henviste Miljøstyrelsen til styrelsens afgørelse af 17. november 2006 og styrelsens udtalelser af 1. februar, 13. august og 5. oktober 2007.

Miljøministeriets udtalelse forelå den 1. april 2008. Ministeriet henholdt sig til sin afgørelse af 4. februar 2008 med den heri anførte begrundelse. Herudover bemærkede ministeriet særligt at det af de udtalelser som

Miljøstyrelsen havde indhentet, bl.a. fremgik at markedet for røggasaffald er et relativt afgrænset forretningsområde i Danmark med kun få aktører hvilket betyder at konkurrencen mellem aktørerne er ganske hård. Udbud bliver vundet i forhold til en samlet vurdering af den samlede ydelse der stilles til rådighed, og der er kun marginale forskelle på aktørernes ydelser. Ministeriets afgørelse om hvorvidt oplysningerne i sagen var omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, var truffet med støtte i de afgivne høringsvar.

Vedrørende klagen over sagsbehandlingstiden gennemgik ministeriet sagens forløb fra meddelelsen den 8. oktober 2007 om genoptagelse af behandlingen af sagen og frem til ministeriets fornyede afgørelse af 4. februar 2008. Ministeriet beklagede at ministeriet ikke havde overholdt fristen i § 4, stk. 2, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Ministeriet mente dog at det burde tillægges vægt at behandlingen af sagen måtte udsættes til A havde haft lejlighed til at fremkomme med eventuelle supplerende bemærkninger, og at ministeriet meget hurtigt havde besvaret rykkerskrivelser fra A og herunder givet oplysning om hvornår ministeriet forventede at afgørelsen ville foreligge. Ministeriet henviste endvidere til at ministeriet i brev af 23. januar 2008 meget havde beklaget den lange sagsbehandlingstid. Endelig anførte ministeriet at der ved vurderingen af sagsbehandlingstiden burde lægges vægt på sagens konkrete karakter og omfang idet anmodningen omfatter et ikke ubetydeligt antal sager.

Den 24. april 2008 meddelte A at udtalelserne ikke umiddelbart gav dig anledning til videre bemærkninger.

Miljøministeriet sendte sagen til Miljøstyrelsen som i en ny afgørelse den 13. marts 2009 skrev følgende til advokatens kontor:

"...

Miljøstyrelsen har efter den fornyede behandling afgjort, at der gives fuld aktindsigt i anmeldelserne, se bilag 1.

I den fornyede behandling har Miljøstyrelsen med henblik på at fastslå, om udlevering af oplysningerne til aktindsigt ville være i strid med lov om offentlighed i forvaltningens § 12, stk. 1, nr. 2, indhentet fornyede udtalelser fra (B) og (C). Som respons til virksomhedernes udtalelser indhentede Miljøstyrelsen en udtalelse fra (A).

På baggrund af parternes udtalelser har Miljøstyrelsen vurderet, at der ikke er grundlag for at undtage dokumenter fra aktindsigten. Miljøstyrelsen har i sin vurdering inddraget den fortolkning, Folketingets Ombudsmand tidligere har anlagt og den fortolkning, der er anlagt i litteraturen.

Ifølge lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 3, skal myndigheder foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser ved udlevering af miljøoplysninger, der er omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen § 12, stk. 1. Miljøstyrelsen har vurderet, at der også efter denne bestemmelse skal gives aktindsigt i miljøoplysningerne. Afvejningen er foretaget på baggrund af de udtalelser, der er indhentet fra virksomhederne.
..."

På den baggrund meddelte jeg myndighederne og advokat A at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTE: (*) FOB 1983, s. 175.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 221 sager inden for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde. 174 af disse sager blev afvist.

De resterende 47 sager blev realitetsbehandlet. 36 sager handlede om afgørelser, 5 sager handlede om generelle spørgsmål, 4 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 2 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 10 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	36	0	0	3
Generelle spørgsmål	5	2	0	0
Sagsbehandling	4	3	0	0
Sagsbehandlingstid	2	2	0	0
<i>I alt</i>	<i>47</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>3</i>

4 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 9-1: Genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse når ansøgerne er udrejst. Nova. Materiel identitet

Sag nr. 9-2: Afslag på aktindsigt i internationale mødedokumenter. Meraktindsigt. Undtagelse fra aktindsigt sammenfaldende med tavshedspligten. Forbehold om diskretion

Sag nr. 9-3: Integrationsministerens skriftlige vejledning af borger der spørger om familiesammenføring på grundlag af EU-reglerne

Sag nr. 9-4: Udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv.

9-1. Genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse når ansøgerne er udrejst

Nova. Materiel identitet

Forvaltningsret 13.3 – 296.1.

Ombudsmanden tog af egen drift et generelt spørgsmål om genoptagelse af tidligere afgjorte sager om humanitær opholdstilladelse op til behandling.

Det følger af bestemmelserne i udlændingeloven at en ansøgning om humanitær opholdstilladelse kun kan indgives af personer der opholder sig i Danmark. Det var derfor klart at udlændingemyndighederne kunne afvise førstegangsansøgninger om humanitær opholdstilladelse der blev indgivet fra udlandet. Spørgsmålet var imidlertid om også anmodninger om genoptagelse skulle afvises når anmodningen blev indgivet fra udlandet af personer der havde fået afslag på humanitær opholdstilladelse under ophold her i landet og efterfølgende var udsendt eller udrejst.

(J.nr. 2006-3032-649).

I brev af 16. oktober 2006 bad jeg til brug for mine overvejelser om hvorvidt der var grundlag for at jeg tog sagen op til undersøgelse af egen drift efter § 17, stk. 1, i ombudsmandsloven, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om en udtalelse om nogle spørgsmål i relation til genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse. Jeg skrev bl.a. følgende:

”Jeg har netop afsluttet min behandling af en klage fra (A) over at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration den 29. november 2005 samt den 5. og 31. maj 2006 afsløgte at genoptage hendes sag om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

I forbindelse med min behandling af sagen konstaterede jeg at (A) – efter at have klaget til mig den 6. juni 2006 – den 11. juli 2006 blev udsendt til Kosovo-provinsen hvorfra hun gennem UNMIK på ny anmodede om genoptagelse af sagen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1. Den 22. august 2006 afviste ministeriet ansøgningen og skrev bl.a.:

”Ministeriet skal i den forbindelse oplyse, at en ansøgning om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, alene kan indgives af udlændinge, der opholder sig her i landet, og som er registrere-

de som asylansøgere efter udlændingelovens § 48 e, stk. 1.

Da det fremgår af Udlændingeregistret, at De er udrejst af Danmark den 11. juli 2006, opholdt De Dem således ikke her i landet på tidspunktet for indgivelsen af anmodningen om genoptagelsen af sagen om humanitær opholdstilladelse, og ministeriet kan således ikke behandle Deres genoptagelsesansøgning.’

Udlændingelovens § 9 b, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 826 af 24. august 2005), indeholder følgende bestemmelse:

’§ 9 b.

...

Stk. 2. Ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 kan kun indgives af udlændinge, der opholder sig her i landet, og som er registrerede som asylansøgere efter § 48 e, stk. 1, og er meddelt afslag på ansøgningen om opholdstilladelse efter § 7 af Udlændingestyrelsen. Ved behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 kan Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration uden ansøgerens samtykke indhente de akter, der er indgået i sagen om opholdstilladelse til ansøgeren efter § 7, fra Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet samt indhente helbredsoplysninger om ansøgeren fra

indkvarteringsoperatøren og Udlændingestyrelsen.'

Jeg forstår det sådan at ministeriets afgørelse af 22. august 2006 er truffet efter udlændingelovens § 9 b, stk. 2.

Ved lov nr. 33 af 18. januar 1995 blev i den dagældende udlændingelovs § 9, stk. 6, indsat en bestemmelse om at ansøgning om opholdstilladelse efter lovens § 9, stk. 2, nr. 2, kun kunne indgives af personer der opholdt sig her i landet.

Af forarbejderne til denne bestemmelse fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1994-1995, tillæg A, s. 910 f):

'Det foreslås fastsat i udlændingeloven, at ansøgning om humanitær opholdstilladelse kun kan indgives af personer, der opholder sig her i landet.

Denne bestemmelse indebærer, at en person, der har søgt om asyl fra udlandet efter bestemmelsen i udlændingelovens § 7, stk. 4, ikke vil kunne indgive ansøgning fra udlandet om humanitær opholdstilladelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at Folketingets Ombudsmand i en udtalelse af 24. oktober 1994 har fundet grundlag for at kritisere, at Indenrigsministeriet i en sag vedrørende en ansøgning om humanitær opholdstilladelse havde afslået ansøgningen under henvisning til, at ansøgeren opholdt sig i udlandet.

I den omhandlede sag var ansøgningen om humanitær opholdstilladelse indgivet af en advokat på vegne af ansøgeren, der var srilankansk statsborger og opholdt sig i Indien, og som forinden var meddelt afslag på en ansøgning om asyl her i landet efter § 7, stk. 4.

Bestemmelsen om, at en ansøgning om opholdstilladelse kun kan indgives, hvis den pågældende udlænding opholder sig her i landet, foreslås indsat som et nyt 1. pkt. i § 9, stk. 6, jf. forslagens § 1, nr. 5.'

Yderligere fremgår bl.a. følgende s. 923 f:

'Som noget nyt indføres der en bestemmelse i stk. 6, 1. pkt., hvorefter en ansøgning om humanitær opholdstilladelse efter stk. 2,

nr. 2, kun kan indgives af personer, der opholder sig her i landet. Indgives en sådan ansøgning af personer, der opholder sig i udlandet, herunder af personer, der efter at have fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 er blevet udsendt eller er udrejst, vil ansøgningen blive afvist.

Bestemmelsen indebærer, at en person, der i medfør af § 7, stk. 4, har ansøgt om opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2, fra udlandet og fået afslag herpå, ikke efterfølgende kan indgive ansøgning om humanitær opholdstilladelse fra udlandet.

Indrejser den pågældende imidlertid efterfølgende lovligt i Danmark, vil den pågældende kunne indgive og få realitetsbehandlet en ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

Forslaget indebærer endvidere, at en person, der efter at have modtaget afslag på asyl efter § 7 har indgivet ansøgning om humanitær opholdstilladelse, vil få realitetsbehandlet ansøgningen herom, uanset om den pågældende udsendes af landet under sagens behandling, fordi ansøgningen om humanitær opholdstilladelse ikke er indgivet inden for de frister, der er fastsat i § 33, jf. forslagens § 1, nr. 14.'

Efter min opfattelse giver afgørelsen af 22. august 2006 i (A)'s sag anledning til et spørgsmål om anvendelsesområdet for bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 2.

Til brug for mine overvejelser om hvorvidt der er grundlag for at jeg af egen drift efter § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand tager sagen op til undersøgelse, beder jeg om oplysning om ministeriets overvejelser vedrørende følgende spørgsmål:

Ifølge bestemmelsens ordlyd og forarbejder er det klart at 'oprindelige' (førstegangsansøgnings) om humanitær opholdstilladelse der er indgivet fra udlandet, skal afvises. Spørgsmålet er imidlertid om også genoptagelsesansøgninger skal afvises når ansøgningen indgives fra udlandet af personer der har fået afslag på opholdstilladelse

efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 1, under ophold her i landet og efterfølgende er udsendt/udrejst. Afgørelsen af 22. august 2006 kan umiddelbart læses således.

Hvis ministeriet er af den opfattelse at de ovennævnte genoptagelsesansøgninger skal afvises efter bestemmelsen i § 9 b, stk. 2, beder jeg ministeriet oplyse om årsagen her til er at en ny ansøgning alene på grund af udlændingens udrejse/udsendelse vil blive anset som en ny ansøgning efter § 9 b, stk. 1, der indgives fra udlandet. Jeg henleder i den forbindelse ministeriets opmærksomhed på ministeriets j.nr. (...) vedrørende (B), navnlige ministeriets afgørelser af 24. maj og 19. september 2005, samt udtalelsen til mig af 10. maj 2006. Sagen er fortsat under behandling her ved embedet.

Jeg beder i forlængelse heraf ministeriet oplyse om en genoptagelsesansøgning indgivet fra udlandet også vil blive afvist uanset om de faktiske oplysninger som genoptagelsesansøgningen baseres på, vedrører den periode hvor den pågældende udlænding opholdt sig her i landet. Der kan f.eks. være tale om indsendelse af lægelig dokumentation udfærdiget under opholdet her i landet, men først indsendt til ministeriet efter udrejsen og dermed fra udlandet. En sådan dokumentation kunne f.eks. efterfølgende godtgøre at ministeriets oprindelige afslag på opholdstilladelse eller genoptagelse af sagen har været uberettiget."

Ministeriet svarede den 10. april 2007 bl.a. følgende:

"Efter udlændingelovens § 9 b, stk. 2, 1. pkt., kan en ansøgning om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, kun indgives af ansøgere, der opholder sig her i landet, og som er registrerede som asylansøgere efter udlændingelovens § 48 e, stk. 1.

Betingelsen om, at en ansøgning om humanitær opholdstilladelse kun kan indgives af ansøgere, der opholder sig her i landet,

blev indført ved en ændring af udlændingeloven ved lov nr. 33 af 18. januar 1995.

Af forarbejderne til ændringen af udlændingeloven, jf. lovforslag nr. L 85 af 30. november 1994 (Folketingstidende 1994/95, Tillæg A, s. 895), fremgår bl.a. følgende:

'Indgives en sådan ansøgning (om humanitær opholdstilladelse) af personer, der opholder sig i udlandet, herunder af personer, der efter at have fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter (udlændingelovens) § 7 er blevet udsendt eller udrejst, vil ansøgningen blive afvist.'

og videre

'Forslaget indebærer endvidere, at en person, der efter at have modtaget afslag på asyl efter (udlændingelovens) § 7 har indgivet ansøgning om humanitær opholdstilladelse, vil få realitetsbehandlet ansøgningen herom, uanset om den pågældende udsendes af landet under sagens behandling, fordi ansøgningen om humanitær opholdstilladelse ikke er indgivet inden for de frister, der er fastsat i (udlændingelovens) § 33'.

Betingelsen er videreført uændret ved senere ændringer af udlændingeloven.

Som anført i lovforsarbejderne realitetsbehandler ministeriet en ansøgning om humanitær opholdstilladelse, der er indgivet her i landet, uanset om udlændingen udsendes tvangsmæssigt af landet under sagens behandling. Oplysninger, der modtages efter udlændingens tvangsmæssige udsendelse, indgår således i sagens oplysningsgrundlag på helt sædvanlig vis. Hvis oplysningerne vedrører tiden efter udlændingens udsendelse, kan der normalt ikke gives humanitær opholdstilladelse alene med henvisning her til, idet det er udlændingens situation forud for eller på tidspunktet for udsendelsen af Danmark, der er afgørende for vurderingen af, om der kan gives humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1. Sådanne oplysningers bevismæssige værdi afhænger herefter af en konkret vurdering i den enkelte sag, hvorved oplysningerne som udgangspunkt sammenholdes med oplys-

ninger, der vedrører tiden forud for eller på tidspunktet for udlændingens tvangsmæssige udsendelse.

Ministeriets praksis for, om der kan ske behandling af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse indgivet fra udlandet af en udlænding, jf. udlændingelovens § 9 b, stk. 2, 1. pkt., der her i landet er meddelt afslag på humanitær opholdstilladelse, afhænger bl.a. af, hvorvidt der er tale om en førstegangsansøgning eller en genoptagelsesansøgning. Det er i den forbindelse efter ministeriets praksis afgørende, om udlændingen er udrejst frivilligt af Danmark eller er blevet tvangsmæssigt udsendt.

Hvis udlændingen er udrejst *frivilligt*, medfører dette, at alle ansøgninger om opholdstilladelse også en ansøgning om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1 anses for frafaldet. I sådanne tilfælde vil en ny anmodning indgivet fra udlandet om behandling af en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse blive betragtet som en ny ansøgning om humanitær opholdstilladelse med den virkning, at ansøgningen med henvisning til bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 2, 1. pkt., vil blive afvist.

Ministeriets praksis i sager, hvor en udlænding efter at være blevet *tvangsmæssigt* udsendt på ny indgiver en ansøgning om humanitær opholdstilladelse, er fastlagt under hensyn til forarbejderne til bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 2, 1. pkt., og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om adgangen til ulovbestemt remonstration. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke i udlændingeloven er en særlig lovbestemt regulering af adgangen til genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse.

Det følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, at en borger i forbindelse med ulovbestemt remonstration har retskrav på genoptagelse og ny realitetsbehandling af en sag i tilfælde, hvor der i forbindelse med genoptagelsesansøgningen

fremkommer nye faktiske oplysninger vedrørende grundlaget for den afgjorte sag af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedernes oprindelige stillingtagen til sagen. Efter omstændighederne bør det også tillægges betydning, om de nye oplysningers senere fremkomst er et i forhold til vedkommende part undskyldeligt forhold. Der henvises herved til Hans Gammeltoft-Hansen mfl.: 'Forvaltningsret', 2. udgave, 2002, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 921.

Efter ministeriets opfattelse finder princippet i udlændingelovens § 9 b, stk. 2, 1. pkt., som udgangspunkt tilsvarende anvendelse ved vurderingen af, hvorledes en ansøgning indgivet fra udlandet om genoptagelse af en sag om humanitær opholdstilladelse af en udlænding, der er tvangsmæssigt udsendt af Danmark, skal behandles.

Ministeriet finder således, at princippet i udlændingelovens § 9 b, stk. 2, 1. pkt., og forarbejderne til bestemmelsen fører til, at en henvendelse i en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse fra en udlænding, der er tvangsmæssigt udsendt af landet, skal anses som en førstegangsansøgning og dermed afvises efter udlændingelovens § 9 b, stk. 2, 1. pkt., såfremt udlændingen i henvendelsen henviser til forhold, der vedrører tiden efter den tvangsmæssige udsendelse fra Danmark.

Derimod vil ministeriet behandle en henvendelse i en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse, der indgives fra udlandet af en tvangsudsendt udlænding, og som henviser til forhold, der hidrører eller vedrører tiden for udlændingens ophold i Danmark, som en anmodning om genoptagelse af den afsluttede sag.

Ved vurderingen af, om en sag om humanitær opholdstilladelse i sådanne tilfælde skal genoptages og realitetsbehandles på ny, indgår i overensstemmelse med det ovenfor anførte om adgangen til ulovbestemt remon-

stration dels væsentligheden af de nu fremkomne oplysninger, dels om det må anses for undskyldeligt, at oplysningerne først er fremlagt efter den tvangsmæssige udsendelse af den pågældende.

For så vidt angår spørgsmålet om væsentligheden af de nye oplysninger vurderer ministeriet, om ministeriets tidligere afgørelse i sagen kunne have fået et anderledes udfald, såfremt oplysningerne havde foreligget på dette tidspunkt. Heri indgår tillige en stillingtagen til eventuelle spørgsmål om den bevismæssige værdi af de fremlagte oplysninger.

Med hensyn til vurderingen af, om det må anses for undskyldeligt, at de nye oplysninger først er fremlagt efter, at udlændingen er udsendt tvangsmæssigt, lægger ministeriet bl.a. vægt på varigheden af udlændingens ophold i Danmark og den pågældendes mulighed for under opholdet i Danmark at fremskaffe relevant dokumentation til støtte for ansøgningen om humanitær opholdstilladelse.

Denne vurdering foretages normalt uafhængigt af vurderingen af væsentligheden af de fremlagte oplysninger. Dette indebærer, at det forhold, at de fremsendte oplysninger vedrører en periode, hvor ansøgeren opholdt sig i Danmark, ikke i alle tilfælde kan begrunde, at sagen genoptages, uanset at oplysningerne kan karakteriseres som væsentlige, såfremt det ikke efter de ovenfor nævnte kriterier kan anses for undskyldeligt, at ansøgeren ikke tidligere er fremkommet med oplysningerne."

Den 18. januar 2008 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. Heraf fremgik følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"Nedenfor i afsnit 3 tager jeg stilling til denne sags tema, nemlig Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations praksis i relation til genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse set i lyset

af bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 2, og almindelige forvaltningsretlige regler om genoptagelse.

Indledningvis følger i afsnit 1 en kort gennemgang af bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b og dennes udvikling og i afsnit 2 en oversigt over de almindelige forvaltningsretlige regler om genoptagelse.

1. Bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b

Bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b om humanitær opholdstilladelse har følgende ordlyd:

'§ 9 b. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, der uden for de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde finder sig i en sådan situation, at væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for at imødekomme ansøgningen.

Stk. 2. Ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 kan kun indgives af udlændinge, der opholder sig her i landet, og som er registrerede som asylansøgere efter § 48 e, stk. 1. Ved behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 kan Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration uden ansøgerens samtykke indhente de akter, der er indgået i sagen om opholdstilladelse til ansøgeren efter § 7, fra Udlændingetjeneste eller Flygtningetjeneste samt indhente helbredsoplysninger om ansøgeren fra indkvarteringsoperatøren og Udlændingetjeneste.'

Som det bl.a. fremgår af ordlyden af bestemmelsen i § 9 b, stk. 2, er adgangen for en udlænding til at indgive og få realitetsbehandlet en ansøgning om humanitær opholdstilladelse ikke fri, men underlagt visse begrænsninger.

I den oprindelige udformning af bestemmelsen om humanitær opholdstilladelse (§ 9, stk. 2, nr. 2, i lov nr. 232 af 6. juni 1985) var adgangen til at indgive og få realitetsbehandlet en ansøgning (kun) be-

grænset af at udlændingen havde fået endeligt afslag på asyl. Jeg henviser til den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 132*, hvor ombudsmanden fandt at Indenrigsministeriets fortolkning af bestemmelsen hvorefter den alene tog sigte på en situation hvor en udlænding befandt sig her i landet, ikke kunne opretholdes.

På baggrund af ombudsmandsudtalelsen blev bestemmelsen ændret ved lov nr. 33 af 18. januar 1995, og der blev indsat et stk. 2 hvorefter en ansøgning om humanitær opholdstilladelse kun kunne indgives af personer der opholder sig her i landet. Forarbejderne til denne lovændring er citeret ovenfor.

Ved lov nr. 291 af 30. april 2003 blev bestemmelsen ændret således at ansøgning om humanitær opholdstilladelse allerede kunne indgives efter Udlændingestyrelsens afslag på asyl i første instans. Ved lov nr. 301 af 19. april 2006 blev det tidligste ansøgningstidspunkt rykket yderligere frem således at en ansøgning allerede kunne indgives i forbindelse med registreringen som asylansøger.

Sådan som bestemmelsen nu er udformet, kan en ansøgning om humanitær opholdstilladelse indgives og realitetsbehandles fra det tidspunkt hvor en udlænding der opholder sig her i landet, bliver registeret som asylansøger, og indtil vedkommende udsendes eller udrejser af Danmark.

Adgangen til *genoptagelse* af tidligere afgjorte sager om humanitær opholdstilladelse er ikke særskilt reguleret i udlændingeloven, og spørgsmålet er ikke nævnt i forarbejderne.

Der gælder ikke i dansk ret nogen generel regulering af formen for borgernes henvendelser til den offentlige forvaltning og således heller ikke af en borgers henvendelse i form af en anmodning om genoptagelse. Se bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave

(2007), s.150-151. Om en udlænding har krav på genoptagelse af en sådan sag, må derfor som udgangspunkt afgøres efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger herom, jf. nedenfor i afsnit 2. Hvis der skal ske fravigelse af hvad der følger af de almindelige grundsætninger, kræver det som følge af udgangspunktet om at borgerne kan rette henvendelse til forvaltningen i den form de ønsker en forholdsvis klar hjemmel i lovgivningen.

2. De almindelige forvaltningsretlige regler om genoptagelse

a. Almindelige betingelser

Der må antages at gælde en ulovbestemt pligt for myndigheden til genoptagelse hvis der i forbindelse med genoptagelses-anmodningen fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen at der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedernes oprindelige stillingtagen til sagen. Pligt til genoptagelse på ulovbestemt grundlag kan dernæst komme på tale hvis der fremkommer væsentlige nye retlige forhold, det vil sige en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag som forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse. Endelig kan myndigheden have pligt til at genoptage sagen hvis der foreligger ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl. Jeg henviser i det hele til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 916 ff. Se desuden Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 556-557, Bent Christensen, prøvelse (1994), s. 229-230, Mette Hastrup Andersen, Skatteretlig genoptagelse – i forvaltningsretlig belysning (2004), s. 101 ff, og Søren H. Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), s. 230 f.

b. Hvordan skal 'nye faktiske oplysninger' forstås?

Begrebet 'nye faktiske oplysninger' er ikke nærmere beskrevet i teorien i forbindelse med spørgsmålet om genoptagelse. Svaret herpå kan søges i praksis vedrørende adgang til at inddrage nova i forbindelse med domstolsprøvelse og administrativ rekurs.

Udgangspunktet i forbindelse med domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelser er at der er fri adgang til at fremføre nyt processtof under prøvelsessagen i forhold til det der indgik i grundlaget for den forvaltningsafgørelse som er under prøvelse. Denne adgang til at inddrage nova gælder både oplysninger som kunne have været inddraget i forbindelse med administrationens behandling, og senere tilkomne kendsgerninger. Prøvelsen er således normalt ikke begrænset til at fastslå om forvaltningen på det grundlag som forelå da forvaltningsafgørelsen blev truffet, handlede korrekt. Se bl.a. Bent Christensen, prøvelse (1994), s. 37 f, Jørgen Mathiassen mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 373 f, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 815 f, og Højesterets domme gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen for 2005, s. 1780 f, og for 2007, s. 115 f.

I forbindelse med administrativ rekurs er det i den forvaltningsretlige litteratur almindeligt antaget at der gælder det samme. Det betyder at en klager som udgangspunkt har adgang til at fremføre nova, det vil sige nye påstande, anbringender og faktiske omstændigheder for klagemyndigheden. Det antages i den forbindelse at rekursmyndigheden som hovedregel kan og skal bygge sin afgørelse på de oplysninger som foreligger på tidspunktet for rekursinstansens afgørelse, det vil sige at mellemkommende fakta skal inddrages. Det er dog en forudsætning for accept af nova at sagen ikke herved mister sin identitet. Se bl.a. Bent Christensen, prøvel-

se (1994), s. 256, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 324 f, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 991 f, og den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 328 ff*.

Der er ikke i litteraturen på de nævnte steder nærmere taget stilling til hvornår en sag som følge af nova ændrer sig så væsentligt at den må siges at have mistet sin identitet.

Støtte til besvarelse af spørgsmålet kan efter min mening bl.a. søges i beskrivelsen af hvornår domstolene og rekursmyndighederne anvender reaktionerne hjemvisning eller rettelse i forbindelse med prøvelsen af forvaltningsafgørelser.

Jeg har i en sag gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 391 ff*, udtalt at en praksis hvorefter nova i klageinstansens behandling – i det omfang oplysningen anses for væsentlig – automatisk fører til hjemvisning, er for ufleksibel. I det omfang klageinstansen har det fornødne faktiske og retlige grundlag for at tage stilling til sagen, vil en hjemvisning til førsteinstansen være en unødigt forhaling af sagens behandling. Rekursmyndigheden må i stedet selv tage stilling til sagen. I Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 335-336, er om hjemvisning bl.a. anført at dette reaktionsmiddel vil blive foretrukket i situationer hvor førsteinstansens afgørelse er behæftet med sådanne mangler eller bygger på et sådant forældet grundlag (fordi der er fremkommet nye oplysninger der ikke forelå på tidspunktet for førsteinstansens afgørelse) at en ændret afgørelse i rekursinstansen i realiteten ville være en ren førsteinstansafgørelse. Hvis dette er tilfældet, berøves borgerens mulighed for reelt at få sin sag behandlet i to instanser. Se Bent Christensen, prøvelse (1994), s. 260-261, og Lars Nordskov Nielsen, Forvalt-

ningsret, Administrativ Rekurs, Folketingets Ombudsmand, (1986), s. 35.

Spørgsmålet om identitet kendes også i forfatningsretlig sammenhæng. Efter grundlovens § 41, stk. 2, kan et lovforslag ikke endeligt vedtages før det har været undergivet tre behandlinger. Der er derfor visse grænser for hvor vidtgående ændringer der kan vedtages til lovforslagets anden eller tredjebehandling, idet disse ændringer kun vil blive undergivet to, henholdsvis én behandling. Det antages at ændringsforslag må have en vis emnemæssig nærhed med det oprindelige forslag for at lovforslaget ikke mister sin identitet, men at grænserne i øvrigt er forholdsvist vide. Se bl.a. Henrik Zahle, *Dansk Forfatningsret 1, Institutioner og regulering*, 3. udgave (2001), s. 277, Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret 1*, (1980), s. 321 f, og Henrik Zahle mfl., *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, 2. udgave (2006), s. 298.

Ud fra det forhold at det antages at der normalt er fri adgang til at fremføre nova, og det ovenfor beskrevne, mener jeg at der må være et betydeligt spillerum mellem den situation hvor prøvelsen sker på baggrund af samme processtof, og den situation hvor der er sket så store ændringer at sagen må siges at have mistet sin identitet. Først hvor processtoffet har ændret sig så væsentligt at der vil være tale om en helt ny sag, må den oprindelige sag anses for en anden end den foreliggende og må da siges at have mistet sin identitet.

Udgangspunktet om at rekursinstansen skal inddrage mellemkommende fakta, må også fraviges i visse (andre) tilfælde, f.eks. hvis det retsgrundlag som myndigheden har afgjort sagen efter, er udformet således at mellemkommende fakta må anses for irrelevante. Det kan bl.a. være tilfældet hvis en ansøgning skal være indgivet inden en bestemt frist, se Jon Andersen mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s.

816. Det kan også være tilfældet hvis klageren på tidspunktet for førsteinstansbehandlingen havde et retskrav som med urette er blevet bestridt af førsteinstansen, se Lars Nordskov Nielsen, *Forvaltningsret, Administrativ Rekurs, Folketingets Ombudsmand*, (1986), s. 31, og den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 246 f*. Et eksempel herpå kan være et tilfælde hvor en person på tidspunktet for førsteinstansbehandlingen opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces, men alligevel med urette får afslag herpå. Hvis de faktiske forhold ændrer sig således at personen på tidspunktet for rekursinstansens behandling ikke længere opfylder de økonomiske betingelser, er dette irrelevant i forhold til rekursinstansens behandling og skal ikke inddrages.

I genoptagelsessituationen er et af kriterierne for hvornår man har krav på genoptagelse, netop om der foreligger sådanne nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen at der er en vis sandsynlighed for at sagen havde fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen til sagen. Ligesom i rekursituationen må 'nye oplysninger' forstås både som oplysninger der forelå allerede på det tidspunkt hvor myndigheden traf sin oprindelige afgørelse, men som ikke indgik i grundlaget for afgørelsen, og som ændrede oplysninger, det vil sige mellemkommende fakta. Se bl.a. de sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 193 ff*, for 1998, s. 246 f*, og for 2004, s. 391 ff*. Det må dog også i denne situation være en forudsætning at sagen ikke mister sin identitet, og at retsgrundlaget ikke er formuleret sådan at mellemkommende fakta må anses for irrelevante. Hvis dette er tilfældet, må anmodningen betragtes som en ny ansøgning.

3. Ministeriet for Flygtninge, Indvandre- re og Integrations praksis i relation til genoptagelse af sager om humanitær op- holdstilladelse set i lyset af bestemmel- sen i udlændingelovens § 9 b, stk. 2, og de almindelige forvaltningsretlige regler om genoptagelse

a. Frivillig udrejse eller tvangsmæssig udsen- delse

Efter ministeriets praksis vil en anmodning indgivet fra udlandet om behandling af en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse fra en udlænding som er udrejst frivilligt, i alle tilfælde blive betragtet som en ny ansøgning med den virkning at ansøgningen vil blive afvist med henvisning til bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 2. Jeg forstår ministeriet sådan at denne praksis bygger på det forhold at alle ansøgninger om opholdstilladelse – også en ansøgning om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1 – anses for frafaldet når en udlænding er udrejst frivilligt.

Derimod vil spørgsmålet om en anmodning om ny behandling af en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse fra en udlænding som er udsendt tvangsmæssigt, blive afgjort i overensstemmelse med de ovenfor skitserede almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om genoptagelse.

Det forhold at ministeriet anser alle ansøgninger om opholdstilladelse som endnu ikke er færdigbehandlede, som frafaldet ved frivillig udrejse, går jeg ud fra er en konsekvens af principperne i bestemmelserne i udlændingelovens §§ 17 og 17a om at en opholdstilladelse efter omstændighederne bortfalder når en udlænding opgiver sin bopæl i Danmark.

Jeg bemærker at der i forbindelse med afslag på en ansøgning om opholdstilladelse mv. skal fastsættes en frist for udrejsen, jf. udlændingelovens § 33, stk. 1, og at lovens § 30, stk. 1, foreskriver at en udlæn-

ding der ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse. En udlænding som opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, jf. udlændingelovens § 59, nr. 3. Begrebet 'frivillighed' skal ses i dette lys.

Det er min opfattelse at dette forhold ikke i sig selv kan begrunde at en anmodning om ny behandling af en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse fra en udlænding der er udrejst frivilligt, må betragtes som en ny (førstegangs)ansøgning og ikke som en genoptagelsesansøgning. Dette er efter min mening også tilfældet selv om udrejsen måtte fremstå som fuldstændig frivillig.

Ud fra de almindelige grundsætninger om genoptagelse mener jeg ikke at det kan spille en rolle på hvilken måde udlændingen er udrejst eller udsendt af Danmark. Jeg mener i almindelighed heller ikke at det kan tillægges betydning hvilken hensigt udlændingen har haft med sin henvendelse, herunder om udlændingen direkte beder om genoptagelse eller ej. Spørgsmålet om hvorvidt en ansøgning skal betragtes som en ny ansøgning eller en genoptagelsesansøgning, må vurderes ud fra om der er materiel identitet mellem den afsluttede sag og den nye henvendelse. Hvis dette er tilfældet, må den nye henvendelse efter min opfattelse betragtes som en genoptagelsesansøgning og ikke som en ny førstegangsansøgning uanset om udlændingen er frivillig udrejst eller er tvangsmæssigt udsendt.

Efter ministeriets praksis er anvendelsesområdet for humanitær opholdstilladelse inddelt på nogle hovedgrupper: Opholdstilladelse som følge af 1) helbredsforhold og 2) varigheden af ansøgerens ophold her i landet, opholdstilladelse til 3) familier med mindre børn der kommer fra et land i krig eller til 4) enlige kvinder eller familier med børn fra området hvor det hersker ekstremt vanskelige levevilkår el-

ler 5) familier med børn hvor forældrene som følge af deres helbredsforhold kun meget vanskeligt kan tage vare på børnene. Jeg henviser til ministeriets praksisnotater af 6. april 2006 og 12. april 2007 som er offentliggjort på ministeriets hjemmeside www.nyidanmark.dk.

Ud fra det som er anført ovenfor i afsnit 2 om identitet, er det min foreløbige opfattelse at en anmodning om ny behandling af en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse indgivet af en udlænding der befinder sig i udlandet, og som relaterer sig til samme situation/praksisgruppe(r) som den afsluttede sag, må betragtes som en genoptagelsesansøgning. Sagen har i en sådan situation ikke mistet sin identitet. Dette medfører at ministeriet ikke kan afslå ansøgningen med henvisning til bestemmelsen i § 9 b, stk. 2, men at ministeriet må foretage en vurdering af om sagen skal genoptages ud fra de almindelige grundsætninger om genoptagelse.

b. Hvilken periode vedrører oplysningerne?

Efter ministeriets praksis anses en henvendelse i en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse fra en udlænding der er tvangsmæssigt udsendt, som en førstegangsansøgning hvis der i henvendelsen henvises til forhold der vedrører tiden efter den tvangsmæssige udsendelse fra Danmark. Ministeriet har i den forbindelse henvist til principperne i udlændingelovens § 9 b, stk. 2, 1. pkt., og forarbejderne til bestemmelsen.

Som beskrevet ovenfor er udgangspunktet i forbindelse med en genoptagelsesansøgning at både oplysninger der allerede forelå på det tidspunkt hvor myndigheden traf sin oprindelige afgørelse, men som ikke indgik i grundlaget for afgørelsen, og ændrede oplysninger, det vil sige mellemkommende fakta, skal indgå i vurderingen af om en sag skal genoptages. Det vil sige at begge typer oplysninger i udgangspunktet indgår i vurderin-

gen af om der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedernes oprindelige stillingtagen til sagen. Dette kunne umiddelbart tale for at ministeriet ikke kan betragte en henvendelse som en førstegangsansøgning og dermed afvise den udelukkende fordi oplysningerne vedrører tiden efter udsendelsen eller udrejsen fra Danmark.

Som beskrevet ovenfor kan retsgrundlaget imidlertid være udformet sådan at senere indtrådte kendsgerninger må betragtes som irrelevante, det kan bl.a. gælde regler hvorefter en ansøgning skal være indgivet inden en bestemt frist. I bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 2, er fastsat nogle begrænsninger for i hvilken periode en udlænding kan indgive og få realitetsbehandlet en ansøgning om humanitær opholdstilladelse. Muligheden herfor ophører når udlændingen udrejer eller udsendes af Danmark. Jeg er enig med ministeriet i at dette forhold også må have betydning for hvilke oplysninger der skal tages i betragtning i forbindelse med en genoptagelsesansøgning. En ansøgning om humanitær opholdstilladelse må vurderes ud fra ansøgerens forhold under opholdet i Danmark. Oplysninger som udelukkende vedrører udlændingens forhold i tiden efter udsendelsen eller udrejsen fra Danmark, må derfor som udgangspunkt betragtes som irrelevante. Jeg har på den baggrund ingen bemærkninger til at en henvendelse fra en udlænding i en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse betragtes som en førstegangsansøgning hvis oplysningerne udelukkende vedrører udlændingens forhold i tiden efter udsendelsen eller udrejsen fra Danmark. Jeg bemærker i den forbindelse at oplysninger som fremkommer efter udsendelsen eller udrejsen, kan være relevante. Det kan f.eks. være en lægeerklæring som udfærdiges kort efter udsendel-

sen eller udrejsen, og som belyser forhold der var til stede inden udsendelsen eller udrejsen.

c. Er det undskyldeligt at oplysningerne først fremlægges efter at udlændingen er udrejst eller udsendt af Danmark?

Når der efter ministeriets opfattelse er tale om en egentlig genoptagelsesansøgning, vurderer ministeriet bl.a. om det må anses for undskyldeligt at oplysningerne først er fremlagt efter den tvangsmæssige udsendelse af den pågældende. Ministeriet lægger i den forbindelse bl.a. vægt på varigheden af udlændingens ophold i Danmark og den pågældendes mulighed for under opholdet i Danmark at fremskaffe relevant dokumentation til støtte for ansøgningen om humanitær opholdstilladelse.

Det er korrekt at der i Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 921 – som ministeriet har henvist til – er anført at det *efter omstændighederne* bør tillægges betydning om de nye oplysningers senere fremkomst er et i forhold til vedkommende part undskyldeligt forhold. Det er tilføjet at det i alle fald gælder i partstvister.

Officialmaksimen indebærer at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager. Ansvar for sagens oplysning ligger således som udgangspunkt hos myndigheden. Det følger også af udlændingelovens § 40, stk.1, 1. pkt., at en udlænding skal meddele de oplysninger der er nødvendige til bedømmelse af om en tilladelse i henhold til udlændingeloven bør gives. I kraft af denne regel kan udlændingen i en vis udstrækning komme til at bære ansvaret for sagens oplysning.

Det er min opfattelse at det upræcise retsgrundlag og den svage position som udlændingen ofte vil befinde sig i, og det forhold at der i sager om humanitær op-

holdstilladelse ikke er tale om en partstvist (der er således ikke en anden part at tage hensyn til), bevirker at spørgsmålet om undskyldelighed kun undtagelsesvis kan være relevant hvis oplysningerne i øvrigt kunne have ført til genoptagelse. Jeg mener at det kun kan være relevant hvis der fra udlændingens side er tale om manglende efterkommelse af en opfordring fra myndigheden til at fremlægge nærmere angivne oplysninger inden udrejsen eller udsendelsen, og hvis den manglende fremlæggelse klart kan bebrejdes den pågældende. Jeg henviser i den forbindelse til at en myndighed forud for anvendelse af processuel skadevirkning over for en ansøger bør præcisere over for ansøgeren hvilke oplysninger der mangler, og eventuelt tillige vejlede ansøgeren om hvordan man kan skaffe dem, jf. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 478, og Højesterets dom gengivet i ugeskrift for Retsvæsen for 2007, s. 262 ff. Dette almindelige princip gælder efter min mening også i sager om humanitær opholdstilladelse uanset udlændingelovens særlige bestemmelser om ansøgerens oplysningspligt.

4. Sammenfatning

Det er min foreløbige opfattelse at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ikke uden videre kan betragte en henvendelse indgivet fra udlandet om behandling af en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse fra en udlænding som er udrejst frivilligt, som en ny ansøgning med den virkning at henvendelsen vil blive afvist med henvisning til bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 2. Jeg mener at spørgsmålet om hvorvidt en henvendelse skal betragtes som en ny ansøgning eller en genoptagelsesansøgning, må vurderes ud fra om der er materiel identitet mellem den afsluttede sag og den nye henvendelse. Hvis dette er tilfældet, må den nye henvendelse efter min op-

fattelse betragtes som en genoptagelses-anmodning og ikke som en ny første-gangsansøgning uanset om udlændingen er frivillig udrejst eller er tvangsmæssigt udsendt.

Herudover er det min foreløbige opfattelse at spørgsmålet om hvorvidt det er undskyldeligt eller ej at oplysninger først er fremlagt efter udrejsen eller udsendelsen fra Danmark, kun undtagelsesvis bør tillægges vægt hvis oplysningerne i øvrigt kunne have ført til genoptagelse. Jeg mener at det kun bør ske hvis der fra udlændingens side er tale om manglende efterkommelse af en opfordring fra myndigheden til at fremlægge nærmere angivne oplysninger inden udrejsen eller udsendelsen, og hvis den manglende fremlæggelse klart kan bebrejdes den pågældende.

Herudover giver ministeriets praksis i relation til genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse fra ansøgere der ikke opholder sig i Danmark, mig ikke anledning til bemærkninger.

Jeg har fundet det mest korrekt at afgive min udtalelse i foreløbig form således at ministeriet kan få lejlighed til at fremsætte bemærkninger til det jeg har anført, inden jeg afgiver min endelige udtalelse.”

I udtalelse af 9. juli 2008 skrev ministeriet følgende:

”Frivillig udrejse eller tvangsmæssig udsendelse

De har i den forbindelse oplyst, at det efter Deres opfattelse ikke kan spille en rolle, på hvilken måde en udlænding er udrejst eller udsendt – frivilligt eller tvangsmæssigt – i forbindelse med vurderingen af, om ministeriet skal betragte en henvendelse fra en udlænding i udlandet som en genoptagelses-anmodning. De har herved bl.a. henvist til, at der er pålagt de pågældende udlændinge en udrejsefrist, som de under strafansvar, jf. udlændingelovens § 59, nr. 3, er forpligtede til at efterkomme.

Ministeriet tilslutter sig Deres synspunkt herom.

Materiel identitet

De har endvidere oplyst, at spørgsmålet om, hvorvidt en ansøgning skal betragtes som en ny ansøgning, som efter udlændingelovens § 9 b, stk. 2, kun kan indgives af udlændinge her i landet, eller en genoptagelses-anmodning, der skal realitetsbehandles uanset udsendelsen eller udrejsen, må vurderes ud fra, om der er materiel identitet mellem den afsluttede sag og den nye henvendelse. De har i den forbindelse oplyst, at det ikke nødvendigvis er afgørende, hvilken periode de nye oplysninger til sagen vedrører. De har herved henvist til, at ministeriets praksis for humanitær opholdstilladelse er inddelt i hovedgrupper. En anmodning om ny behandling af en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse indgivet fra en ansøger i udlandet, der relaterer sig til samme situation eller praksisgruppe for meddelelse af humanitær opholdstilladelse som den afsluttede sag, må efter Deres opfattelse betragtes som en genoptagelses-anmodning, idet sagen i en sådan situation ikke har mistet sin identitet.

Ministeriet tilslutter sig Deres synspunkt om, at spørgsmålet om, hvorvidt ministeriet bør realitetsbehandle oplysninger indgivet fra udlandet, må afhænge af, om der er tale om nye oplysninger, der relaterer sig til samme situation eller praksisgruppe for meddelelse af humanitær opholdstilladelse som den afsluttede sag her i landet, idet en sag i en sådan situation ikke har mistet sin identitet.

Ministeriet er således enig i, at oplysninger, som fremkommer efter udrejsen eller udsendelsen, kan være relevante. Dette kan eksempelvis være en lægeerklæring, der udfærdiges kort efter udsendelsen eller udrejsen og som belyser forhold, der var til stede inden udrejsen eller udsendelsen.

Ministeriet skal dog i den forbindelse bemærke, at ikke alle oplysninger, der fremkommer efter en udlændings udrejse eller udsendelse og som relaterer sig til den af-

sluttede sag her i landet, bør realitetsbehandles.

Efter ministeriets opfattelse bør ministeriet alene realitetsbehandle henvendelser indgivet fra udlandet, der har en meget tæt indholdsmæssig og tidsmæssig sammenhæng med den afsluttede sag her i landet.

Til støtte for denne afgrænsning skal ministeriet henvise til, at kerneområdet for humanitær opholdstilladelse i praksis er udlændinges helbredsforhold.

Der kan således efter praksis meddeles humanitær opholdstilladelse til en ansøger, der lider af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter (sygdomskriteriet). Sygdomskriteriet blev fastlagt i 1993, og praksis herfor er uændret siden da.

Det er alene relativt få sygdomme, der efter praksis kan betegnes som sygdomme af meget alvorlig karakter. Som eksempler på meget alvorlige fysiske sygdomme, der efter ministeriets praksis kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse, kan nævnes AIDS, kræft i terminalstadiet og alvorlige hjertesygdomme. Som eksempler på meget alvorlige psykiske sygdomme, der efter ministeriets praksis kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse, kan nævnes paranoide psykoser og skizofreni.

Ministeriet tager i forbindelse med behandling af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse et øjebliksbillede af den pågældende udlændings aktuelle helbredsstand, hvorved ministeriet inddrager samtlig af de til sagen fremsendte helbredsoplysninger.

Hvis en udlænding ikke aktuelt opfylder sygdomskriteriet på afgørelsestidspunktet, meddeler ministeriet som konsekvens heraf afslag på humanitær opholdstilladelse. Ministeriet meddeler i sådanne situationer afslag på humanitær opholdstilladelse, uanset om den pågældende udlænding måtte lide af en sygdom, der er uhelbredelig og/eller på længere sigt uden behandling eventuelt vil kunne udvikle sig til en sådan meget alvorlig fysisk eller psykisk sygdom, der efter

ministeriets praksis kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse. I sådanne tilfælde er der risiko for, at den pågældende udlændings alvorlige sygdom videreudvikler sig efter udrejsen eller udsendelsen, således at den pågældende udlænding på et tidspunkt efter udrejsen vil komme til at opfylde sygdomskriteriet for at blive meddelt humanitær opholdstilladelse.

Ministeriet bemærker i den forbindelse, at en udrejse eller udsendelse i sig selv kan medføre en forværring.

Det bemærkes endvidere, at ministeriet alene undersøger behandlingsmulighederne i en ansøgers hjemland i tilfælde, hvor en ansøger opfylder sygdomskriteriet. Eventuelle manglende behandlingsmuligheder eller mindre kvalificerede behandlingsmuligheder i en udlændings hjemland, kan således også være medvirkende til, at en udlænding efter udrejsen eller udsendelsen efterfølgende vil komme til at opfylde sygdomskriteriet.

På den baggrund vil det efter ministeriets opfattelse savne mening at realitetsbehandle genoptagelsesansøgninger indgivet fra udlandet i andre tilfælde end der, hvor der er en meget tæt indholdsmæssig og tidsmæssigt sammenhæng mellem den afsluttede sag her i landet og henvendelsen fra udlandet.

I modsat fald vil ministeriet skulle behandle ansøgninger fra en ansøger, der under sit ophold her i landet ikke opfyldte sygdomskriteriet, idet den pågældende eksempelvis led af en kræftsygdom, der dog ikke var i terminalstadiet, men som efter udrejsen eller udsendelsen, indsender aktuel lægelig dokumentation fra hjemlandet om, at den pågældende nu lider af kræft i terminalstadiet og dermed opfylder sygdomskriteriet.

Endelig bemærkes, at hvis adgangen til indgivelse af genoptagelsesansøgninger udvides væsentligt, vil det medføre en række praktiske og bevismæssige problemer i forbindelse med sagernes afgørelse. Det væsentligste problem i denne sammenhæng er

formentlig, at ministeriet lægger de til sagen fremsendte lægelige oplysninger uprøvet til grund. Denne håndtering af lægelige oplysninger vil formentlig ikke kunne fastholdes, hvis ministeriet skal forholde sig til en række lægelige oplysninger indgivet fra udlandet.

Undskyldelighed

De har endelig oplyst, at spørgsmålet om, hvorvidt det er undskyldeligt eller ej, at nye oplysninger til brug for sagens afgørelse først er fremlagt efter udrejsen eller udsendelsen af Danmark, kun undtagelsesvist bør tillægges vægt, hvis oplysningerne i øvrigt kunne have ført til genoptagelse.

De har i den forbindelse oplyst, at De mener, at det kun bør tillægges vægt, hvis der fra udlændingens side er tale om manglende efterkommelse af en opfordring fra myndigheden til at fremlægge nærmere angivne oplysninger inden udrejsen eller udsendelsen, og hvis den manglende fremlæggelse klart kan bebrejdes den pågældende.

Ministeriet tilslutter sig Deres synspunkt herom, og ministeriet vil fremover indrette sagsbehandlingen i overensstemmelse hermed.

Ministeriet skal bemærke, at ministeriet på nuværende tidspunkt – såfremt der er oplysninger i sagen, som indikerer, at der er grundlag for at meddele humanitær opholdstilladelse – forud for en afgørelse om humanitær opholdstilladelse anmoder om at modtage relevante oplysninger til brug for sagens behandling under den pågældende udlændings ophold her i landet.

Ministeriet vil i den forbindelse – på baggrund af Deres bemærkninger – søge at fremskynde modtagelsen af de for sagen relevante oplysninger i tilfælde, hvor ministeriet fra politiet er orienteret om, at en udsendelse af udlænding er planlagt.”

Den 10. september 2008 afgav jeg min endelige redegørelse i sagen. Heraf fremgik følgende:

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har i sin udtalelse af 9. juli 2008 tilsluttet sig det som jeg anførte i min foreløbige redegørelse af 18. januar 2008.

Hvad angår spørgsmålet om materiel identitet, har ministeriet dog anført at ikke alle oplysninger der fremkommer efter en udlændings udrejse eller udsendelse, og som relaterer sig til den afsluttede sag her i landet, bør realitetsbehandles. Efter ministeriets opfattelse bør ministeriet alene realitetsbehandle henvendelser indgivet fra udlandet der har en meget tæt indholdsmæssig og tidsmæssig sammenhæng med den afsluttede sag her i landet. Ud fra en generel betragtning kan dette ikke give mig anledning til bemærkninger. Jeg understreger dog at spørgsmålet om hvorvidt der er materiel identitet mellem den afsluttede sag og en ny henvendelse, må bero på en konkret vurdering i hver enkelt sag. Der kan efter min opfattelse f.eks. ikke opstilles absolutte frister for hvor lang tid efter afslutningen af sagen nye oplysninger vil kunne føre til en genoptagelse.

Med disse bemærkninger fastholder jeg konklusionerne fra den foreløbige redegørelse, dvs.:

Det er min opfattelse at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ikke uden videre kan betragte en henvendelse indgivet fra udlandet om behandling af en afsluttet sag om humanitær opholdstilladelse fra en udlænding som er udrejst frivilligt, som en ny ansøgning med den virkning at henvendelsen vil blive afvist med henvisning til bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 2. Jeg mener at spørgsmålet om hvorvidt en henvendelse skal betragtes som en ny ansøgning eller en genoptagelsesansøgning, må vurderes ud fra om der er materiel identitet mellem den afsluttede sag og den nye henvendelse. Hvis det er tilfæl-

det, må den nye henvendelse efter min opfattelse betragtes som en genoptagelses-anmodning og ikke som en ny førstegangsansøgning uanset om udlændingen er frivilligt udrejst eller er tvangsmæssigt udsendt.

Herudover er det min opfattelse at spørgsmålet om hvorvidt det er undskyldeligt eller ej at oplysninger først er fremlagt efter udrejsen eller udsendelsen fra Danmark, kun undtagelsesvis bør tillægges vægt hvis oplysningerne i øvrigt kun-

ne have ført til genoptagelse. Jeg mener at det kun bør ske hvis der fra udlændingens side er tale om manglende efterkommelse af en opfordring fra myndigheden til at fremlægge nærmere angivne oplysninger inden udrejsen eller udsendelsen, og hvis den manglende fremlæggelse klart kan bebrejdes den pågældende.”

NOTER: (*) FOB 1994, s. 132, FOB 1996, s. 193, FOB 1998, s. 246, og FOB 2004, s. 328 og s. 391.

9-2. Afslag på aktindsigt i internationale mødedokumenter

Forvaltningsret 112.2 – 11241.2 – 11241.3.

En journalist klagede til ombudsmanden over Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations delvise afslag på aktindsigt i dokumenterne vedrørende to internationale møder om udsendelse af afviste asylansøgere til Kosovo.

Afslaget var begrundet i beskyttelsen af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller økonomiske interesser (offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2). De undtagne dokumenter og oplysninger var efter ministeriets opfattelse udarbejdet ud fra en forudsætning om diskretion, hvilket tilkendegivelser fra de deltagende lande også viste. Herudover afslog ministeriet meraktindsigt med henvisning til tavshedspligten.

Ombudsmanden bemærkede at det navnlig i relation til det ene af de to møder faktisk kun var et enkelt land som efterfølgende havde tilkendegivet over for ministeriet at oplysningerne var afgivet under forbehold for diskretion. De tre andre lande som udtalte sig til ministeriet om spørgsmålet, havde enten selv udleveret oplysningerne allerede eller var indstillet på at gøre dette imod et gebyr.

Det afspejlede efter ombudsmandens opfattelse en betydelig tvivl om landenes indbyrdes forudsætninger for at afgive oplysningerne og om hvorvidt eventuelle diskretionsforbehold i praksis var blevet opretholdt og respekteret. Denne tvivl havde ministeriet ikke søgt afklaret.

På den baggrund mente ombudsmanden ikke at ministeriet havde haft det fornødne grundlag for at anse oplysningerne for fortrolige og undergivet tavshedspligt. Da retten til at afslå aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, er sammenfaldende med tavshedspligten, var der dermed heller ikke det fornødne grundlag for at afslå aktindsigt i oplysningerne med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2

Efter henstilling fra ombudsmanden traf ministeriet en ny afgørelse i sagen. Og journalisten fik herefter aktindsigt i samtlige de undtagne dokumenter.

(J.nr. 2007-2990-601).

En journalist (A) bad den 12. juni 2007 Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende et internationalt møde i Wien den 4.-5. maj 2006 hvori Danmark deltog. A bemærkede at mødet, der blev afviklet under titlen "Meeting on Return to Kosovo", var organiseret og forberedt af de føderale schweiziske immigrationsmyndigheder og International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). A beskrev detaljeret de dokumenter hun ønskede aktindsigt i. Herunder nævnte A alle dokumenter vedrørende en fact finding-mission som skulle finde sted i Kosovo efter mødet i Wien.

Ministeriet besvarede A's henvendelse i brev af 22. juni 2007. Ministeriet forstod henvendelsen som en anmodning om aktindsigt i to sager om henholdsvis "Møde om udsendelse til Kosovo den 4.-5. maj 2006" (ministeriets j.nr. 2006-4199-599) og "ICMPD – Møde i Pristina den 15.-16. august 2006 – follow up på mødet i Wien i maj 2006" (ministeriets j.nr. 2006-4199-615). Ministeriet vedlagde forskelligt materiale om det førstnævnte møde, men undtog "arbejdspapirer, udkast mv." der havde cirkuleret mellem landene i forbindelse med mødet. Ministeriet henviste i den forbindelse til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, idet repræsentanter for de deltagende lande i forbindelse med ministeriets

behandling af en tidligere aktindsigtssag vedrørende samme møde havde bedt om at dokumenterne blev undtaget fra aktindsigt. Ministeriet havde nu endvidere bedt de deltagende lande om deres bemærkninger til at der blev meddelt aktindsigt i dokumenterne vedrørende det andet møde. Ministeriet ville vende tilbage til denne del af A's anmodning snarest.

Blandt sagens akter, som jeg modtog fra ministeriet, var den e-mail-korrespondance mellem ministeriet og de andre deltagende landes myndigheder hvori de sidstnævnte udtalte sig om hvorvidt dokumenterne fra de to møder burde undergives aktindsigt.

E-mail-korrespondancen vedrørende dokumenterne fra mødet i Wien den 4.-5. maj 2006 fandt som nævnt sted i anledning af en tidligere anmodning til ministeriet om aktindsigt. Denne korrespondance stammede fra november 2006.

Repræsentanter for to af de adspurgte lande modsatte sig umiddelbart at der blev meddelt aktindsigt i korrespondancen vedrørende mødet og udkast til dokumenter udvekslet efter mødet. Fra et tredje lands side blev det derimod oplyst at man allerede havde udleveret de pågældende oplysninger til en journalist som man havde modtaget en tilsvarende henvendelse fra; landets offentlighedslovgivning gav således ikke mulighed for at undtage oplysningerne fra aktindsigt. Repræsentanterne for et fjerde og et femte land tilkendegav herefter at materialet heller ikke efter deres opfattelse burde udleveres. Repræsentanterne fra de fire lande der modsatte sig aktindsigt, begrundede bl.a. deres modstand med at en eventuel videregivelse ville have en negativ indvirkning på det fremtidige internationale samarbejde om tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere.

Herefter meddelte repræsentanten fra et sjette land at landet til en dansk journalist fra A's avis (...) havde udleveret indbydelsen til mødet og dagsordenen, et brev af 6. juni 2006 til UNMIK vedlagt møderapporten og et

brev af 21. juni 2006 fra Tyskland til UNMIK. Efter at have set bemærkningerne fra de andre lande bemærkede repræsentanten selv at man burde have oplyst dem om udleveringen af dokumenterne på forhånd. Det ville dog ikke have ændret sagens udfald da man var forpligtet af landets offentlighedslovgivning. Forskelle i landenes syn på og forpligtelser vedrørende dokumentoffentlighed kunne påvirke landets samarbejde, og man ville derfor være opmærksom på spørgsmålet fremover. Repræsentanten for det sjette land foreslog at de dokumenter der ikke måtte offentliggøres, indtil videre blev stemplet som "restricted" eller "confidential".

Repræsentanten for det første af de to lande der oprindeligt havde modsat sig aktindsigt i dokumenterne, tilkendegav senere at journalisten fra (...) også havde rettet henvendelse til dette land og ville modtage oplysningerne imod et gebyr, jf. nedenfor.

E-mail-korrespondancen vedrørende dokumenterne fra mødet i Pristina den 15.-16. august 2006 stammede fra juni 2007. Fra det ovennævnte sjette lands side ville man heller ikke i dette tilfælde protestere imod at dokumenterne blev gjort offentligt tilgængelige. Fra det andet af de to lande der oprindeligt havde modsat sig aktindsigt i dokumenterne, forlød det nu at journalisten også havde bedt dem om oplysninger vedrørende begge møder og i henhold til landets offentlighedslovgivning ville modtage oplysningerne imod et gebyr. Repræsentanten for det femte ovennævnte land var fortsat imod udlevering af dokumenterne med samme begrundelse som nævnt ovenfor vedrørende dokumenterne fra mødet i Wien den 4.-6. maj 2006. Der forelå ikke svar på ministeriets henvendelse fra de øvrige tre lande.

I e-mail af 4. juli 2007 bad A ministeriet om at genoptage sagen idet hun bl.a. kunne dokumentere at ministeriet havde undtaget andet og mere end arbejdspapirer og udkast. Hun beskrev også nærmere hvilke yderligere dokumenter det drejede sig om.

Ministeriet fastholdt afgørelsen i brev til A af 29. august 2007. Ministeriet skrev bl.a. at de lande der deltog i mødet den 4.-5. maj 2006, over for ministeriet havde tilkendegivet at de ikke ønskede at der blev givet aktindsigt i de dokumenter som blev udarbejdet i forbindelse med mødet. Undtagelsen af "arbejdspapirer, udkast mv." under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, omfattede derfor de nævnte dokumenter uanset disses eventuelle endelige form. Ministeriet vendte herefter tilbage til aktindsigtsanmodningen vedrørende mødet i Pristina den 15.-16. august 2006. Ministeriet vedlagde som det eneste dokument herfra en foreløbig tidsplan for mødet. Samtlige sagens øvrige dokumenter undtog ministeriet således fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Ministeriet lagde også her vægt på at der blandt de fremkomne tilkendegivelser fra andre deltagende lande var ønske om at der ikke blev givet aktindsigt i dokumenterne fra mødet.

Ministeriet tilføjede at det forhold at A fra andre landes myndigheder måtte have modtaget kopi af yderligere dokumenter fra de to møder, ikke kunne begrunde at hun blev meddelt aktindsigt i videre omfang end beskyttelseshensynet efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, gav mulighed for. Ministeriet var således som offentlig dansk forvaltningsmyndighed bundet af dansk lovgivning, herunder af reglerne om meddelelse og begrænsning af aktindsigt som var fastsat i offentlighedsloven. Det var indgået i ministeriets vurdering om det forhold at myndighederne i andre lande måtte have meddelt A aktindsigt i dokumenterne fra de to møder, indebar at dokumenterne måtte anses for offentligt tilgængelige og derfor ikke var omfattet af beskyttelseshensynet i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Ministeriet havde dog ikke fundet at det var tilfældet, da det ikke var bekendt med at indholdet af dokumenterne var offentligt tilgængelige i pressen eller på anden måde var gjort offentligt tilgængeligt.

A klagede over ministeriets afslag på aktindsigt til mig i brev af 30. august 2007. Hun mente ikke at ministeriets begrænsning af aktindsigten var nødvendig for at beskytte "væsentlige" hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser som forudsat i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. A havde bl.a. på baggrund af dokumenter modtaget fra Norge og Sverige i samme sag og et interview med en højtstående medarbejder i FN's Mission i Kosovo (UNMIK) grund til at formode at Danmark via ministeriet sammen med en række andre europæiske lande havde lagt og fortsat lagde pres på UNMIK og FN's Flygtningehøjkommissær (UNHCR) og selvstyremyndighederne i Kosovo for at få lov til at sende flygtninge tilbage som landene ikke ønskede at tage imod. Danmarks, Tysklands, Østrigs, Schweiz' og muligvis andre af de involverede landes interesse i at eksistensen af en sådan aftale ikke kom til offentlighedens kendskab, faldt efter A's opfattelse ikke ind under beskyttelseshensynet bag offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

I brev af 11. september 2007 bad jeg ministeriet om en udtalelse i anledning af klagen. Jeg bad om at ministeriet – ud over at komme ind på det som var anført i klagen – uddybde sin bemærkning i afgørelsen af 29. august 2007 om at ministeriet som offentlig dansk forvaltningsmyndighed var bundet af dansk lovgivning, herunder af reglerne om meddelelse og begrænsning af aktindsigt som var fastsat i offentlighedsloven. Jeg bad særligt ministeriet komme ind på hvordan det anførte forholdt sig til princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Jeg modtog ministeriets udtalelse i brev af 6. november 2007. Ministeriet oplyste at det på baggrund af A's klage til mig på ny havde vurderet om der indgik oplysninger som ikke var omfattet af beskyttelseshensynet i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, jf. stk. 2, i sagsakterne vedrørende de to møder. Ministeriet havde herefter i et brev også sendt

den 6. november 2007 meddelte A aktindsigt i yderligere en række dokumenter og oplysninger om de to møder. Ministeriet vedlagde en liste over de pågældende dokumenter. For så vidt angik de øvrige dokumenter og oplysninger om de to møder, henholdt ministeriet sig til afgørelserne af 22. juni og 29. august 2007 og henviste i den forbindelse på ny til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Ministeriet anførte derpå følgende:

”Det af ministeriet udøvede skøn i denne sag, blev foretaget på baggrund af tilkendegivelser, som Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration modtog i forbindelse med ministeriets forespørgsel til de øvrige deltagende lande om deres holdning til en eventuel videregivelse af dokumenter og oplysninger fra møderne.

Blandt de indkomne tilkendegivelser fra de andre deltagende lande var således ønske om, at der ikke blev givet aktindsigt i dokumenterne fra møderne, idet videregivelse heraf fandtes at ville have en negativ indvirkning på det fremtidige internationale samarbejde om tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere. Det blev i samme forbindelse tilkendegivet, at det var af afgørende betydning for det internationale samarbejde på udsendelsesområdet, at udvekslingen af erfaringer og informationer kunne foregå uden, at oplysningerne fra møderne og dokumenter udfærdiget i forbindelse hermed, blev videregivet til udenforstående.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at tilbageholdelsen af en række dokumenter fra de to internationale møder, udspringer af Danmarks legitime interesse i også i fremtiden at kunne samarbejde med andre lande om tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere.

Det bemærkes i den forbindelse, at internationalt samarbejde på udsendelsesområdet forudsætter en betydelig grad af diskretion, hvilket tilkendegivelser fra de deltagende lande også afspejler.

Særligt for så vidt angår det af Folketingets Ombudsmand anførte vedrørende

spørgsmålet om, at ministeriet som dansk forvaltningsmyndighed er bundet af dansk lovgivning, bemærkes at det forhold, at andre lande i videre omfang end Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration måtte have meddelt (A) aktindsigt, efter ministeriets opfattelse ikke indebærer, at beskyttelsesbehovet i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, gør sig gældende med væsentlig mindre vægt.

Ministeriet har også i den forbindelse lagt vægt på, at det fremgår af tilkendegivelser fra andre deltagende lande, at videregivelse af dokumenter og oplysninger fra møderne fandtes at ville have en negativ indvirkning på det internationale samarbejde på udsendelsesområdet. Ministeriet finder ikke, at en sådan konsekvens er i Danmarks interesse.

Det er på denne baggrund, at ministeriet som offentlig dansk forvaltningsmyndighed anser sig for bundet af dansk lovgivning, herunder af bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, og af de i bestemmelsen indeholdte betingelser for udøvelsen af skønnet i den konkrete sag.

På baggrund af klagen til Folketingets Ombudsmand har ministeriet endelig på ny vurderet, om ministeriet i henhold til princippet om meroffentlighed i videre omfang end meddelt ved breve af 22. juni 2007 og 29. august 2007 og dags dato, kan give (A) aktindsigt i dokumenter og oplysninger vedrørende de to internationale møder om udsendelse af afviste asylansøgere til Kosovo.

Ministeriet har imidlertid ikke fundet, at der var grundlag herfor. Det er således Integrationsministeriets opfattelse, at de undtagne dokumenter og oplysninger er udarbejdet ud fra en forudsætning om diskretion de deltagende lande imellem, hvilket tilkendegivelser fra andre deltagende lande også viser.”

A kommenterede ministeriets udtalelse over for mig i brev af 26. november 2007 og bekræftede at hun fastholdt klagen til mig også efter modtagelsen af det yderligere møde-

materiale. I brev til A af 23. april 2008 udtalte jeg:

Ombudsmandens udtalelse

"1. Min undersøgelse drejer sig om ministeriets delvise afslag på aktindsigt i de to sager om møderne i Wien den 4.-5. maj 2006 (ministeriets j.nr. 2006-4199-599) og Pristina den 15.-16. august 2006 (ministeriets j.nr. 2006-4199-615).

Vedrørende det første møde må jeg efter min gennemgang af sagen lægge til grund at ministeriet har udleveret alle sagens tre dokumenter. Heraf ses ministeriet alene at have undtaget dele af en mødeinvitation af 5. april 2006 fra de føderale schweiziske immigrationsmyndigheder og ICPMD (akt nr. 1).

Ministeriets delvise afslag på aktindsigt i sagen om det andet møde omfatter akterne nr. 10, 13-16, 23-24 og 26-27. Herudover har ministeriet undtaget dele af en indberetning af 30. juli 2006 fra ministeriets attaché i Pristina (akt nr. 51).

Efter min gennemgang af sagen kan jeg bekræfte at de undtagne dokumenter og oplysninger som oplyst af ministeriet består i (e-mail-)korrespondance imellem de deltagende lande og udkast til arbejds-papirer der har cirkuleret kastene imellem. De undtagne oplysninger fra indberetningen fra ministeriets attaché vedrører de deltagende landes tilkendegivelser under et møde den 27. juli 2006 og må antages at være undergivet de samme betingelser for aktindsigt som de øvrige undtagne dokumenter og oplysninger.

2. Ministeriet har som begrundelse for at begrænse aktindsigten henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Efter denne bestemmelse kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang det er nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til frem-

mede magter eller mellemfolkelige institutioner.

Herudover fremgår det af ministeriets udtalelse af 6. november 2007 at ministeriet fortsat ikke mener at kunne meddele aktindsigt i de omhandlede dokumenter efter princippet om meroffentlighed.

I afgørelsen af 29. august 2007 har ministeriet endvidere henvist til at ministeriet er bundet af dansk lovgivning, herunder af offentlighedslovens regler om 'begrænsning' af aktindsigt.

Offentlighedsloven indeholder kun én regel der sætter en pligtmæssig grænse for aktindsigt, nemlig bestemmelsen om meraktindsigt i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., hvorefter en myndighed kan give aktindsigt i videre omfang end fastsat i loven og dennes undtagelsesbestemmelser medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.

På den baggrund går jeg ud fra at ministeriets bemærkning om at man er bundet af lovens regler om begrænsning af aktindsigt, sigter til grænsen for meraktindsigt, dvs. tavshedspligten.

Spørgsmålet er herefter om ministeriet med rette har lagt til grund at ministeriet er afskåret fra at give (mer)aktindsigt i de omhandlede dokumenter på grund af tavshedspligt.

De almindelige bestemmelser om tavshedspligt findes i straffelovens §§ 152 ff og i forvaltningslovens §§ 27 ff. Tavshedspligtens genstand er 'fortrolige' oplysninger. Se om fortrolighedsbegrebet i straffeloven, offentlighedsloven og forvaltningsloven Hans Gammeltoft-Hansen i Festskrift til Claus Haagen Jensen (2007), s. 13 ff. De hensyn som efter offentlighedslovens § 13 kan begrunde afslag på aktindsigt, indgår også i de hensyn som kan bewirke at en oplysning må anses for fortrolig. I denne sag har ministeriet henvist til hensynene i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. En bestemmelse svarende hertil findes i den almindelige regel om tavs-

hedspligt i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2. Er en oplysning fortrolig fordi det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn af den karakter der er nævnt i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2, kan og skal myndigheden afslå en anmodning om aktindsigt i oplysningen efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen om meraktindsigt er for oplysninger af denne karakter uden selvstændig betydning da området for tavshedspligt og området for retten til at give afslag på aktindsigt er sammenfaldende.

Det er almindeligt antaget at oplysninger som i forvejen er offentligt tilgængelige, ikke er af fortrolig karakter og dermed ikke undergivet tavshedspligt, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 498, og Asbjørn Jensen mfl., Kommenteret straffelov – Speciel del, 8. omarbejdede udgave (2005), s. 118 f.

Det gælder ikke alene hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige her i landet, men også hvis de er offentligt tilgængelige i udlandet, jf. sagen gengivet i Folketinget Ombudsmands beretning for 1990, s. 58 ff*, og forudsætningsvis Østre Landsrets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2006, s. 65 ff. En myndighed vil som alt-overvejende hovedregel ikke være berettiget til at meddele afslag på aktindsigt i offentligt tilgængelige oplysninger.

Det fremgår af sagen at en del af de dokumenter som ministeriet nægtede aktindsigt i, faktisk er udleveret eller kan udleveres i henhold til offentlighedsordninger i flere af de lande som deltog i møderne.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration mener imidlertid ikke at det at andre lande har givet aktindsigt i videre omfang end ministeriet, bør medføre at beskyttelsesbehovet i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, har væsentlig mindre vægt. Ministeriet henviser til tilkende-

givelser fra andre deltagende lande som har fundet at videregivelse af dokumenter og oplysninger fra møderne ville have en negativ indvirkning på det internationale samarbejde på udsendelsesområdet. De undtagne dokumenter og oplysninger er efter ministeriets opfattelse udarbejdet ud fra en forudsætning om diskretion de deltagende lande imellem – hvilket tilkendegivelser fra andre deltagende lande også viser.

Hertil bemærker jeg at et andet lands forbehold om diskretion, når det afgiver oplysninger til Danmark og andre lande som led i et diplomatisk samarbejde, ofte vil kunne begrunde hemmeligholdelse efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Et forbehold om diskretion skal imidlertid have foreligget med tilstrækkelig klarhed og sikkerhed allerede på det tidspunkt hvor oplysningerne blev afgivet. Det er altså ikke tilstrækkeligt at det andet land som oplysningerne stammer fra, i alle tilfælde må forventes at reagere negativt hvis oplysningerne gøres offentligt tilgængelige. Den negative reaktion fra det andet land skal være begrundet i objektive omstændigheder der på daværende tidspunkt gjorde det kendeligt for modtageren at oplysningerne blev afgivet under forbehold om diskretion. De objektive omstændigheder kan f.eks. være udtrykkelige tilkendegivelser fra oprindelseslandet i form af fortrolighedspåtegninger eller lignende eller en stiltiende, indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme de deltagende lande imellem. Det må også kunne lægges til grund at de deltagende lande fortsat opretholder og respekterer forbeholdet i praksis.

Der kan imidlertid også tænkes tilfælde hvor de deltagende landes indbyrdes forudsætninger om diskretion afviger fra hinanden, eller hvor eventuelle diskretionsforbehold i praksis ikke er blevet overholdt og respekteret. Her må det konkret vurderes om det eller de lande der må for-

ventes at reagere negativt hvis oplysningerne udleveres, har haft en objektivt begrundet formodning om at oplysningerne ikke ville blive udleveret. De kan f.eks. have oplyst de øvrige lande om at oplysningerne for deres vedkommende blev afgivet under forbehold om diskretion.

Netop i den foreliggende sag synes landenes efterfølgende tilkendegivelser om aktindsigtsspørgsmålet at afspejle en betydelig tvivl om deres indbyrdes forudsætninger om fortroligheden af de oplysninger der blev afgivet som led i det internationale samarbejde på hjemsendelsesområdet. Da oplysningerne i flere af landene allerede er undergivet aktindsigt, kan det også give anledning til en vis tvivl om eventuelle diskretionsforbehold i praksis har været opretholdt og respekteret.

Denne tvivl mener jeg burde have givet Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anledning til at undersøge om det forbehold om diskretion der nævnes i ministeriet afgørelse, forelå med den fornødne klarhed og sikkerhed da oplysningerne blev afgivet, og har været overholdt og respekteret af de øvrige deltagende lande i praksis.

Ministeriet har imidlertid kun fremhævet tilkendegivelserne fra de lande der modsatte sig udlevering af oplysningerne med henvisning til at de var afgivet under forbehold om diskretion.

Til det bemærker jeg at det navnlig i relation til oplysningerne vedrørende mødet i Pristina den 15.-16. august 2006 faktisk kun var et enkelt land der modsatte sig at oplysningerne blev udleveret. De tre andre lande der besvarede ministeriets henvendelse, oplyste derimod at de enten selv havde udleveret oplysningerne eller var indstillet på at gøre dette imod et gebyr.

På den baggrund mener jeg ikke at ministeriet har haft det fornødne grundlag for at anse oplysningerne for fortrolige og undergivet tavshedspligt og dermed heller ikke det fornødne grundlag for at afslå aktindsigt i oplysningerne med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet at det træffer en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført."

I en ny afgørelse til A af 23. april 2008 meddelte ministeriet herefter aktindsigt i samtlige de dokumenter og oplysninger som ministeriet tidligere havde undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. På den baggrund foretog jeg mig ikke mere i sagen.

NOTE: (*) FOB 1990, s. 58.

9-3. Integrationsministerens skriftlige vejledning af borger der spørger om familiesammenføring på grundlag af EU-reglerne

Forvaltningsret 115.1 – 296.1.

En borger havde fået afslag på at blive familiesammenført med sin registrerede partner. Borgeren skrev herefter til integrationsministeren for at få vejledning om eventuelle andre muligheder for at få opholdstilladelse til partneren. I brevet nævnte han udtrykkeligt muligheden for at benytte sig af EU-reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed ved at flytte til Sverige. Ministeren henviste i svaret borgeren til at søge information på udlændingemyndighedernes hjemmeside www.nyidanmark.dk. Sagen blev omtalt i pressen i slutningen af juli 2008 – i den forbindelse blev det nævnt at integrationsministeren havde undladt at vejlede om de muligheder som fulgte af EU-retten. Ombudsmanden besluttede herefter at gå ind i sagen.

Integrationsministeriet mente at forpligtelsen til at vejlede borgeren var opfyldt med den generelle henvisning til hjemmesiden. Det var ombudsmanden ikke enig i; han mente at ministeriet udtrykkeligt burde have vejledt borgeren om muligheden for at få familiesammenføring efter EU-reglerne – som minimum ved at henvise til at man på hjemmesiden kunne læse om praksis for familiesammenføring på grundlag af EU-reglerne. Videre bemærkede ombudsmanden at det efter hans opfattelse havde været naturligt hvis ministeriet i brevet til borgeren i oversigtsform havde gengivet praksis på området.

*Da der nu blev benyttet et standardkoncept der henviste til praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne, foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen.
(J.nr. 2008-2828-609).*

A søgte den 1. november 2007 om familiesammenføring med sin registrerede partner, B. Under sagens behandling var parret repræsenteret af X Retshjælp.

Den 21. februar 2008 fik parret afslag på familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 5. Begrundelsen var at B modtog hjælp efter lov om aktiv socialpolitik.

Samme dag klagede X Retshjælp til Integrationsministeriet.

Ved brev af 10. marts 2008 skrev B til integrationsministeren. Han bad bl.a. om information og skrev:

”Da Jeg ikke længere kan gennemskue lovgivningen pga. alle disse modstridende oplysninger og holdninger, vil Jeg bede dig informere mig om hvilke/n af de nedenstående løsninger som Jeg umiddelbart kan se, der er realistiske og lovlige, (...)

...

3) Jeg, og min partner, bosætter os i Sverige, og bruger reglen om arbejdskraftens fri bevægelighed til at søge om opholdstilladelse der. Da Sverige har realistiske krav til forsørgelse, vil dette ikke være et problem med min økonomi. Jeg fortsætter mit uddannelsesforløb i Danmark (eller begynder at arbejde såfremt dette heller ikke er muligt), (...)

Efter nogle år kommer vi tilbage til Danmark, eller vælger at blive i Sverige alt efter hvordan fremtiden udvikler sig.

...

Jeg håber virkelig, at du vil tage min henvendelse seriøst, og give mig nogle reelle svar på mine spørgsmål, (...)

Den 25. april 2008 besvarede integrationsministeren B's henvendelse. Af ministerens svar fremgik bl.a. følgende:

”Jeg kan i øvrigt vejlede dig om, at din partner ud over at søge om ægtefællesammenføring også kan undersøge andre muligheder for at opnå opholdstilladelse i Danmark. Du og din partner kan læse yderligere om mulighederne for midlertidig opholdstilladelse på baggrund af for eksempel studier eller beskæftigelse i Danmark på portalen: www.nyidanmark.dk.”

Samme dag tiltrådte ministeriet Udlændingeneservices afslag på familiesammenføring. Sidst i afgørelsen – der var stilet til X Rets-hjælp – gav ministeriet følgende vejledning:

”(A) kan indgive ny ansøgning om ægtefællesammenføring, når det er et år siden, (B) er ophørt med at modtage hjælp efter lov om aktiv socialpolitik. Ansøgningen skal som udgangspunkt indgives via en dansk repræsentation i (A)’s hjemland eller i et land, hvori han har haft fast ophold de sidste tre måneder. Udlændingenservice vil herefter tage stilling til, om de øvrige betingelser for at give opholdstilladelse er opfyldt. Det bemærkes, at en ny ansøgning om opholdstilladelse vil blive behandlet efter de regler, der gælder på ansøgningstidspunktet.

Retshjælpen kan læse nærmere om reglerne for opholdstilladelse som led i familiesammenføring og på andet grundlag i Danmark på portalen: www.nyidanmark.dk.”

Efter det oplyste rettede B efterfølgende henvendelse til statsforvaltningen og bad om bemærkninger til et notat han havde udarbejdet om parrets sag, herunder om de EU-retlige muligheder. Henvendelsen blev besvaret af Udlændingenservice som havde gennemgået notatet og bl.a. bekræftede B’s opfattelse af retsstillingen.

I pressen blev det i slutningen af juli 2008 omtalt at integrationsministeren skulle have undladt at vejlede om betydningen af EU-retten i sagen. Ved brev af 6. august 2008 sendte Integrationsministeriet mig en notits om sagen.

Den 5. september 2008 bad jeg Integrationsministeriet om en redegørelse for mini-

steriets opfattelse af vejledningspligten i et tilfælde som det foreliggende. Samtidig bad jeg om at modtage kopi af relevante akter i sagen.

Ministeriet svarede den 2. oktober 2008 sådan:

” ...

En forvaltningsmyndighed er forpligtet til i fornødent omfang at yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde, jf. forvaltningslovens § 7. Vejledningspligten indebærer ikke et krav om at give forhåndsbesked om udfaldet af en eventuel sag eller at udføre egentlig konsulentarbejde.

Ministeriet finder, at ministeriet henset til, at parret i den sag, som denne udtalelse omhandler, var repræsenteret af (X) Rets-hjælp og henset til, at den danske statsborger på tidspunktet for ministeriets afgørelse og ministerens brev var under revalidering og derved ikke ville kunne gøre brug af reglerne om fri bevægelighed i forhold til først at tage ophold i Sverige og herefter senere at vende tilbage til Danmark, har givet en tilstrækkelig vejledning.

Ministeriet finder det således tilstrækkeligt, at der i afgørelsen og i ministerens svar til borgeren er henvist til, at den pågældende borger kan søge oplysninger om andre muligheder for at opnå opholdstilladelse på portalen www.nyidanmark.dk, herunder om EU-reglerne.

...”

Jeg modtog samtidig en kopi af B’s brev af 10. marts 2008, integrationsministerens svar af 25. april 2008 og den trufne afgørelse af samme dato. Jeg har som anført tidligere modtaget brev af 6. august 2008 fra Integrationsministeriet med en notits herom.

Den 27. oktober 2008 afgav jeg en foreløbig redegørelse om sagen. Jeg bad samme dag om ministeriets bemærkninger til det som jeg havde anført i den foreløbige redegørelse.

Ved brev af 10. november 2008 modtog jeg ministeriets bemærkninger til sagen. Ministeriet havde ingen bemærkninger til den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse.

I min endelige redegørelse af 21. november 2008 fastholdt jeg herefter i det hele de synspunkter jeg havde givet udtryk for i min foreløbige redegørelse.

Ombudsmandens endelige udtalelse

”1. Retsgrundlaget

Jeg bemærker for en ordens skyld at jeg ikke ved min gennemgang af sagen har taget stilling til udlændingemyndighedernes afgørelser om afslag på opholdstilladelse til (A) efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 5. Min undersøgelse har således udelukkende handlet om vejledningspligten i medfør af forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Det følger af den nævnte bestemmelse at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens område.

En videregående pligt til at vejlede kan følge af almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik, se i overensstemmelse hermed Integrationsministeriets egen retsopfattelse som gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen (UfR) 2008.1174 H.

Om indholdet af pligten til at vejlede efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, er der bl.a. anført følgende i punkt 30 i Justitsministeriets vejledning (1986), s. 22:

’Vejledningen efter § 7, stk. 1, bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på det pågældende område har for vedkommende, og hvordan den pågældende lettest og mest effektivt kan opfylde de eventuelle krav, der er i lovgivningen. Vejledningen bør endvidere orientere om hvilken fremgangsmåde, der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden, og om

hvilke oplysninger, som skal tilvejebringes af borgeren som led i en sags behandling.’

Når en myndighed modtager en anmodning om at få vejledning, har myndigheden efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, således en pligt til at sikre sig at borgeren får tilstrækkelig orientering om gældende regler, herunder om den praksis der følges af myndigheden. Vejledningen til borgeren kan efter omstændighederne suppleres med udlevering af en kopi af reglerne eller af beskrivelser af praksis, f.eks. gennem almindeligt tilgængelige informationer og vejledninger. Vejledningen skal være korrekt og fyldestgørende. Det sidste vil sige at vejledningen skal være så omfattende og detaljeret at det konkrete behov for oplysning opfyldes på en rimelig måde. Vejledningspligten gælder i særlig grad i sager med vidtrækkende konsekvenser for borgeren. Pligten til at vejlede er nærmere beskrevet i bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (2001), s. 214 ff, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, sagsbehandling (2007), s. 155 ff, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 379 ff.

2. Integrationsministerens og ministeriets vejledning af (B)

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at Integrationsministeriet mener at vejledningspligten ikke indebærer et krav om at give forhåndsbesked om udfaldet af en eventuel sag. Om ministeriets retsopfattelse generelt er i overensstemmelse med vejledningspligten i § 7, stk. 1, når ministeriet anfører at pligten til at vejlede ikke indebærer et krav om at udføre egentligt konsulentarbejde, kan jeg ikke tage stilling til. Det skyldes at ministeriet ikke nærmere har angivet hvilken form for vejledning der efter ministeriets opfattelse må anses for konsulentarbejde og dermed ligger ud over pligten til at vejlede. Jeg må derfor fastholde indholdet af

vejledningspligten som beskrevet ovenfor.

(B) bad den 10. marts 2008 integrationsministeren om at blive vejledt om hvilke muligheder der var for at (A) kunne få lovligt ophold i Danmark. (B) spurgte udtrykkeligt om der var mulighed for at parret kunne benytte sig af 'reglen om arbejdskraftens fri bevægelighed' til at bosætte sig i Sverige og så eventuelt vende tilbage til Danmark efter nogle år (løsning 3). Han skrev videre at han kunne begynde at arbejde hvis det var nødvendigt.

Ministeriet mener at forpligtelsen til at vejlede om mulighederne for familiesammenføring efter EU-reglerne er blevet opfyldt ved den generelle henvisning til brugerportalen www.nyidanmark.dk – både i ministerens brev af 25. april 2008 og i afgørelsen af samme dato. Ministeriet har i den forbindelse henvist til at parret var repræsenteret ved (X) Retshjælp, og til at (B) på tidspunktet for ministeriets afgørelse var under revalidering og dermed ikke ville kunne gøre brug af reglerne om fri bevægelighed.

Jeg mener at det på baggrund af (B)'s spørgsmål til integrationsministeren var relevant for ham at blive vejledt (udtrykkeligt) om muligheden for at få familiesammenføring efter EU-reglerne.

Efter min opfattelse har ministeren og ministeriet ikke ved den generelle henvisning til portalen www.nyidanmark.dk opfyldt (B)'s konkrete behov for relevant information på en rimelig måde. Ministeren undlod således helt at tage stilling til det scenario som (B) selv opstillede – nemlig muligheden for familiesammenføring efter EU-reglerne i forbindelse med et eventuelt ophold i Sverige. Jeg er opmærksom på at han ved at søge på den pågældende brugerportal selv kunne have læst om myndighedernes praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne. Men som vejledningen er givet – hvor familiesammenføring efter EU-reglerne end ikke er

omtalt i hverken brev eller afgørelse af 25. april 2008 – har (B) ikke fået besvaret sit spørgsmål om hvorvidt disse regler kunne være af relevans for ham og hans partner.

For at opfylde forvaltningslovens § 7, stk. 1, burde ministeren i brevet af 25. april 2008 i det mindste udtrykkeligt have angivet at man på hjemmesiden kunne læse om praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne, ligesom det havde været naturligt hvis man i oversigtsform havde gengivet ministeriets praksis for området (jf. herved UfR 2005.2473 H hvor skattemyndighederne fandtes at have overholdt vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, bl.a. gennem *specifik* henvisning til de afsnit i ligningsvejledningen der var af relevans). En sådan vejledning kan efter min opfattelse på ingen måde siges at have karakter af egentligt konsulentarbejde.

Den omstændighed at parret under klagesagens behandling var repræsenteret af (X) Retshjælp, mener jeg ikke – i lyset af (B)'s meget klare spørgsmål om anvendelsen af EU-retten – har nogen indflydelse på ministeriets forpligtelse til at vejlede. Jeg henviser bl.a. til at (B) personligt skrev til ministeren at han ikke længere kunne gennemskue lovgivningen på grund af modstridende oplysninger og holdninger, og at han derfor bad om information.

Jeg mener heller ikke at det har nogen betydning for ministerens pligt til at vejlede efter EU-reglerne at (B) aktuelt var under revalidering. Dels havde (B) udtrykkeligt spurgt om sine muligheder for familiesammenføring efter EU-reglerne, dels havde han skrevet at han også kunne begynde at arbejde hvis det var nødvendigt.

Samlet er det derfor min endelige opfattelse at integrationsministeren og Integrationsministeriet ikke over for (B) har opfyldt vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Det mener jeg er kritisabelt. Jeg har gjort ministeriet opmærksom på min opfattelse.

I brevet af 10. november 2008 oplyser ministeriet at der på det tidspunkt hvor ministeriet besvarede (B)'s henvendelse, ikke fandtes noget standardkoncept der henviste til praksis for familiesammenføring efter EU-retten. Ministeriet anfører at det var på denne baggrund at vejledningen til (B) fremstod ufuldstændig. Der er

nu udarbejdet et sådant standardkoncept som er sendt til alle sagsbehandlere.

Jeg går ud fra at ministeriet allerede benytter standardkonceptet ved besvarelse af borgerhenvendelser og i klagesager hvor der er grundlag for vejledning. Herefter foretager jeg mig ikke mere i sagen.”

9-4. Udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv.

Forvaltningsret 115.1 – 296.1. – International ret 1.2.

I sommeren 2008 beskyldte medierne i en række artikler Udlændingesservice for i årevis at have undladt at vejlede om muligheden for at få familiesammenføring på grundlag af EU-retten. Ombudsmanden gik ind i sagen og bad Udlændingesservice om at redegøre for deres praksis på området i perioden 2002-2008. Han bad også om oplysninger om den information og vejledning som var stillet til rådighed for borgerne i samme periode. Integrationsministeriet fik efterfølgende lejlighed til at komme med bemærkninger til redegørelsen fra Udlændingesservice.

Sidst på efteråret 2008 afgav ombudsmanden sin endelige redegørelse om sagen. Ombudsmandens undersøgelse viste at udlændingemyndighederne i perioder havde fortolket EU-retten restriktivt, og at praksis på nogle vigtige punkter havde været meget svingende. Det var efter ombudsmandens opfattelse uheldigt. Ombudsmanden konstaterede også at udlændingemyndighederne i flere tilfælde havde været længe om at ændre deres praksis når EF-domstolen havde afsagt en ny dom på området. Det mente han var beklageligt.

Ombudsmanden kritiserede desuden udlændingemyndighederne for ikke at have informeret godt nok om praksis for familiesammenføring efter EU-retten på deres officielle hjemmeside www.nyidanmark.dk. Han konstaterede også at han under sagens behandling havde fået kendskab til nogle konkrete tilfælde hvor udlændingemyndighederne ved besvarelse af henvendelser fra borgere ikke havde levet op til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Da udlændingemyndighederne havde foretaget gennemgribende ændringer af praksis og i den forbindelse havde justeret og udbygget informationen på hjemmesiden, foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen.

(J.nr. 2008-2300-609).

Min endelige redegørelse indeholder følgende afsnit:

Indledning og undersøgelsens konklusioner

Sagens forløb

Ombudsmandens endelige udtalelse

1. Undersøgelsens omfang

2. Praksis vedrørende retten til familiesammenføring efter EU-reglerne

2.1. Gennemgang af udviklingen i udlændingemyndighedernes praksis

2.2. Ombudsmandens bemærkninger til udlændingemyndighedernes praksis

3. Praksis vedrørende kravet til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning (arbejdstagerbegrebet) og det nye etableringskrav

4. Udlændingemyndighedernes afklaring af praksis som følge af afgørelser fra EF-domstolen

5. Udlændingemyndighedernes information til offentligheden om praksis

5.1. Gennemgang af oplysningerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside

5.2. Ombudsmandens bemærkninger til den information som er givet

5.2.1. Gældende ret

5.2.2. *Vurdering af hjemmesidens informationer fra 2002 og frem til september 2008*

6. Udlændingesservices vejledning af borgerne i perioden 2002-2008

6.1. *Udlændingemyndighedernes retsopfattelse*

6.2. *Ombudsmandens bemærkninger vedrørende vejledningspligten*

6.2.1. *Gældende ret*

6.2.2. *Udlændingesservices opfyldelse af vejledningspligten*

6.2.3. *Særligt om de 4 telefonsamtaler med journalister fra Berlingske Tidende*

Redegørelsen henviser til en række bilag (bilag A-A10, B-B1, C-C1, D og E). Bilagene er ikke taget med i min beretning, men vil i en periode kunne findes på Folketingets Ombudsmands hjemmeside på adressen:

www.ombudsmanden.dk/sager/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/endelig_redegoerelse_i_vejledningssagen.

Indledning og undersøgelsens konklusioner

I min behandling af sagen gennemgik jeg Udlændingesservices redegørelse af 1. september 2008 vedrørende familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten, et supplement jeg modtog den 2. september 2008, og supplerende bilag som Udlændingesservice efterfølgende havde sendt til mig den 5., den 19. og den 24. september 2008. Jeg gennemgik også Integrationsministeriets brev af 2. oktober 2008 og de medfølgende bilag.

Endelig gennemgik jeg Integrationsministeriets brev af 10. november 2008 med bilag og ministeriets brev af 20. november 2008. Brevene indeholder ministeriets og Udlændingesservices bemærkninger til den foreløbige redegørelse som jeg den 27. oktober 2008 afgav om sagen. Integrationsministeriet har grundlæggende taget den kritik jeg rejste i min foreløbige redegørelse, til efterretning. Dog har ministeriet og Udlændingesservice

fundet anledning til at knytte bemærkninger til enkelte af kritikpunkterne. Myndighedernes bemærkninger er indarbejdet i min endelige redegørelse om sagen.

På grundlag af min gennemgang af materialet skrev jeg i min endelige redegørelse at min endelige opfattelse var følgende:

"I.

Det er mit generelle indtryk at udlændingemyndighederne som udgangspunkt er opmærksomme på de rettigheder om familiesammenføring til danske statsborgere som følger af EU-retten.

Udlændingemyndighederne har dog gennem årene i perioder valgt en restriktiv forståelse af de rettigheder som tilkommer familiemedlemmer til danske statsborgere der har udnyttet EU-reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed og reglerne om den fri udveksling af tjenesteydelser. Samtidig kan jeg konstatere at myndighedernes praksis på nogle vigtige punkter har været meget svingende.

Efter min umiddelbare opfattelse er det uheldigt at praksis på disse punkter har været så svingende som tilfældet er, samtidig med at der i flere tilfælde ikke foreligger oplysninger om hvilke nærmere grunde der ligger bag en praksisændring.

II.

Efter min gennemgang af de oplysninger jeg har modtaget, har jeg lagt til grund at det beror på en konkret vurdering af den enkelte sags faktiske omstændigheder om en borger kan betragtes som arbejdstager i EU-rettens forstand. Praksis har, jf. Integrationsministeriets udtalelse til mig, hele tiden været at der ikke gælder en nedre grænse for hvor længe arbejdsforholdet skal have varet.

På den baggrund er det min opfattelse at den oplysning om et krav om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed der blev offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside den 9. juli 2008, fejlagtigt var egnet til at skabe et indtryk af at der blev ad-

ministreret efter en nedre grænse for længden af arbejdsforholdet. Jeg er derfor enig med ministeriet i at det er beklageligt at oplysningerne på hjemmesiden den 9. juli 2008 blev ændret sådan at det fremgik at det normalt er en betingelse at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed.

I min foreløbige redegørelse skrev jeg at jeg gik ud fra at ministeriet i den kommende tid nøje vil følge udviklingen i praksis vedrørende fastlæggelsen af arbejdstagerbegrebet, herunder den betydning beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning tillægges. Desuden bemærkede jeg at jeg gik ud fra at ministeriet også vil være meget opmærksom på hvordan kravet om et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land bliver fortolket og anvendt i praksis. I tilknytning hertil skrev jeg videre at jeg gik ud fra at ministeriet vil sørge for at der løbende bliver lagt relevante afgørelser herom ud på udlændingemyndighedernes hjemmeside, og at ministeriet vil sørge for at vejledningen både på hjemmesiden og i fremtidige familiesammenføringsmeddelelser i givet fald vil blive ajourført på grundlag af en gennemgang af denne praksis.

Jeg bad om at ministeriet underretter mig om hvordan praksis udvikler sig både for så vidt angår fastlæggelsen af arbejdstagerbegrebet og den betydning som beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning herved tillægges, og for så vidt angår fortolkningen af kravet om et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land. Jeg bad om at modtage en samlet underretning herom pr. 1. juli 2009.

I brevet af 10. november 2008 har ministeriet over for mig tilkendegivet at ville følge – blandt andet gennem EU-enheden – udviklingen i praksis vedrørende arbejdstagerbegrebet og kravet om etablering af et reelt og faktisk ophold som anført ovenfor. Ministeriet oplyser i tilknytning hertil at jeg vil modtage en samlet underretning om opfølgningen inden den 1. juli 2009. Videre bemærker ministeriet at relevante afgørelser løbende

vil blive offentliggjort på hjemmesiden. Vejledningen på hjemmesiden og retningslinjerne til medarbejderne vil på grundlag af denne praksis desuden løbende blive ajourført.

Jeg imødeser ministeriets underretning pr. 1. juli 2009.

III.

Ministeriet har over for mig beklaget at der i visse tilfælde er forløbet længere tid før der er sket en klar udmelding af betydningen i praksis af relevante domme fra EF-domstolen på området. I min foreløbige redegørelse bemærkede jeg at jeg er enig med ministeriet i at dette er beklageligt. Videre konstaterede jeg at navnlig forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen – der modsat Singh-dommen er af nyere dato – og frem til at opholdsmeddelelsen blev ændret, efter min opfattelse er særlig beklageligt. Jeg henviste her til at der var forløbet næsten 16 måneder, og at afklaringen også trak ud fordi man samtidig overvejede at stramme praksis på helt andre områder.

Ministeriet har i bemærkningerne af 10. november 2008 til min foreløbige redegørelse skrevet at forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen og frem til ændringen af opholdsmeddelelsen efter ministeriets opfattelse ikke kan betragtes som særlig beklageligt. Ministeriet begrunder dette med at Udlændingetjenesten allerede fra dommens afsigelse administrerede efter dommens præmis om at formålet med opholdet i et andet EU-land i sig selv er uden betydning.

Ministeriet bemærker endvidere at Akrich-dommen blev afsagt for mere end 5 år siden. Ministeriet vil fremover følge den model der er anvendt efter afsigelsen af Metock-dommen, hvor der inden for en kort tidsperiode sker en samlet udmelding og offentliggørelse af eventuelle praksisændringer og ændring af relevante vejledninger mv.

De nævnte bemærkninger giver mig ikke grundlag for at ændre min foreløbige opfat-

telse af de tidsmæssige forløb vedrørende implementering af EF-domstolens praksis fra Singh-dommen i 1992 og frem til Einddommen i 2007. Jeg henviser til mine bemærkninger herom i afsnit 4 nedenfor.

Det er derfor min endelige opfattelse at det er beklageligt at der i visse tilfælde er forløbet længere tid før der er sket en klar udmelding af betydningen i praksis af relevante domme fra EF-domstolen på området. Endvidere er det min endelige opfattelse at navnlig forløbet fra afsigelsen af Akrichdommen – der modsat Singh-dommen er af nyere dato – og frem til at opholdsmeddelelsen blev ændret, er særlig beklageligt. Jeg henviser her til at der forløb næsten 16 måneder, og at afklaringen også trak ud fordi man samtidig overvejede at stramme praksis på helt andre områder.

IV.

Jeg har undersøgt den information der har været tilgængelig på udlændingemyndighedernes hjemmeside i perioden efter den 21. juni 2007 hvor der skete en markant udbygning af informationen. Jeg har dog også – i mindre omfang – vurderet den information som fandtes før 21. juni 2007.

På grundlag af min gennemgang af de oplysninger jeg havde modtaget, og de oplysninger jeg selv var i besiddelse af, konstaterede jeg i min foreløbige redegørelse samlet at informationerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside på en række punkter havde været utilstrækkelige og over for borgerne havde fremstået som vildledende. Videre konstaterede jeg at det er i strid med god forvaltningsskik og meget beklageligt.

Ministeriet har i brev af 10. november 2008 dertil bemærket følgende:

‘Ministeriet er enig i, at myndighederne er forpligtet til at sikre, at offentliggjort information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, som er relevante for vedkommende.

Ministeriet er desuden enig i, at informationerne på brugerportalen www.nyidanmark.dk og på Udlændingeeservices tidligere hjemmeside www.udlst.dk på en række punkter har været utilstrækkelige, og at det må anses for meget beklageligt.

Der har således været tale om information, der kan betragtes som ikke fuldstændigt retvisende og komplet. Der henvises herved til Folketingets Ombudsmands bemærkninger om forståelsen af, hvad der er korrekt information i den foreløbige redegørelse side 33 øverst. Ministeriet finder imidlertid ikke, at informationerne på de nævnte hjemmesider har fremstået som vildledende over for borgerne. Der er således ikke på nogen måde tale om, at udlændingemyndighederne har søgt at bibringe borgerne en forkert opfattelse af retstilstanden ved at give dem urigtige oplysninger.

Ministeriet finder således ikke i Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse grundlag for at drage en konklusion om, at informationerne på hjemmesiden har fremstået som vildledende.

Udlændingemyndighederne har tværtimod på området for familiesammenføring ikke mindst igennem de seneste år iværksat en lang række tiltag med fokus på borgerservice og vejledning. Alle, der søger om familiesammenføring, modtager således f.eks. en ansøgningspakke fra Udlændingeeservice, hvor det klart fremgår, at der er mulighed for at søge familiesammenføring efter EU-retten.’

Ved at skrive at informationerne på hjemmesiden ‘over for borgerne har fremstået som vildledende’, har jeg alene villet udtrykke at dette har været den objektive virkning af at informationerne på en række punkter har været utilstrækkelige, blandt andet fordi der har manglet væsentlige oplysninger.

Min gennemgang af sagen har ikke givet mig grundlag for at fastslå at myndighederne skulle have haft til hensigt at vildlede borgerne ved bevidst at give forkerte (utilstrækkelige) oplysninger.

Da jeg af ministeriets bemærkninger kan se at ministeriet har opfattet min udtryksmåde som om en sådan hensigt har kunnet fastslås, har jeg besluttet at præcisere formuleringen.

Herefter er det min samlede, endelige opfattelse at informationerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside på en række punkter har været utilstrækkelige og derfor har været misvisende. Det er i strid med god forvaltningsskik og meget beklageligt.

Under min behandling af sagen er jeg blevet opmærksom på den information der den 5. oktober 2008 er lagt på udlændingemyndighedernes hjemmeside. Der er nu givet en udførlig beskrivelse af adgangen til familiesammenføring efter EU-retten. I min foreløbige redegørelse bemærkede jeg i den forbindelse at der ikke længere var anført en udtrykkelig opregning af hvilke familiemedlemmer der har mulighed for at få familiesammenføring på dette grundlag.

Jeg skrev også at jeg gik ud fra at udlændingemyndighederne snarest ville revidere vejledningen så det blev klart hvilken kreds af familiemedlemmer der eventuelt kunne blive familiesammenført efter EU-retten.

I brevet af 10. november 2008 har ministeriet bemærket at de nævnte informationer fremgår af vejledningen på hjemmesiden under afsnittet om forsørgelse. Ministeriet har dog taget min bemærkning til efterretning og har ændret vejledningen, sådan at det nu fremgår i et selvstændigt afsnit hvilke familiemedlemmer der har mulighed for at opnå familiesammenføring efter EU-retten.

V.

Endelig har jeg undersøgt den vejledning som udlændingemyndighederne yder borgere der henvender sig med konkrete spørgsmål om adgangen til familiesammenføring efter EU-retten.

Efter min opfattelse ligger opfyldelsen af vejledningspligten sådan som det er beskrevet i Udlændingenservices redegørelse i afsnit II, indtil punkt 2.1 (bilag A) som udgangs-

punkt inden for rammerne af vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Jeg har dog fremsat kommentarer til opfyldelsen på enkelte punkter.

I den forbindelse har jeg i sagens natur ikke haft mulighed for at tage stilling til den konkrete vejledning der i det daglige ydes over for de mange borgere der henvender sig til myndighederne. Dog skal jeg for det første henvise til at Udlændingenservice selv har erkendt at der i 2 tilfælde er givet forkerte oplysninger i forbindelse med opkald foretaget af journalister fra Berlingske Tidende. For det andet kan jeg konstatere at ministeriet i sagen med ministeriets j.nr. (...) vedrørende et dansk-thailandsk ægtepar heller ikke har levet op til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1. Og for det tredje har jeg i en endelig redegørelse af dags dato i sagen med ministeriets j.nr. (...) vedrørende et dansk-costaricansk par konstateret at integrationsministeren og ministeriet heller ikke i den sag har levet op til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Jeg er enig med Udlændingenservice og ministeriet i at det er særdeles beklageligt at Udlændingenservice i forbindelse med de 2 opkald fra journalister fra Berlingske Tidende ikke har opfyldt vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1."

Sagens forløb

I artikler bragt i Berlingske Tidende den 10. og 11. juli 2008 hævdedes det at Udlændingenservice i årevis havde undladt at vejlede danske statsborgere om muligheden for at få familiesammenføring efter EU-reglerne om fri bevægelighed.

På grundlag heraf meddelte jeg den 11. juli 2008 at jeg ville indlede en undersøgelse af sagen.

Ved brev af 16. juli 2008 bad jeg Udlændingenservice om at redegøre for sagen, og samtidig indkaldte jeg styrelsen til et møde. I brevet bad jeg Udlændingenservice om at redegøre for styrelsens retsopfattelse med hen syn til EU-rettens betydning for muligheder-

ne for at få familiesammenføring i perioden siden 2002. Jeg bad særligt om at Udlændingesservice i redegørelsen kom ind på den udvikling i retsopfattelsen der måtte have fundet sted som følge af EF-domstolens praksis på området.

Jeg bad også Udlændingesservice om at redegøre for hvordan Udlændingesservice i samme periode har vejledt om de pågældende regler og deres anvendelse i praksis. Jeg ønskede således oplyst hvordan Udlændingesservice generelt har orienteret offentligheden herom, f.eks. på hjemmesiden. Jeg bad også om at få oplyst om Udlændingesservice derudover har ydet mere specifik vejledning til de målgrupper som var berørt af den omhandlede praksis, f.eks. i forbindelse med møder eller via skriftligt materiale.

Endvidere bad jeg om at få oplyst hvilken vejledning Udlændingesservice har ydet borgere der har henvendt sig med spørgsmål om familiesammenføring. Desuden bad jeg om at få at vide hvilke retningslinjer mv. der i perioden har dannet grundlag for den vejledning som medarbejderne har ydet borgerne.

Jeg bad afslutningsvis om at instrukser, vejledninger, referater, notater og andet materiale som foreligger i skriftlig form, blev vedlagt redegørelsen.

Den 13. august 2008 modtog jeg – i foreløbig form – den del af redegørelsen som omhandler Udlændingesservices retsopfattelse. Hele redegørelsen – dog stadig i foreløbig form – blev afleveret ved embedet den 22. august 2008.

Sagen blev drøftet på et møde mellem Udlændingesservice og ombudsmanden den 27. august 2008. Udlændingesservice afleverede herefter den endelige redegørelse den 1. september 2008. Udlændingesservice sendte den 2. september 2008 et supplement til redegørelsen. Med redegørelsen fulgte en række bilag (bilag 1-21).

Jeg modtog efterfølgende ved brev af 5. september 2008 et nyt bilag 10A i form af familiesammenføringsmeddelelse 3/08 af 5.

september 2008 og ved brev af 19. september 2008 desuden et nyt bilag 22. Endelig modtog jeg ved brev af 24. september 2008 et nyt bilag 20A. Redegørelsen med supplement af 2. september 2008 findes på min hjemmeside som bilag A. De af Udlændingesservices bilag som jeg særligt henviser til i det følgende, findes som bilag A1-A10.

Den 5. september 2008 sendte jeg redegørelsen til Integrationsministeriet og bad om ministeriets bemærkninger til redegørelsen i dens helhed. Samtidig bad jeg ministeriet om særligt at redegøre for ministeriets forståelse af praksis for hvor længe den danske statsborger skal have arbejdet i et andet EU-land for at få familiesammenføring efter EU-retten.

Endvidere rejste jeg 3 nye sager som jeg bad om ministeriets bemærkninger til; dels om integrationsministerens vejledningspligt i en konkret sag hvor en borger bl.a. havde spurgt til EU-reglerne, dels om ministeriets afklaring af praksis på området efter EF-domstolens afgørelse i Metock-sagen og endelig om ministeriets udarbejdelse af en – længe ventet – bekendtgørelse og vejledning om tidsubegrænset opholdstilladelse.

Ved brev af 17. september 2008 udvidede jeg min undersøgelse med endnu et spørgsmål idet jeg bad ministeriet om at oplyse om ministeriet – når afklaringen af konsekvenserne af Metock-dommen havde fundet sted – ville oplyse og tydeliggøre for den berørte persongruppe at der var mulighed for eventuelt at søge tidligere afgjorte sager genoptaget. Samtidig bad jeg om at få at vide hvornår ministeriet ville oplyse om muligheden for genoptagelse af sager på baggrund af EF-domstolens dom i Eind-sagen. Jeg henviste til at ministeriet i brev af 1. september 2008 havde meddelt mig at der snart ville komme en præcisering af oplysningerne i det relevante afsnit på hjemmesiden. Vedrørende mit spørgsmål om afklaringen af Metock-dommen oplyste jeg at jeg også ville inddrage oplysningerne i Udlændingesservices redegørelse om implementering i praksis af

tidligere domme på området. Jeg bad derfor ministeriet om at forholde sig til oplysningerne herom i redegørelsen. Samtidig bad jeg ministeriet om at oplyse hvad der havde begrundet den tidsmæssige udstrækning af disse forløb.

Jeg modtog ministeriets bemærkninger til sagen ved brev af 2. oktober 2008. Ministeriets brev findes som bilag B. Som bilag B1 findes desuden et af de bilag som var vedlagt ministeriets brev.

Den 27. oktober 2008 afgav jeg en foreløbig redegørelse om sagen. Jeg bad i den forbindelse om ministeriets og Udlændingesservices bemærkninger til det som jeg havde anført i den foreløbige redegørelse. Jeg bad om at Udlændingesservices bemærkninger blev sendt gennem ministeriet så jeg modtog bemærkningerne samlet.

Ved brev af 10. november 2008 sendte ministeriet myndighedernes bemærkninger til mig. Jeg modtog samtidig 3 nye bilag i form af Udlændingesservices familiesammenføringsmeddelelse 4/08 af 6. oktober 2008, ministeriets standardkoncept til besvarelse af henvendelser vedrørende familiesammenføring efter EU-retten og endelig et berigtiget bilag 12 til Udlændingesservices redegørelse af 1. september 2008. Ministeriets brev findes som bilag C. Det nye bilag 12 til redegørelsen findes som bilag C1. I forlængelse af ministeriets brev af 10. november 2008 modtog jeg den 20. november 2008 supplerende bemærkninger til sagen. Dette brev findes som bilag D.

Ombudsmandens endelige udtalelse

"1. Undersøgelsens omfang

Efter at have gennemgået de oplysninger jeg har modtaget fra Udlændingesservice og Integrationsministeriet, har jeg tilrettelagt min undersøgelse som angivet nedenfor.

Først gennemgår jeg praksis vedrørende retten til familiesammenføring efter EU-reglerne (afsnit 2). I dette afsnit gen-

nemgår jeg udviklingen i praksis hos udlændingemyndighederne (afsnit 2.1). Herefter fremkommer jeg med mine bemærkninger til myndighedernes praksis (afsnit 2.2).

Dernæst gennemgår jeg udlændingemyndighedernes praksis om kravet til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning (arbejdstagerbegrebet) og det nye etableringskrav (afsnit 3).

Herefter gennemgår jeg det tidsmæssige forløb ved udlændingemyndighedernes afklaring af konsekvenserne for praksis af afgørelser fra EF-domstolen, herunder Metock-dommen (afsnit 4).

Derpå gennemgår og undersøger jeg udlændingemyndighedernes information til offentligheden om praksis (afsnit 5). I dette afsnit gennemgår jeg først de oplysninger som i perioden 2002-2008 har været på udlændingemyndighedernes hjemmeside (afsnit 5.1). Efterfølgende fremkommer jeg med mine bemærkninger til den information som er givet (afsnit 5.2). Mine bemærkninger er delt i 2 afsnit: En gennemgang af gældende ret på området (afsnit 5.2.1) og en vurdering af hjemmesidens informationer frem til september 2008 (afsnit 5.2.2). I dette afsnit behandler jeg også spørgsmålet om udlændingemyndighedernes orientering af borgerne om muligheden for genoptagelse af tidligere afgjorte sager efter praksisændringer.

Endelig undersøger jeg den vejledning som Udlændingesservice yder borgere der henvender sig med konkrete spørgsmål om adgangen til familiesammenføring efter EU-retten (afsnit 6). Jeg henviser først til udlændingemyndighedernes egen retsopfattelse (afsnit 6.1). I det efterfølgende afsnit kommer jeg med mine bemærkninger til vejledningspligten (afsnit 6.2). Mine bemærkninger er delt i 3 afsnit: En gennemgang af gældende ret på området (afsnit 6.2.1), en vurdering af Udlændingesservices opfyldelse af vejledningspligten (afsnit 6.2.2) og endelig en vurdering af

vejledning givet under 4 telefonsamtaler med journalister fra Berlingske Tidende (afsnit 6.2.3).

Spørgsmålet om hvorvidt integrationsministeren har undladt at vejlede om betydningen af EU-reglerne i forhold til en konkret sag om opholdstilladelse som led i familiesammenføring, har jeg behandlet i en separat ombudsmandsundersøgelse (j.nr. 2008-2828-609). Sagen behandles således ikke i denne undersøgelse, bortset fra at undersøgelsens resultat omtales nedenfor i afsnit 6.2.2. Sagen har ministeriets j.nr. (...).

Jeg følger også med i spørgsmålet om Integrationsministeriets udarbejdelse af en ny bekendtgørelse og vejledning om reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse. Det sker dog også på en separat sag og vil heller ikke blive omtalt i denne undersøgelse (j.nr. 2008-2830-609).

2. Praksis vedrørende retten til familiesammenføring efter EU-reglerne

2.1. Gennemgang af udviklingen i udlændingemyndighedernes praksis

Nedenfor gennemgås udlændingemyndighedernes retsopfattelse sådan som jeg – ud fra det materiale jeg har modtaget – har forstået den. Min gennemgang er dels baseret på oplysningerne i Udlændingeeservices redegørelse (bilag A), dels på de retningslinjer og notater mv. som retsopfattelsens løbende er udmøntet i, og som var vedlagt som bilag til redegørelsen. De bilag som jeg i det følgende særligt henviser til, findes som bilag A1-A6. Jeg har også inddraget Integrationsministeriets bemærkninger i brev af 2. oktober 2008 (bilag B) samt et bilag til brevet (bilag B1). Endelig har jeg inddraget ministeriets og Udlændingeeservices bemærkninger til min foreløbige redegørelse, jf. ministeriets brev af 10. november 2008 (bilag C), og de supplerende bemærkninger jeg modtog ved brev af 20. november 2008 (bilag D).

Jeg har noteret mig at ministeriet grundlæggende støtter Udlændingeeservices fortolkning af EU-retten på området. Ministeriet har dog tilføjet bemærkninger på enkelte punkter vedrørende EF-domstolens praksis. Grundlaget for min gennemgang vil derfor være at der i alt væsentligt er tale om en enig retsopfattelse; på de punkter hvor retsopfattelsen adskiller sig, vil jeg bemærke dette. Når jeg i det følgende henviser til afsnit, er der tale om afsnit i Udlændingeeservices redegørelse af 1. september 2008 (bilag A).

Udlændingemyndighederne administrerer ud fra en retsopfattelse hvorefter en dansk statsborger har ret til familiesammenføring efter EU-retten i 2 situationer (afsnit 1, punkt 1-2):

For det første i det tilfælde hvor en dansk statsborger efter at have anvendt reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed i et andet EU-land vender tilbage til Danmark og søger om familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle mv. Denne praksis udledes af EF-domstolens domme i følgende sager: Singh (C-370/90), Akrich (C-109/01), Eind (C-291/05) og – efter afklaringen der fandt sted 5. oktober 2008 – nu også Metock (C127/08).

For det andet i tilfælde hvor en dansk statsborger opholder sig i Danmark og her benytter reglerne om fri bevægelighed af tjenesteydelser og på dette grundlag søger om familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle mv. Denne praksis udledes af principperne i Carpenter-dommen (C-60/00).

Disse afledte rettigheder for familiedømmede er navnlig båret af en betragtning om at EU-borgeres ret til fri bevægelighed ville blive hindret eller i hvert fald alvorligt begrænset hvis der ikke var adgang til at medbringe familien.

Udlændingeeservice har løbende foretaget justeringer af praksis bl.a. i takt med at EF-domstolen har afsagt domme af betydning for området, og efterhånden som In-

tegrationsministeriet i øvrigt har ændret retsopfattelse. Justeringerne – som er foretaget i samråd med eller efter instruktion fra ministeriet – er udmøntet i retningslinjer til medarbejderne i form af opholdsmeddelelser (siden oktober 2006 familiesammenføringsmeddelelser). I perioden siden 1996 er der udstedt i alt 10 af disse meddelelser til medarbejderne, senest familiesammenføringsmeddelelse nr. 4/08 af 6. oktober 2008.

Udlændingesservices redegørelse indeholder i afsnit I, punkt 3, en kronologisk gennemgang af de EF-domme der har haft indflydelse på retsopfattelsen helt tilbage fra 1992 hvor adgangen til at påberåbe sig EU-retten i sit eget land første gang blev slået fast.

Det fremgår således at det kan udledes af dommen i den såkaldte Singh-sag – afsagt 7. juli 1992 – at en dansk statsborger der har arbejdet i en anden medlemsstat, som udgangspunkt ved tilbagevenden til Danmark vil have ret til at tage sin ægtefælle med.

Det fremgår af dommens præmisser at en statsborger i en medlemsstat kunne tænkes at opgive at benytte retten til fri bevægelighed hvis ikke statsborgeren havde ret til at tage ægtefælle og børn med tilbage til sit hjemland på samme vilkår som hvis statsborgeren tog ophold i en anden medlemsstat.

Det daværende indenrigsministerium udarbejdede ca. 3 år senere instruks af 17. august 1995 om forståelse og anvendelse af dommen (vedhæftet bilag A1). Ministeriet bad Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingesservice) om at lade principperne i dommen indgå i myndighedens afgørelser efter udlændingeloven når oplysningerne i en konkret sag gav anledning hertil. Herefter fastsatte Udlændingestyrelsen i meddelelse om opholdssager 30/1996 – dateret 2. oktober 1996 – retningslinjer for behandlingen af sager ved-

rørende familiesammenføring efter EU-retten (bilag A1).

Af disse retningslinjer fremgår bl.a. at dommens principper kun finder anvendelse for ægtefæller og samleverer, men derimod ikke for f.eks. børn og forældre. Det fremgår endvidere at der som betingelse for at give opholdstilladelse til ægtefæller (og samleverer) bl.a. stilles krav om at den pågældende – forud for den danske statsborgers benyttelse af reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed – har fået opholdstilladelse i Danmark på baggrund af ægteskab (eller som jeg forstår det; fast samliv) med den danske statsborger.

Betingelsen om at ægtefællen forudgående skal have haft opholdstilladelse i Danmark, bortfaldt ved ikrafttrædelsen af opholdsmeddelelse 2/03 af 10. februar 2003 (bilag A2). Ændringen af praksis på dette punkt skete som følge af integrationsministerens svar på en række spørgsmål fra medlemmer af Folketinget, jf. afsnit I, punkt 3.2. I opholdsmeddelelsen blev det nu indføjet at det var en betingelse for familiesammenføring at den udenlandske ægtefælle lovligt havde boet i det EF/EØS-land hvor den danske ægtefælle havde anvendt EF-traktatens regler om fri bevægelighed.

Dommen i den såkaldte Carpenter-sag var den næste i rækken af domme af betydning for retsopfattelsen. Dommen, der blev afsagt den 11. juli 2002, slog fast at en medlemsstat ikke kan nægte at give opholdstilladelse til ægtefællen til en EU-statsborger som er etableret i sit hjemland, og som leverer grænseoverskridende tjenesteydelser til modtagere i andre medlemsstater. Domstolen inddrog retten til respekt for familielivet som et element i fortolkningen. Udlændingesservice fastsatte retningslinjer for anvendelsen af principperne i dommen ved ovennævnte opholdsmeddelelse 2/03 af 10. februar 2003 (bilag A2). Dommens principper fandt på

dette tidspunkt kun anvendelse for ægtefæller og samlevende.

Af redegørelsen fremgår videre at Udlændingesservice i juni 2003 – ved opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003 (bilag A3) – udvidede anvendelsesområdet for den praksis der udledes af Singh-dommen, sådan at også familiemedlemmer til pensionister, studerende og personer der råder over tilstrækkelige midler, fremover fik en afledt ret til familiesammenføring.

I min foreløbige redegørelse konstaterede jeg herudover at gruppen af berettigede familiemedlemmer ifølge opholdsmeddelelsen nu blev udvidet til at omfatte fællesbørn og særbørn (uanset børnenes alder). Ændringen blev gennemført med virkning for både praksis i henhold til Singh-dommen og Carpenter-dommen.

Af ministeriets brev af 10. november 2008 fremgår at Udlændingesservice ikke er enig i min udlægning af praksis på dette punkt. Af brevet fremgår i den forbindelse følgende:

‘Udlændingesservice har i sin meddelelse af 18. juni 2003 fastsat, at parternes fælles- og særbørn kan gives ophold og i meddelelsen henvist til den dagældende EF/EØS-opholdsbekendtgørelses § 2, stk. 1 (rettelig § 1, stk. 2). Udlændingesservice har hermed villet udtrykke, at det er EU-rettens børndefinition (børn under 21 år), som gælder. Meddelelsen var ikke udtryk for den praksis, at alle børn – uanset alder – kunne gives ophold, som anført af ombudsmanden.

Den nævnte § 1, stk. 2, i den dagældende EF/EØS-opholdsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 761 af 22. august 1994 med senere ændringer) har følgende ordlyd:

§ 1

...

Stk. 2. Bestemmelserne finder endvidere anvendelse på følgende medlemmer af en sådan persons familie uanset disses nationalitet:

1) Ægtefælle og deres efterkommere, der er under 21 år, eller som forsørges af den pågældende.

...’

Som det fremgår, omfatter bestemmelsen som opholdsmeddelelsen henviser til, ikke kun børn under 21 år, men også børn der er fyldt 21 år, hvis de forsørges af EU-borgeren.

Derfor spurgte jeg ministeriet om oplysningen om praksis i brevet af 10. november 2008 kunne opretholdes i lyset af bekendtgørelsens ordlyd.

Udlændingesservice har over for ministeriet medgivet at opholdsmeddelelsen burde have været formuleret mere præcist, men fastholder at praksis var som beskrevet i brev af 10. november 2008. Jeg henviser til brev af 20. november 2008 (bilag D). Jeg kan herefter konstatere at opholdsmeddelelsen på det nævnte punkt ikke var i overensstemmelse med indholdet af bestemmelsen i den dagældende EF/EØS-bekendtgørelse som opholdsmeddelelsen henviser til. Jeg har i det følgende dog lagt til grund at praksis således var at gruppen af berettigede familiemedlemmer – for både Singh- og Carpenterpraksis – omfattede børn under 21 år.

Af opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003 fremgår videre – ligesom af den forudgående opholdsmeddelelse – udtrykkeligt at retningslinjerne ikke finder anvendelse ‘hvis der er tale om bevidst omgåelse af udlændingelovens regler om ægtefællesammenføring, idet personer, der er omfattet af traktathjemlede rettigheder, ikke kan påberåbe sig disse med henblik på uretmæssigt at unddrage sig en anvendelse af national lovgivning’.

Som den næste dom af betydning for retsopfattelsen fulgte den 23. september 2003 EF-domstolens dom i den såkaldte Akrich-sag. Dommen fastslog at det ikke kan betragtes som omgåelse af national ret at selve formålet med at bruge EU-retten er at få ægtefællesammenføring. Ministe-

riet bemærker i sit brev af 2. oktober 2008 til mig at dommen herudover også fastslog at en tredjelandstatsborger der er gift med en unionsborger, skal opholde sig lovligt i en medlemsstat på det tidspunkt hvor han eller hun rejser til en anden medlemsstat hvortil unionsborgeren flytter eller er flyttet. Ministeriet henviser herved til at det af Udlændingesservices opholdsmeddelelser (rettelig familiesammenføringsmeddelelser; min bemærkning) nr. 1/08 af 27. maj 2008 (bilag A6) og nr. 3/08 af 5. september 2008 fremgår at det udenlandske familiemedlem lovligt skal have boet i det EU-land hvor den danske statsborger har udnyttet retten til ophold som arbejdstager mv.

Dommen gav anledning til at Udlændingesservice på ny ændrede praksis og justerede sine retningslinjer. Det skete ved udstedelsen af opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005 (bilag A4). I tilknytning til den ovenfor citerede bemærkning i tidligere retningslinjer om at disse ikke finder anvendelse hvis motivet er uretmæssigt at unddrage sig en anvendelse af national lovgivning, blev der nu præciseret følgende: 'Det kan ikke betegnes som uretmæssig unddragelse af national lovgivning, at formålet med, at ægtefællerne har bosat sig i et andet EU-land, er at kunne vende tilbage til oprindelseslandet i medfør af EU-rettens regler, jf. EF-domstolens dom i sag C-109/01 (Akrich). (...)'

Af den ændrede opholdsmeddelelse fremgår nu også at registrerede partnere har ret til familiesammenføring på linje med ægtefæller.

Af meddelelsen fremgår at Udlændingesservice ved samme lejlighed også skærpede betingelserne for familiesammenføring på grundlag af Singh-dommen. Blandt andet fremgik det af de ændrede retningslinjer at der ikke længere kunne gives opholdstilladelse til familiemedlemmer til danske statsborgere der havde benyttet adgangen til fri bevægelighed som

pensionister, studerende eller som selvforsørgende. Det skete på baggrund af et notat af 21. december 2004 fra Integrationsministeriet (vedhæftet bilag A4). Endvidere blev det for praksis i henhold til både Singh- og Carpenter-dommene nu direkte præciseret at kun børn under 21 år havde adgang til familiesammenføring. Som nævnt ovenfor havde dette tilsyneladende været myndighedernes praksis fra ikrafttrædelsen af opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003 (bilag A3).

Med udstedelsen af familiesammenføringsmeddelelse 1/06 af 4. oktober 2006 (bilag A5) ændrede Udlændingesservice igen praksis efter principperne i Singh- og Akrich-dommene. Nu kunne ægtefæller til pensionerede arbejdstagere, pensionerede selvstændige erhvervsdrivende eller pensionerede tjenesteydere på ny få familiesammenføring i henhold til denne praksis. Baggrunden for denne ændring af praksis var at ministeriet i et udateret notat modtaget i Udlændingesservice den 27. september 2006 havde redegjort for ministeriets (ændrede) retsopfattelse til brug for en besvarelse af en henvendelse fra EU-kommissionen (vedhæftet bilag A5). Af notatet fremgår herom således følgende:

'(...) Det bemærkes, at pensionerede arbejdstagere og pensionerede selvstændige erhvervsdrivende efter en praksisændring i [september] 2006 er blevet omfattet af den persongruppe, der kan medbringe ægtefæller til Danmark efter at have benyttet sig af retten til fri bevægelighed i et andet EU-land.'

Derimod opretholdt ministeriet – og dermed Udlændingesservice – sin hidtidige praksis i forhold til ægtefæller til studerende og restgruppen af selvforsørgende der havde udnyttet retten til fri bevægelighed. Om baggrunden for ministeriets beslutning fremgår af notatet bl.a. følgende:

'EF-domstolen har ikke taget stilling til, om principperne i Singh-dommen og Akrich-dommen kan udstrækkes til også at omfatte studerende (...) og restgruppen af selvforsørgende personer (...).

Det bemærkes i den forbindelse, at direktiv 2004/38/EF (...) ikke giver samme adgang til ægtefællesammenføring for personer, som udnytter retten til fri bevægelighed for studerende og restgruppen af selvforsørgende, som for personer, der er arbejdstagere (...). Således kan der efter direktivet over for studerende og selvforsørgende stilles krav om, at de forsørger den medfølgende ægtefælle. Der er derfor holdepunkter for også uden for direktivets anvendelsesområde at stille de to persongrupper forskelligt. Integrationsministeriet administrerer på denne baggrund adgangen til ægtefællesammenføring således, at udlændingelovens almindelige betingelser for ægtefællesammenføring skal opfyldes af ægtefæller til studerende og restgruppen af selvforsørgende, jf. udlændingelovens § 9.'

Eind-dommen blev afsagt den 11. december 2007. Dommen slog fast at det ikke kan stilles som betingelse for at tillade familiesammenføring at EU-borgeren efter at have benyttet retten til fri bevægelighed i et andet EU-land vender hjem til arbejde eller anden økonomisk aktivitet (eller som pensionist). For tredje gang udvidede EF-domstolen dermed den praksis der oprindeligt blev etableret på baggrund af Singh-dommen.

Dommen førte den 27. maj 2008 til udstedelse af familiesammenføringsmeddelelse 1/08 (bilag A6). Det fremgår af de ændrede retningslinjer at Udlændingesservice ændrede sin praksis i overensstemmelse med dommen.

Praksis blev imidlertid også lempet på et andet punkt: Kredsen af familiemedlemmer med adgang til familiesammenføring blev udvidet til fremover at omfatte alle direkte efterkommere – dvs. nu også

børnebørn mv. – samt børn over 21 år og slægtninge i opstigende linje hvis de forsørges af den danske statsborger. Udlændingesservice oplyser at ændringen fandt sted i konsekvens af ministeriets opfattelse hvorefter 'kredsen af de familiemedlemmer, der er omfattet af principperne i Singh- og Eind-dommene, er bredere end hidtil antaget', jf. ministeriets notat af 10. april 2008 (vedhæftet bilag A6, og se desuden afsnit I, punkt 3.3.3, i Udlændingesservices redegørelse).

Af ministeriets notat fremgår det at udvidelsen af personkredsen skete med henvisning til en analog anvendelse af Europaparlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (opholdsdirektivet).

Den sidstnævnte ændring af praksis havde dog alene virkning for personer omfattet af principperne i Eind-dommen, dvs. for familiemedlemmer til danske statsborgere der har udnyttet retten til fri bevægelighed ved at tage ophold i et andet EU-land. En person som fra Danmark sælger grænseoverskridende tjenesteydelser – og som i øvrigt opfylder principperne i Carpenter-dommen – har dermed fortsat kun adgang til at blive familiesammenført med ægtefæller og børn under 21 år.

Den 25. juli 2008 afsagde EF-domstolen dom i Metock-sagen. Dommen slog bl.a. fast at det ikke kan stilles som betingelse for familiesammenføring at familiemedlemmet forudgående har haft et lovligt ophold i et andet EU-land.

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik den 22. september 2008 en politisk aftale om håndtering af EU-retten om fri bevægelighed efter EF-domstolens afgørelse i Metock-sagen.

Af Meddelelse til Udlændingesservice om ændringer af EU-opholdsbekendtgørelsen og praksis som følge af Metock-

dommen m.v.' af 2. oktober 2008 bilag B1) fremgår det at praksis lempes på en række punkter og strammes på en række andre punkter. Som eksempel kan nævnes følgende:

Som direkte konsekvens af dommen bortfalder for det første nu betingelsen om at familiemedlemmet forudgående skal have haft lovligt ophold i et andet EU/EØS-land eller Schweiz. For det andet ændres retsopfattelsen sådan at familiemedlemmer til danske statsborgere der har udnyttet retten til fri bevægelighed som studerende eller selvforsørgende, nu kan få ret til familiesammenføring. Som konsekvens heraf vil en dansk statsborger der arbejder i Danmark, men bor i et andet EU-land, nu også – som selvforsørgende – kunne få familiesammenføring efter EU-rettens regler.

Samtidig skærpes gældende praksis: Ved den danske statsborgers ophold i et andet EU-land stilles nu bl.a. krav om at den pågældende har etableret et reelt og faktisk ophold i værtslandet for at kunne få familiesammenføring efter sin tilbagevenden til Danmark. Den danske statsborger skal på tro og love erklære at han eller hun har haft et reelt og faktisk ophold i værtslandet. Der skal desuden afgives en tro- og loveerklæring om at ægteskabet ikke udelukkende er indgået med henblik på at opnå et opholdsgrundlag for ægtefællen.

Det fremgår videre at ministeriet desuden har revurderet den praksis som Udlændingesservice hidtil har udledt af Carpenterdommen, sådan at dommens principper fremover kun finder anvendelse i sager hvor de faktiske omstændigheder svarer til omstændighederne i Carpenter-sagen. Det skal bl.a. fremover være en betingelse for at kunne påberåbe sig dommen at den danske statsborger har forretningsrejser til de øvrige EU-lande hvortil der leveres tjenesteydelser. Desuden skal den danske statsborgers levering af tjene-

steydelserne udgøre en stor del af hans eller hendes erhvervmæssige aktiviteter, dels i Danmark, dels i andre EU-lande.

Endelig præciserer ministeriet gældende praksis med hensyn til fastlæggelsen af arbejdstagerbegrebet. Det fremgår således at det beror på en konkret vurdering af den enkelte sags omstændigheder om en EU-borger anses for arbejdstager i EU-rettens forstand. Der kan ikke opstilles en nedre grænse for hvor længe arbejdsforholdet skal have varet. Beskæftigelse der har karakter af et rent marginalt supplement, falder dog uden for anvendelsesområdet.

Praksisændringerne blev offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside den 5. oktober 2008. Det skete ved at udlændingemyndighederne lagde revideret information om praksis under et nyt menupunkt på hjemmesiden med overskriften 'Familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten'.

Den 6. oktober 2008 justerede Udlændingesservice sine retningslinjer ved udstedelsen af familiesammenføringsmeddelelse 4/08. En kopi af meddelelsen var vedlagt ministeriets brev af 10. november 2008.

2.2. Ombudsmandens bemærkninger til udlændingemyndighedernes praksis

Min undersøgelse omfatter ikke en egentlig stillingtagen til om udlændingemyndighedernes praksis vedrørende familiesammenføring til danske statsborgere på grundlag af EU-reglerne om den frie bevægelighed generelt er i overensstemmelse med EU-retten. Det ville falde uden for rammerne af denne undersøgelse. Jeg har derfor ikke taget stilling til om de enkelte betingelser som gennem perioden har været stillet for at give familiesammenføring, er i overensstemmelse med EU-retten. Jeg vil i relevant omfang forholde mig til disse spørgsmål i forbindelse med konkrete sager om afslag på familiesammenføring.

Jeg har imidlertid anledning til at bemærke at det er mit generelle indtryk at udlændingemyndighederne som udgangspunkt er opmærksomme på de rettigheder om familiesammenføring til danske statsborgere som følger af EU-retten.

Udlændingesservice har således siden 1996 bl.a. på grundlag af praksis fra EF-domstolen løbende fastsat retningslinjer til medarbejderne for behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring på baggrund af EU-retten. Jeg henviser til de bilag som var vedlagt Udlændingesservices redegørelse af 1. september 2008, samt til de seneste retningslinjer af 6. oktober 2008 som jeg modtog sammen med ministeriets brev af 10. november 2008. De af retningslinjerne som jeg særligt henviser til i min redegørelse, findes – som tidligere nævnt – som bilag A1-A6.

Jeg har i tilknytning til min gennemgang af retningslinjerne noteret mig at Udlændingesservice i et bilag til redegørelsen bilag (A10) har oplyst at i alt 313 borgere i perioden 1. juli 2002 til 30. juni 2008 har fået familiesammenføring på grundlag af EU-reglerne. I samme periode er der givet afslag i 54 tilfælde.

Min gennemgang af udlændingemyndighedernes praksis i perioden giver mig dog også anledning til at bemærke at det synes at være en gennemgående tendens at praksis på vigtige punkter har været meget svingende. Samtidig kan jeg konstatere at udlændingemyndighederne i perioder ofte har anlagt en temmelig restriktiv fortolkning af de rettigheder som i henhold til bl.a. EF-domstolens praksis tilkommer familiemedlemmer til danske statsborgere der har benyttet EU-reglerne om fri bevægelighed.

Jeg vil nedenfor nævne nogle eksempler på det:

Et *eksempel* på svingende og i perioder restriktiv praksis er myndighedernes praksis vedrørende familiemedlemmer til

pensionister, studerende og restgruppen af selvforsørgende personer.

Singh-dommens principper fandt først med opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003 (bilag A3) anvendelse for familiemedlemmer til den nævnte persongruppe.

I 2005 ændrede myndighederne praksis sådan at der ikke længere kunne gives opholdstilladelse til familiemedlemmer til pensionister, studerende og restgruppen af selvforsørgende personer (opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005, bilag A4). Som begrundelse for beslutningen henviste myndighederne bl.a. til at EF-domstolen ikke specifikt har taget stilling til om adgangen til at medbringe familiemedlemmer i forbindelse med udnyttelsen af den fri bevægelighed gælder for den nævnte persongruppe, jf. opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005 (bilag A4) som henviser til ministeriets notat af 21. december 2004 (vedhæftet bilag A4). Af notatet fremgår at beslutningen blev truffet på trods af følgende konstatering:

’Det forhold, at enhver unionsborger siden 1993 har haft en traktathjemlet ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, taler for, at EF-domstolen i eventuelle kommende sager vil nå frem til, at dette er tilfældet [dvs. at familiemedlemmer til pensionister, studerende og restgruppen af selvforsørgende vil være omfattet; min tilføjelse].

På den anden side følger det af EU-reglerne, at der ikke er samme adgang til ægtefællesammenføring for personer, som udøver retten til fri bevægelighed for økonomisk aktivitet, og for personer, som udnytter retten til fri bevægelighed for studerende, pensionister og den såkaldte restgruppe (...).

Spørgsmålet om, hvorvidt principperne i Singh-dommen og Akrich-dommen kan udstrækkes til at også at omfatte studerende, pensionister og den såkaldte restgruppe, kan ikke besvares med sikkerhed, før EF-domstolen har taget stilling hertil.

...

På den baggrund vil Integrationsministeriet administrere adgangen til familiesammenføring således, at udlændingelovens almindelige betingelser for familiesammenføring som udgangspunkt finder anvendelse på familiemedlemmer til studerende, pensionister og den såkaldte restgruppe.'

Allerede i 2006 blev praksis ændret igen. Denne gang medførte ændringen at familiemedlemmer til pensionister på ny kunne få familiesammenføring efter principperne i Singh-dommen, jf. familiesammenføringsmeddelelse 1/06 af 4. oktober 2006 (bilag A5). Derimod opretholdt myndighederne deres hidtidige praksis i forhold til familiemedlemmer til studerende og restgruppen af selvforsørgende personer. Som begrundelse henviste ministeriet igen til at EF-domstolen ikke har taget stilling til om principperne i Singh-dommen kan udstrækkes til at omfatte studerende og restgruppen af selvforsørgende personer, jf. ministeriets notat (udateret) modtaget i Udlændingesservice den 27. september 2006 (vedhæftet bilag A5).

Først med den praksisændring der fandt sted i forbindelse med afklaringen af konsekvenserne af Metock-dommen, fik familiemedlemmer til studerende og selvforsørgende igen ret til familiesammenføring på grundlag af EU-retten, jf. ministeriets meddelelse af 2. oktober 2008 til Udlændingesservice (bilag B1).

Som et *andet eksempel* på svingende og i perioder restriktiv praksis kan nævnes at adgangen til familiesammenføring på grundlag af principperne i Singh-dommen frem til den 18. juni 2003 var forbeholdt ægtefæller og samlevende. Først herefter blev parternes børn under 21 år også omfattet, jf. opholdsmeddelelse 9/03 (bilag A3). Ændringen af praksis skete tilsyneladende uden nogen sammenhæng med udviklingen i EU-retten idet EF-domstolen ikke – så vidt det fremgår af rede-

gørelsen fra Udlændingesservice – siden Singh-dommen i 1992 havde udtalt sig om vandrende arbejdstageres rettigheder til at få familiesammenføring i deres eget hjemland.

I 2008 blev praksis på ny ændret sådan at alle børn – uanset alder – nu fik ret til familiesammenføring på grundlag af EU-retten, jf. familiesammenføringsmeddelelse 1/08 af 27. maj 2008 (bilag A6).

Med denne ændring blev kredsen af familiemedlemmer med ret til familiesammenføring på grundlag af reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed i øvrigt udvidet til generelt at omfatte parternes slægtninge i op- og nedstigende linje. Praksis indtil da må efter min umiddelbare opfattelse ses som et eksempel på de rettigheder som tilkommer familiemedlemmer til EU-borgere der har anvendt retten til fri bevægelighed, længe har været fortolket restriktivt. Jeg hæfter mig i den forbindelse ved at Udlændingesservice i redegørelsens afsnit I, punkt 3.3.3 (bilag A), selv begrunder praksisændringen med at det fremgik af ministeriets notat af 10. april 2008 at 'kredsen af de familiemedlemmer, der er omfattet af principperne i Singh- og Eind-dommene, er bredere end hidtil antaget'. Ministeriets notat af 10. april 2008 er vedhæftet bilag A6.

Som et *tredje eksempel* på at udlændingemyndighederne i en længere periode har anlagt en restriktiv fortolkning af EF-domstolens praksis, kan nævnes at Udlændingesservice først den 10. februar 2003 ophævede den tidligere gældende betingelse om at ægtefællen forud for parternes ophold i et andet EU-land skulle have haft opholdstilladelse i Danmark på grundlag af ægteskabet/samlivet, jf. opholdsmeddelelse 2/03 (bilag A2). Denne ændring skete ifølge oplysningerne i Udlændingesservices redegørelse fordi medlemmer af Folketinget havde spurgt til praksis på området, jf. redegørelsens afsnit I, punkt 3.2 (bilag A).

Et fjerde eksempel som særligt viser tendensen til at udlændingemyndighederne har en restriktiv forståelse af EF-domstolens praksis, er dele af praksis efter Carpenter-dommen:

Den berettigede personkreds omfattede oprindeligt kun ægtefæller og samlevere, jf. opholdsmeddelelse 2/03 af 10. februar 2003 (bilag A2). 4 måneder senere fik børn under 21 år også adgang til familiesammenføring, jf. opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003 (bilag A3). Denne praksis er opretholdt selv om personkredsen som omfattes af principperne i Singh-dommen, nu er blevet udvidet med (alle) slægtninge i op- og nedstigende linje hvis de forsørges af den danske statsborger.

Den seneste ændring af praksis vedrørende Carpenter-dommens rækkevidde bygger efter min opfattelse også på en restriktiv forståelse af EU-rettinghederne vedrørende familiesammenføring: Fremover vil dommens principper således kun finde anvendelse i sager hvor de konkrete omstændigheder svarer til de faktiske omstændigheder i dommen. Jeg henviser til ministeriets meddelelse af 2. oktober 2008 til Udlændingesservice som jeg har modtaget i kopi, og desuden til de oplysninger som blev offentliggjort på myndighedernes hjemmeside den 5. oktober 2008.

På grundlag af ovenstående må det konstateres at der er flere eksempler på at udlændingemyndighederne gennem årene har valgt en restriktiv forståelse af de rettigheder som tilkommer familiemedlemmer til danske statsborgere der har udnyttet EU-reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed og reglerne om den fri udveksling af tjenesteydelser. Endvidere må det konstateres at myndighedernes praksis på nogle vigtige punkter har været meget svingende.

Efter min umiddelbare opfattelse er det uheldigt at praksis på disse punkter har været så svingende som tilfældet er, samtidig med at der i flere tilfælde ikke fore-

ligger oplysninger om hvilke nærmere grunde der ligger bag en praksisændring. Jeg har derfor overvejet om jeg i denne sammenhæng burde undersøge grundlaget for praksisændringerne nærmere.

I lyset af den afklaring af praksis der fandt sted den 5. oktober 2008, finder jeg dog ikke at de nævnte forhold på nuværende tidspunkt giver mig anledning til at foretage mig yderligere. Jeg har herved for det første lagt vægt på at praksis nu er blevet justeret på en række punkter. I den forbindelse har jeg noteret mig oplysningen om at ændringerne – også – er et resultat af en generel analyse af EU-retten som Integrationsministeriet (sammen med flere andre ministerier) har foretaget for at sikre at myndighedernes regler og praksis er i overensstemmelse med EU-retten. Jeg henviser til ministeriets meddelelse af 2. oktober 2008 til Udlændingesservice og til pressemeddelelsen offentliggjort den 5. oktober 2008 på udlændingemyndighedernes hjemmeside.

Endvidere har jeg for det andet lagt vægt på at et udkast til ændring af EU-opholdsbekendtgørelsen og et resumé af meddelelsen af 2. oktober 2008 til Udlændingesservice (forud herfor) ved brev af 22. september 2008 er blevet sendt til EU-kommissionen. Af ministeriets brev af 2. oktober 2008 fremgår at dette er sket 'med henblik på endeligt at afstemme, at Integrationsministeriets og Kommissionens fortolkning af Metock-dommen og den nødvendige udmøntning af denne er overensstemmende'. EU-kommissionen har ved brev af 25. september 2008 tilkendegivet at materialet synes at gengive en korrekt anvendelse af fællesskabsretten i forbindelse med Metock-dommen. Af brevet fremgår videre at en endelig stillingtagen fra kommissionen afventer formuleringen af EU-opholdsbekendtgørelsen og meddelelsen til Udlændingesservice.

For det tredje har jeg lagt vægt på oplysningerne i ministeriets brev af 10. no-

vember 2008 om udlændingemyndighedernes generelt styrkede indsats på området. Jeg henviser til at såvel ministeriet som Udlændingetjenesten har oprettet særlige EU-enheder som skal sikre en tæt faglig overvågning af området for familiesammenføring efter EU-reglerne om fri bevægelighed, herunder den løbende udvikling i retspraksis fra EF-domstolen. Det fremgår i den forbindelse at relevante sager ved domstolen vil blive fulgt tæt igennem hele sagsforløbet. Med dette tiltag agter udlændingemyndighederne at sikre en effektiv, korrekt og sammenhængende gennemførelse af EF-domspraksis i dansk ret. Jeg har også noteret mig at udlændingemyndighederne gennem instruktion og oplæring sikrer at medarbejderne har kendskab til EU-rettens betydning på området for familiesammenføring.

Som nævnt omfatter min undersøgelse ikke en egentlig stillingtagen til om udlændingemyndighedernes praksis vedrørende familiesammenføring til danske statsborgere på grundlag af EU-reglerne om den frie bevægelighed generelt er i overensstemmelse med EU-retten. Det vil le falde uden for rammerne af denne undersøgelse. Jeg vil i lyset af den praksis der gælder for min virksomhed, i relevant omfang forholde mig til disse spørgsmål i forbindelse med min behandling af konkrete sager. I denne forbindelse vil jeg efter omstændighederne også benytte mig af min mulighed for at forelægge særlige spørgsmål om EU-rettens fortolkning for EU-ombudsmanden.

På det foreliggende grundlag foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende udlændingemyndighedernes fortolkning og administration af retten til familiesammenføring efter EU-reglerne.

3. Praksis vedrørende kravet til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning (arbejdstagerbegrebet) og det nye etableringskrav

Forud for Metock-dommen var en af betingelserne for som vandrende arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder at kunne benytte EU-rettens regler til at opnå familiesammenføring i Danmark at beskæftigelsen i et andet EU-land ikke havde været af rent marginal karakter. I Udlændingetjenestens redegørelse af 1. september 2008 var dette beskrevet således at der skulle være tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed og i minimum 10-12 timer pr. uge, jf. redegørelsens punkt 1, afsnit 2.1. Siden den 9. juli 2008 var denne oplysning desuden fremgået af udlændingemyndighedernes hjemmeside under punktet 'Ægtefællesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten', ligesom oplysningen fremgik af de retningslinjer som blev udmøntet i familiesammenføringsmeddelelse 1/08 af 27. maj 2008 (bilag A6).

Udlændingetjeneste præciserede dog i tilknytning hertil at retsopfattelsen (fortsat) var den at der ikke kan opstilles et nærmere mindstekrav til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning, jf. redegørelsens afsnit 1, punkt 3.3.4 (bilag A).

I supplement af 2. september 2008 til redegørelsen har Udlændingetjeneste oplyst at styrelsen efterfølgende ændrede teksten på hjemmesiden sådan at det herefter alene fremgik at der skal være tale om beskæftigelse i minimum 10-12 timer pr. uge. Udlændingetjeneste ændrede som konsekvens heraf i redegørelsens punkt 2, afsnit 4.2.1.

Den 5. september 2008 blev teksten tilsvarende ændret i familiesammenføringsmeddelelse 3/08.

Samme dag bad jeg ministeriet om at redegøre for praksis vedrørende de krav der stilles til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning, når den danske statsborger der

ønsker familiesammenføring, har opholdt sig og arbejdet i et andet EU-land. Jeg bad i den forbindelse om at få at vide hvad der nærmere ligger i kravet om at beskæftigelsen skal være 'faktisk og reel og ikke af rent marginal karakter'. Jeg bad også om at få at vide hvilke krav eller begrænsninger der eventuelt følger af EU-retten. Som jeg også oplyste over for ministeriet, var baggrunden for mine spørgsmål at det har stor betydning for borgere som overvejer eller planlægger at benytte EU-reglerne om fri bevægelighed, at de kan gøre sig bekendt med den retstilstand der gælder for dem og deres familie ved hjemkomsten til Danmark.

Ministeriet har i sin udtalelse af 2. oktober 2008 bl.a. anført følgende:

'Integrationsministeriet forstår EU-retten således, at det beror på en konkret vurdering af den enkelte sags faktiske omstændigheder, om en EU-borger kan betragtes som arbejdstager i EU-rettens forstand. Det er afgørende, om der er tale om udøvelse af faktisk og reel beskæftigelse. Beskæftigelse, der fremstår som et rent marginalt supplement, er således udelukket fra anvendelsesområdet. Det er derfor normalt en betingelse, at der har været tale om beskæftigelse i minimum 10-12 timer ugentligt, jf. nedenfor. Der kan ikke ved vurderingen fastsættes en nedre grænse for, hvor længe arbejdsforholdet skal have varet.

Integrationsministeren har flere gange besvaret spørgsmål i Folketinget vedrørende reglerne om familiesammenføring efter EU-reglerne om den fri bevægelighed. (...).

...

Som det fremgår af integrationsministerens besvarelser, kan der ikke opstilles en nedre grænse for, hvor længe arbejdsforholdet skal have varet, hvis en ægtefælle til en dansk statsborger søger familiesammenføring i Danmark med henvisning til, at den danske statsborger har udnyttet

den fri bevægelighed efter EU-retten. Det beror på en konkret vurdering af sagens omstændigheder, om den danske statsborger kan anses for at være omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed.

Denne retsopfattelse har ikke ændret sig i Integrationsministeriet.

Ved vurderingen af, om der er tale om faktisk og reel beskæftigelse, lægger udlændingemyndighederne vægt på, at den pågældende udfører eller har udført et arbejde, som vedkommende har modtaget en modydelse for, typisk i form af løn. Der lægges tillige vægt på, at arbejdet ikke fremstår som rent marginalt supplement. Det vil derfor normalt være et krav, at der er tale om et arbejde på mindst 10-12 timer om ugen.

Arbejdstagerbegrebet har været fortolket af EF-domstolen på flere områder, (...).

Sådanne domme vedrørende arbejdstagerbegrebet kan have en betydning for, hvordan arbejdstagerbegrebet skal fortolkes i forbindelse med sager om familiesammenføring på grundlag af arbejde i et andet EU-land.

Som eksempel kan henvises til den tidligere omtalte dom i Franca Ninni-Orasche-sagen (sag C-413/01), hvor EF-domstolen har fastslået, at en tidsbegrænset kontrakt på 10 ugers arbejde var tilstrækkelig til, at der var tale om en arbejdstager i EU-rettens forstand, (...).

En EU-borger, som har en tidsbegrænset ansættelse, men som ophører med arbejdet efter mindre end 10 uger, vil efter omstændighederne kunne opfylde betingelserne for at være arbejdstager i EU-rettens forstand, ligesom en person, der har arbejdet mere end 10 uger, ikke i alle tilfælde vil opfylde betingelserne, f.eks. fordi der ikke er tale om reelt arbejde.

Som eksempel på en situation, hvor f.eks. kort tids arbejde i et andet EU-land vil kunne betragtes som faktisk og reelt, kan nævnes den situation, hvor en person

har planlagt at etablere et reelt og faktisk ophold i f.eks. Sverige og i den forbindelse skal påbegynde et faktisk og reelt arbejde, men hvor det som følge af uforudsete handlinger er nødvendigt, at personen vender tilbage til Danmark, f.eks. på grund af dødsfald i familien. I en sådan situation vil denne person efter omstændighederne kunne betragtes som at have været arbejdstager i fællesskabsretlig forstand i Sverige.

Det vil derfor ikke være korrekt at angive en bestemt tidsgrænse.'

Ministeriet beklagede herefter over for mig at oplysningerne på hjemmesiden blev ændret den 9. juli 2008 sådan at det fremgik at det normalt er en betingelse at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed. Ministeriet beklagede endvidere hvis oplysningerne på hjemmesiden havde givet anledning til tvivl.

Efter min gennemgang ovenfor har jeg lagt til grund at praksis hele tiden har været at der ikke gælder en nedre grænse for hvor længe arbejdsforholdet skal have været. Det beror således på en konkret vurdering af den enkelte sags faktiske omstændigheder om en borger kan betragtes som arbejdstager i EU-rettens forstand, herunder om vedkommende har udøvet beskæftigelse som ikke blot har været af rent marginal karakter.

På den baggrund er det min opfattelse at den oplysning om et krav om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed der blev offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside den 9. juli 2008, fejlagtigt var egnet til at skabe et indtryk af at der blev administreret efter en nedre grænse for længden af arbejdsforholdet. Jeg er derfor enig med ministeriet i at det er beklageligt at oplysningerne på hjemmesiden den 9. juli 2008 blev ændret sådan at det fremgik at det normalt er en betingelse at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed.

Jeg har gjort ministeriet og Udlændingesservice bekendt med min opfattelse, men jeg har dog ikke grundlag for at foretage mig videre vedrørende dette forhold.

Ved min vurdering heraf har jeg bl.a. lagt vægt på at oplysningerne efterfølgende blev rettet, og at ministeriet har oplyst at bemærkningen om et par ugers beskæftigelse var ment som en vejledning, da det i den offentlige debat fejlagtigt var blevet udlagt som om der var tale om en tidsgrænse på helt op til 6 måneder. Den indsatte oplysning blev herefter i den offentlige debat misforstået således at der skulle være tale om en absolut tidsgrænse.

Jeg har videre lagt vægt på at ministeriet har besluttet at Udlændingesservices meddelelser om fortolkning af praksis i forhold til EU-reglerne om fri bevægelighed fremover vil skulle tiltrædes af ministeriet inden de udsendes til sagsbehandlernes og offentliggøres på hjemmesiden. Endelig har jeg lagt vægt på at ministeriet har meddelt at der vil blive oprettet en særlig EU-enhed der bl.a. skal sikre en tæt overvågning og kontrol af familiesammenføring på EU-området.

Af ministeriets 'Meddelelse til Udlændingesservice om ændringer af EU-opholdsbekendtgørelsen og praksis som følge af Metock-dommen m.v.' af 2. oktober 2008 (bilag B1) fremgår at praksis nu ændres på en række punkter. Mulighederne for at få familiesammenføring efter EU-reglerne bliver udvidet til at omfatte både økonomisk aktive danskere, pensionister, danske studerende og selvforsørgende. Som jeg forstår det, sker der samtidig en stramning af praksis med hensyn til de krav der stilles til den danske statsborgers ophold i et andet EU-land. Stramningen består i at der bliver indført et nyt krav om at den danske statsborger skal have haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land.

Af meddelelsen fremgår bl.a. følgende om forståelsen af dette nye krav:

'Kravet indebærer, at der er tale om en faktisk og reel flytning til et andet medlemsland. Flytningen skal være en realitet, og der må således ikke blot være tale om et kortvarigt ophold på et hotelværelse, hvorefter pågældende vender tilbage til Danmark med henblik på at ansøge om familiesammenføring.

Som et (...) eksempel på et kortvarigt ophold, der efter en umiddelbar vurdering ikke kan antages at udgøre et reelt og faktisk ophold, kan nævnes fremleje af et værelse eller tilflytning på en c/o adresse hos slægtninge eller bekendte i en kortvarig periode. Til forskel herfra må et længere ophold i en lejelejlighed på grundlag af en tidsubegrænset lejekontrakt eller et længere ophold i en bolig, som (...) har købt, umiddelbart antages at udgøre et reelt og faktisk ophold.

Der vil dog skulle foretages en konkret og individuel vurdering af samtlige konkrete omstændigheder i sagen, hvor ovennævnte forhold skal indgå (...).

...

Sekundær bevægelighed

...

(...) Der vil således blandt andet kunne lægges vægt på varigheden af hovedpersonens planlagte ophold i et andet EU-land, varigheden af ægteskabet mellem hovedpersonen og den udenlandske ægtefælle, karakteren af hovedpersonens bopæl m.v.'

I min foreløbige redegørelse skrev jeg at jeg gik ud fra at ministeriet i den kommende tid nøje vil følge udviklingen i praksis vedrørende fastlæggelsen af arbejdstagerbegrebet, herunder den betydning beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning tillægges. Desuden bemærkede jeg at jeg gik ud fra at ministeriet også vil være meget opmærksom på hvordan kravet om et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land bliver fortolket og anvendt i praksis. I tilknytning hertil skrev jeg videre at jeg gik ud fra at ministeriet vil sørge for at der lø-

bende bliver lagt relevante afgørelser herom ud på udlændingemyndighedernes hjemmeside, og at ministeriet vil sørge for at vejledningen både på hjemmesiden og i fremtidige familiesammenføringsmeddelelser i givet fald vil blive ajourført på grundlag af en gennemgang af denne praksis.

Jeg bad om at ministeriet underretter mig om hvordan praksis udvikler sig både for så vidt angår fastlæggelsen af arbejdstagerbegrebet og den betydning som beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning herved tillægges, og for så vidt angår fortolkningen af kravet om et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land. Jeg bad om at modtage en samlet underretning herom pr. 1. juli 2009.

I brevet af 10. november 2008 har ministeriet over for mig tilkendegivet at ville følge – blandt andet gennem EU-enheden – udviklingen i praksis vedrørende arbejdstagerbegrebet og kravet om etablering af et reelt og faktisk ophold som anført ovenfor. Ministeriet oplyser i tilknytning hertil at jeg vil modtage en samlet underretning om opfølgningen inden den 1. juli 2009. Videre bemærker ministeriet at relevante afgørelser løbende vil blive offentliggjort på hjemmesiden. Vejledningen på hjemmesiden og retningslinjerne til medarbejderne vil på grundlag af denne praksis desuden løbende blive ajourført.

Jeg imødeser ministeriets underretning pr. 1. juli 2009, men foretager mig på nuværende tidspunkt herudover ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Afslutningsvis skal jeg for en ordens skyld understrege at jeg ikke herved har taget stilling til indholdet af den praksis der følges af udlændingemyndighederne på de ovennævnte punkter. Jeg henviser til det jeg har anført i afsnit 2.2 om at min undersøgelse ikke omfatter en egentlig stillingtagen til udlændingemyndighedernes retsopfattelse, men at jeg vil forholde

mig til spørgsmål angående retsopfattelsen i forbindelse med eventuelle konkrete sager.

4. Udlændingemyndighedernes afklaring af praksis som følge af afgørelser fra EF-domstolen

I brev af 5. september 2008 skrev jeg til ministeriet at Udlændingesseservices redegørelse umiddelbart kunne efterlade det indtryk at der i flere tilfælde var gået ganske lang tid fra EF-domstolen havde afsagt en dom på området, og indtil dommens betydning for praksis vedrørende familiesammenføring efter EU-retten blev afklaret.

Derfor skrev jeg til ministeriet at jeg gik ud fra at konsekvenserne af Metock-dommen blev afklaret i løbet af ganske kort tid. Jeg bad også om at blive underrettet om årsagerne til den tid der forløb fra dommens afsigelse og til afklaring af dommens konsekvenser for praksis fandt sted.

Den 17. september 2008 skrev jeg til ministeriet at jeg også ville inddrage oplysningerne i Udlændingesseservices redegørelse om implementeringen i praksis af tidligere domme på området. Jeg bad derfor om at ministeriet i udtalelsen til mig forholdt sig til oplysningerne herom i Udlændingesseservices redegørelse, herunder oplysningerne om de tidsmæssige forløb. Jeg bad også ministeriet om nærmere at oplyse hvilke forhold der har begrundet udstrækningen af disse forløb.

Til brug for besvarelsen af mine spørgsmål anmodede ministeriet Udlændingesseservice om yderligere bemærkninger. Se i den forbindelse ministeriets brev af 2. oktober 2008 til mig hvor Udlændingesseservices supplerende bemærkninger er gengivet (bilag B).

I det følgende vil jeg gennemgå forløbet fra EF-domstolens afsigelse af en relevant dom og indtil konsekvenserne af dommen for praksis første gang er afklaret. Jeg har ikke inddraget oplysninger om efterføl-

gende ændringer af praksis som i relation til visse domme har fundet sted.

De tidsmæssige forløb ved gennemførelsen af praksisændringer i perioden fra Singh-dommens afsigelse i 1992 og indtil Eind-dommens afsigelse i 2007

Med hensyn til Singh-dommen som er fra 7. juli 1992, må jeg forstå de oplysninger jeg har modtaget, sådan at konsekvenserne af denne dom først blev søgt afklaret da det daværende indenrigsministerium i et notat af 17. august 1995 (vedhæftet bilag A1) instruerede det daværende Direktoratet for Udlændinge om hvordan dommen skulle fortolkes og anvendes. På baggrund heraf fastsatte den daværende udlændingestyrelse den 2. oktober 1996 retningslinjer 30/1996 til medarbejderne i form af en notits vedrørende dommen (bilag A1). Det anføres i et følgebrev til notitsen at den blev udarbejdet fordi dommen havde givet anledning til en del fortolknings-spørgsmål.

Af de supplerende bemærkninger fra Udlændingesseservice fremgår at man ikke er i stand til at redegøre for baggrunden for at Indenrigsministeriet den 17. august 1995 sendte det ovennævnte notat til Direktoratet for Udlændinge. Udlændingesseservice har oplyst at intervallet mellem modtagelsen af instruksen fra Indenrigsministeriet og udstedelse af meddelelse 30/1996 den 2. oktober 1996 bl.a. beroede på overvejelser om Singh-dommens rækkevidde, afklaring af kompetencespørgsmål og spørgsmål om hvilken type opholdstilladelse personer omfattet af dommens principper skulle have.

Herefter må jeg lægge til grund at den første afklaring af konsekvenserne af Singh-dommen fandt sted efter mere end 4 år.

Carpenter-dommen som er fra den 11. juli 2002, blev udmøntet i Udlændingesseservices praksis med udstedelsen af opholds-

meddelelse 2/03 af 10. februar 2003 (bilag A2), dvs. efter 7 måneder.

Udlændingesservice har i de supplerende bemærkninger til ministeriet oplyst at styrelsen i en periode – formentlig et par måneder – ikke var bekendt med dommen. Det blev Udlændingesservice først ved en henvendelse udefra. Hvorfor der herefter forløb yderligere 5 måneder før en afklaring fandt sted, er der ingen oplysninger om.

Akrich-dommen blev afsagt af EF-domstolen den 23. september 2003. En af dommens vigtige konstateringer var at motivet bag en bosættelse i en anden medlemsstat er uden betydning for retsstillingen ved en tilbagevenden til EU-borgerens hjemland (se især dommens præmis 55-56). Herefter kunne det ikke betragtes som uretmæssig unddragelse af national lovgivning at anvende EU-retten med den hensigt at opnå familiesammenføring. Denne retsopfattelse blev først indarbejdet i opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005 (bilag A4).

Jeg er opmærksom på at Udlændingesservice over for ministeriet i brevet af 2. oktober 2008 har oplyst at Akrich-dommens konstatering var i overensstemmelse med den retsopfattelse som allerede var gældende hos udlændingemyndighederne. Jeg har forstået Udlændingesservices bemærkninger sådan at det egentlig ikke var nødvendigt at ændre i opholdsmeddelelserne alene på grund af denne dom.

Som det imidlertid er anført ovenfor i afsnit 2.1, fremgik det af de tidligere opholdsmeddelelser (2/03 af 10. februar 2003 og 9/03 af 18. juni 2003, bilag A2 og A3) at der ikke kunne gives familiesammenføring efter EU-retten hvis der var tale om bevidst omgåelse af udlændingelovens regler om ægtefællesammenføring. Det blev uddybet med en bemærkning om at '... personer, der er omfattet af traktathjemlede rettigheder, ikke kan påberåbe sig disse med henblik på uretmæssigt at

unddrage sig en anvendelse af national lovgivning'.

I opholdsmeddelelse 4/05 (bilag A4) blev det i forlængelse af ovennævnte citat nu udtrykkeligt præciseret at det ikke var 'uretmæssig unddragelse af national lovgivning' at formålet med ægtefællernes bosættelse i det andet EU-land var at kunne vende tilbage til oprindelseslandet i medfør af EU-rettens regler, 'jf. EF-domstolens dom i sag C-109/01 (Akrich)'. Videre fremgik det nu af retningslinjerne at uretmæssig unddragelse – som konsekvens heraf – som udgangspunkt kun vil foreligge ved ægteskaber der er indgået proforma eller tvangsmæssigt.

På baggrund heraf konkluderede jeg i min foreløbige redegørelse at denne afklaring af Akrich-dommens rækkevidde ikke kan have været uden betydning for udlændingemyndighedernes administration af området. Jeg henviste i øvrigt til at det netop var manglende kendskab til Akrich-dommens rækkevidde der var baggrunden for at Udlændingesservice over for mig har beklaget at der i forbindelse med 2 telefonsamtaler med journalister fra Berlingske Tidende var givet forkert vejledning, jf. afsnit 6.2.3 nedenfor.

Ministeriet bemærker i sit brev af 10. november 2008 (bilag C) blandt andet at Udlændingesservice fra Akrich-dommens afsigelse har lagt til grund i sagsbehandlingen at formålet med et ophold i et andet EU-land i sig selv er uden betydning. Denne konstatering bygger på følgende oplysninger som ministeriet har modtaget fra Udlændingesservice:

'Udlændingesservice kan oplyse, at vi i perioden frem til den førstkommande ændring af familiesammenføringsmeddelelsen efter Akrich-dommen administrerede efter principperne i dommen. Det bemærkes i øvrigt, at vi ikke erindrer nogensinde at have givet afslag ud fra en omgælsesbetragtning af den karakter, der blev ude-

lukket endegyldigt med Akrich-dommen.'

Jeg forstår dette sådan at det efter udlændingemyndighedernes opfattelse ikke havde nogen betydning at Akrich-dommens rækkevidde på det nævnte punkt først kom til at fremgå af opholdsmeddelelsen 16 måneder efter dommen blev afsagt, da styrelsen allerede administrerede efter det pågældende princip.

Jeg må imidlertid fastholde min foreløbige konklusion, hvorefter præciseringen af opholdsmeddelelse 4/05 (bilag A4) på det omhandlede område ikke kan have været uden betydning for udlændingemyndighedernes administration af området. Dette gælder selv om der aldrig nogen sinde skulle være givet afslag ud fra en omgængelsesbetragtning som den Akrich-dommen gjorde op med, jf. Udlændingesservices bemærkninger i Integrationsministeriets brev af 10. november 2008.

I den forbindelse har jeg lagt vægt på at det af de foregående opholdsmeddelelser klart fremgik at man ikke kunne påberåbe sig EU-retten med det formål at undgå de nationale familiesammenføringsregler. Med Akrich-dommen stod det klart at motivet for at benytte EU-retten ikke længere kunne tillægges nogen betydning.

Administrationen af EU-området består ikke alene i at træffe afgørelser i konkrete ansøgningssager om familiesammenføring, men også i at give borgerne en korrekt vejledning om deres retsstilling. Bli- ver der ikke vejledt korrekt om Akrich-dommens betydning, kan der være borgere der undlader at benytte deres EU-rettigheder til at få familiesammenføring i Danmark.

I nærværende sag er jeg netop blevet bekendt med at der har været visse problemer med den konkrete vejledning i relation til blandt andet Akrich-dommen. Jeg henviser på ny til at det var manglende kendskab til Akrich-dommens rækkevidde der var baggrunden for at Udlændin-

geservice over for mig har beklaget at der i forbindelse med 2 telefonsamtaler med journalister fra Berlingske Tidende var givet forkert vejledning, jf. afsnit 6.2.3 nedenfor.

Jeg kan endvidere henvise til et andet konkret eksempel der viser at Akrich-dommens konstatering vedrørende omgængelsesbegrebet tilsyneladende ikke i alle tilfælde er slået igennem i Udlændingesservices administration. Det drejer sig om et e-mail-svar som Udlændingesservice i august 2005 sendte til en borger der havde henvendt sig med et spørgsmål om EU-reglerne for familiesammenføring. I sit svar til borgeren skrev Udlændingesservice blandt andet følgende (e-mail af 26. august 2005, vedlagt som bilag til Udlændingesservices redegørelse, findes på min hjemmeside som bilag A8):

'Der stilles ikke nogen krav til varigheden af opholdet i et andet EU-land, men anvendelsen af EU-reglerne skal have været reel. Der må således ikke være tale om forsøg på omgængelse af reglerne i udlændingeloven, ligesom ægteskabet skal være reelt – dvs. der må ikke være tale om proforma- eller tvangsægteskab.'

Svaret til borgeren efterlader det indtryk at 'forsøg på omgængelse af reglerne i udlændingeloven' fortsat anses for en selvstændig omgængelsesgrund som gælder ved siden af og på lige fod med omgængelse der er begrundet i indgåelse af proforma- eller tvangsægteskab.

Der gik næsten 16 måneder fra dommen blev afsagt, og til opholdsmeddelelsen blev ændret.

Som nævnt ovenfor har jeg forstået Udlændingesservices bemærkninger sådan at det var Udlændingesservices opfattelse at dommen umiddelbart ikke – i sig selv – gav anledning til at ændre de gældende retningslinjer. Forløbet der førte til udstedelsen af opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005 (bilag A4) – hvor konsekvenserne af Akrich-dommen trods ovenstående

de var indarbejdet – trak også ud fordi man i perioden samtidig overvejede at stramme praksis på helt andre områder. Disse overvejelser førte bl.a. til at familiedlemmer til studerende, pensionister og den såkaldte restgruppe efter udstedelsen af denne opholdsmeddelelse ikke længere kunne benytte EU-reglerne, jf. ministeriets notat af 21. december 2004 (vedhæftet bilag A4).

Herudover har jeg ikke oplysninger om årsagen til det lange forløb.

Eind-dommen blev afsagt 11. december 2007, og den vigtigste konsekvens af dommen blev afklaret den 17. januar 2008 i forbindelse med at medarbejderne i Udlændingesservice i en e-mail blev instrueret herom (bilag A9). Samme dag blev hjemmesidens vejledning om ægtefællesammenføring efter EU-retten tilpasset efter dommen.

Ændringerne blev derimod først udmøntet i Udlændingesservices skriftlige retningslinjer til medarbejderne ved udstedelsen af familiesammenføringsmeddelelse 1/08 af 27. maj 2008 (bilag A6).

Baggrunden for at praksis først blev endeligt afklaret den 27. maj 2008, var efter det oplyste at der var behov for yderligere afklaring af retstilstanden efter dommen. Bl.a. havde Udlændingesservice påpeget en række uoverensstemmelser mellem den praksis der gjaldt, og de oplysninger som fremgik af et faktanotat som ministeriet havde udarbejdet om dommen. Desuden forstår jeg at færdiggørelsen af meddelelsen også beroede på en ændring af EU-opholdsbekendtgørelsen. Ændringen blev gennemført 1. maj 2008.

På baggrund af oplysningerne om forløbet lægger jeg imidlertid til grund at Udlændingesservice internt havde afklaret hovedlinjerne i retstilstanden efter Eind-dommen – og orienteret offentligheden herom – godt en måned efter at dommen var blevet afsagt.

Min gennemgang af de tidsmæssige forløb vedrørende implementering af EF-domstolens praksis fra Singh-dommen i 1992 og frem til Eind-dommen i 2007 giver mig samlet anledning til at konstatere at der i flere tilfælde er forløbet ganske lang tid fra dommens afsigelse, og indtil der har foreligget en klar udmelding om fremtidig praksis på området. Jeg bemærker i den forbindelse at Udlændingesservice bl.a. i 2004 og senest også i forbindelse med afklaringen af Metock-dommens rækkevidde i en periode har stillet sager i bero på afklaringen af fremtidig praksis på området.

Jeg har noteret mig Udlændingesservices oplysning om at der i tidsrummet fra f.eks. en dom fra EF-domstolen og indtil der udstedes retningslinjer til medarbejderne og lægges information på hjemmesiden, er givet vejledning til borgerne på grundlag af mundtlige instrukser på konformøder eller pr. e-post til medarbejderne. Som eksempel herpå henvises til ovennævnte bilag A9 om medarbejdernes fortolkning og anvendelse af Eind-dommens principper.

Da det materiale jeg har modtaget, ikke i øvrigt indeholder oplysninger eller er vedlagt nogen form for dokumentation for at Udlændingesservice i andre tilfælde har instrueret medarbejderne om praksisændringer forud for udstedelse af nye retningslinjer, finder jeg dog at måtte lægge til grund at, bortset fra Eind-dommen, er en klar udmelding først sket på det tidspunkt hvor de skriftlige retningslinjer til medarbejderne har foreligget.

Ministeriet har da også over for mig beklaget at der i visse tilfælde er forløbet længere tid før der er sket en klar udmelding af betydningen i praksis af relevante domme fra EF-domstolen på området. I min foreløbige redegørelse bemærkede jeg at jeg er enig med ministeriet i at dette er beklageligt. Videre konstaterede jeg at navnlig forløbet fra afsigelsen af Akrich-

dommen – der modsat Singh-dommen er af nyere dato – og frem til at opholdsmeddelelsen blev ændret, efter min opfattelse er særlig beklageligt. Jeg henviste her til at der var forløbet næsten 16 måneder, og at afklaringen også trak ud fordi man samtidig overvejede at stramme praksis på helt andre områder.

Ministeriet har i bemærkningerne af 10. november 2008 til min foreløbige redegørelse skrevet at forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen og frem til ændringen af opholdsmeddelelsen efter ministeriets opfattelse ikke kan betragtes som særlig beklageligt. Ministeriet begrunder dette med at Udlændingesservice allerede fra dommens afsigelse administrerede efter dommens præmis om at formålet med opholdet i et andet EU-land i sig selv er uden betydning. Jeg henviser til mine bemærkninger længere oppe i dette afsnit.

Ministeriet bemærker endvidere at Akrich-dommen blev afsagt for mere end 5 år siden. Ministeriet vil fremover følge den model der er anvendt efter afsigelsen af Metock-dommen, hvor der inden for en kort tidsperiode sker en samlet udmelding og offentliggørelse af eventuelle praksisændringer og ændring af relevante vejledninger mv.

De nævnte bemærkninger giver mig ikke grundlag for at ændre min foreløbige opfattelse af de tidsmæssige forløb vedrørende implementering af EF-domstolens praksis fra Singh-dommen i 1992 og frem til Eind-dommen i 2007.

Det er derfor min endelige opfattelse at det er beklageligt at der i visse tilfælde er forløbet længere tid før der er sket en klar udmelding af betydningen i praksis af relevante domme fra EF-domstolen på området. Endvidere er det min endelige opfattelse at navnlig forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen – der modsat Singh-dommen er af nyere dato – og frem til at opholdsmeddelelsen blev ændret, er særlig beklageligt. Jeg henviser her til at der

forløb næsten 16 måneder, og at afklaringen også trak ud fordi man samtidig overvejede at stramme praksis på helt andre områder.

Jeg har gjort ministeriet og Udlændingesservice bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Jeg har herved lagt vægt på oplysningen om at ministeriets nyoprettede EU-enhed blandt andet skal sikre at fortolkningen og implementeringen af eventuelle praksisændringer på baggrund af en dom fra EF-domstolen fremover sker inden for den kortest mulige tid. Jeg har desuden lagt vægt på at EU-enheden i Udlændingesservice efter det oplyste samarbejder tæt med EU-enheden i ministeriet.

Det tidsmæssige forløb i forbindelse med afklaringen af konsekvenserne af Metock-dommen

Metock-dommen blev afsagt den 25. juli 2008. Ministeriet har over for mig oplyst at udstrækningen af forløbet der herefter udspillede sig frem til konsekvenserne af dommen endeligt blev afklaret den 5. oktober 2008, hovedsagelig beroede på 3 forhold:

For det første gav dommen anledning til juridiske overvejelser, bl.a. med hensyn til dommens rækkevidde i forhold til praksis vedrørende familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten (også kaldet sekundær bevægelighed).

Sideløbende hermed pågik der politiske forhandlinger som den 22. september 2008 mundede ud i at der blev indgået en politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om håndteringen af EU-retten om fri bevægelighed efter EF-domstolens afgørelse.

Endelig fandt ministeriet det nødvendigt at inddrage EU-kommissionen for at sikre at myndighedernes forståelse og udmøntning af dommen er korrekt. I den forbindelse oplyses det at der har været holdt

møder med repræsentanter for EU-kommissionen, og ved brev af 22. september 2008 sendte ministeriet et udkast til ændring af EU-opholdsbekendtgørelsen og et resumé af instruksen til Udlændingesevice til kommissionen 'med henblik på endeligt at afstemme at Integrationsministeriets og kommissionens fortolkning af Metock-dommen og den nødvendige udmøntning af denne er overensstemmende'.

Den 25. september 2008 tilkendegav kommissionen at materialet synes at give en korrekt anvendelse af fællesskabsretten i forbindelse med Metock-dommen. Der forelå dog ikke nogen endelig stillingtagen fra kommissionens side.

Den 2. oktober 2008 sendte ministeriet den førnævnte instruks til Udlændingesevice i form af 'Meddelelse til Udlændingesevice om ændringer af EU-opholdsbekendtgørelsen og praksis som følge af Metock-dommen m.v' (bilag B1). Udmøntningen over for offentligheden fandt sted den 5. oktober 2008 hvor omfattende information om de foretagne praksisændringer blev offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside.

Selv om en periode på over 2 måneder forekommer forholdsvis lang med henblik på endelig afklaring af de retlige implikationer af en afgørelse truffet af EF-domstolen (i en sag hvis indhold og karakter udlændingemyndighederne på forhånd er fuldt ud bekendt med) på et område af indgribende betydning for en række enkeltpersoner, finder jeg dog ikke grundlag for at kritisere dette tidsforløb. Jeg har herved lagt vægt på de oplysninger jeg har modtaget fra ministeriet om forløbet der udspandt sig i tiden efter Metock-dommen om de juridiske overvejelser vedrørende dommens rækkevidde og om inddragelsen af EU-kommissionen. Jeg lægger herved også afgørende vægt på oplysningerne om at der i denne periode ikke blev givet afslag på familiesammenføring

i noget tilfælde der kunne tænkes at være omfattet af dommens konsekvenser, men at sådanne sager blev stillet i bero indtil en afklaring havde fundet sted.

5. Udlændingemyndighedernes information til offentligheden om praksis

Jeg har valgt at koncentrere min undersøgelse om den informationsvirksomhed som Udlændingesevice har udøvet over for offentligheden via udlændingemyndighedernes hjemmeside. Jeg kommer dermed ikke nærmere ind på den informationsvirksomhed der er udøvet via de særlige mødefora som Udlændingesevice stiller til rådighed for en række interessenter på udlændingområdet.

Min undersøgelse vil alene omfatte informationen på hjemmesiden i perioden fra 2002 og indtil 1. september 2008.

5.1. Gennemgang af oplysningerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside

Af Udlændingesevices redegørelse, afsnit II, punkt 4.2.1 (bilag A), fremgår at Udlændingesevice i perioden siden 2002 har orienteret offentligheden om muligheden for familiesammenføring efter EU-reglerne på myndighedens officielle hjemmeside www.udlst.dk og efterfølgende på den (med Integrationsministeriet) fælles udlænding- og integrationsportal www.nyidanmark.dk (i det foregående og følgende benævnt udlændingemyndighedernes hjemmeside). En kronologisk oversigt over teksten på hjemmesiden vedrørende dette sagsområde i perioden 2002-2008 var vedlagt Udlændingesevices redegørelse (bilag A7).

Med ministeriets brev af 10. november 2008 modtog jeg en korrigeret udgave af oversigten (bilag C1). Grunden hertil var at Udlændingesevice har konstateret at de oplysninger om informationen på hjemmesiden som fremgik af bilag A7, på

flere punkter ikke var korrekte. Se nærmere herom nedenfor.

Det fremgår af oversigten fra Udlændingeservice at muligheden for at få familiesammenføring via EU-reglerne første gang bliver omtalt på hjemmesiden i tidsrummet august 2003 til april 2004. I min foreløbige redegørelse gik jeg ud fra at der ikke var nogen oplysninger på hjemmesiden i 2002-2003 trods Udlændingeservices bemærkning i redegørelsen. Udlændingeservice har i brev af 10. november 2008 bekræftet at dette var tilfældet. Frem til medio 2007 er der tale om nogle relativt summariske informationer om myndighedernes praksis på området.

I den mellemliggende periode ændres informationen 3 gange: Første gang i tidsrummet 11. december 2004 til 11. marts 2005 hvor oplysningerne om reglernes anvendelsesområde ændres fra at omfatte tilfælde 'hvor en dansk statsborger efter at have arbejdet, studeret eller lignende i et andet EU-land flytter tilbage til Danmark for at arbejde, studere eller lignende', til fremover at omfatte tilfælde 'hvor en dansk statsborger efter at have arbejdet, været selvstændig erhvervsdrivende, tjenesteyder eller modtager af tjenesteydelser i et andet EU-land flytter tilbage til Danmark for at arbejde, være selvstændig erhvervsdrivende, tjenesteyder eller modtager af tjenesteydelser'.

I november 2005 forkortes teksten en smule i forhold til tidligere.

Endelig den 21. november 2006 opdateres teksten med en oplysning om at der fra den 5. oktober 2006 også er givet opholdstilladelse på grundlag af EU-retten til ægtefæller til pensionerede arbejdstagere mv. der har anvendt retten til fri bevægelighed ved at tage ophold i et andet EU-land. Der informeres også om muligheden for at henvende sig til Udlændingeservice hvis man tidligere har fået et afslag, og man mener at man kan være omfattet af den nye praksis.

Jeg bemærker i tilknytning hertil at informationerne om lempelsen i praksis og muligheden for at få genoptaget en tidligere sag først blev omtalt på hjemmesiden efter at jeg i brev af 20. november 2006 havde bedt ministeriet redegøre for praksisændringen og for den manglende omtale på hjemmesiden. Jeg henviser til mine uddybende bemærkninger nedenfor i afsnit 5.2.1.

Den 21. juni 2007 udbygges informationen på hjemmesiden betragteligt i forbindelse med oprettelsen af siden 'Familiesammenføring / Ægtefæller / Ægtefællesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten'. Informationen omfatter nu en beskrivelse af de enkelte betingelser for ægtefællesammenføring efter EU-retten, herunder – som noget nyt – i den situation hvor retten til ægtefællesammenføring afledes af en dansk statsborger der har opholdt sig i Danmark og har anvendt retten til fri bevægelse af tjenesteydelser (dvs. den praksis som i 2003 blev fastlagt i medfør af principperne i Carpenter-dommen, jf. bl.a. afsnit 2.1 ovenfor).

Hjemmesiden indeholdt nu også information om kravene til beskæftigelsen som arbejdstager mv. i det tilfælde hvor den danske statsborger har arbejdet i et andet EU-land. Det oplyses bl.a. at 'det er en betingelse, at der har været tale om beskæftigelse i minimum 10-12 timer ugentligt'.

Næste revision af siden sker ifølge oversigten den 17. januar 2008. Det oplyses at baggrunden herfor er EF-domstolens dom i Eind-sagen.

Betingelsen om at den danske statsborger ved sin tilbagevenden til Danmark skal være beskæftiget som arbejdstager eller med anden økonomisk aktivitet, fjernes.

Af min foreløbige redegørelse, som byggede på Udlændingeservices oplysninger i bilag A7, fremgik det at ændringen også bestod i at der for første gang nu

blev informeret om at praksis omfatter andre end ægtefæller: I den ene situation (efter den danske statsborgers ophold i et andet EU-land) parternes børn under 21 år, børn over 21 år som forsørges af den danske statsborger, og parternes forældre og bedsteforældre hvis de forsørges af den danske statsborger. I den anden situation (ved den danske statsborgers levering af grænseoverskridende tjenesteydelser) omfattes også parternes børn under 21 år. Ligeledes fremgik det nu for første gang at også registrerede partnere og faste samlevere – i begge de ovennævnte situationer – kunne påberåbe sig retten til familiesammenføring.

Ifølge bilag A7 blev der desuden nu sat et link ind til et 'praksisnotat om familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten'. Dette praksisnotat er identisk med det tidligere omtalte notat af 10. april 2008 fra ministeriet (vedhæftet bilag A6).

Jeg bemærkede i min foreløbige redegørelse i tilknytning hertil at de opdateringer der efter oversigten fra Udlændingesservice skulle være foretaget den 17. januar 2008 på 2 punkter, ikke stemmer overens med de oplysninger som jeg – i en anden forbindelse – selv har indhentet via udlændingemyndighedernes hjemmeside i løbet af 2008:

Informationen om at også børn og i visse tilfælde forældre og bedsteforældre ligeledes er omfattet af praksis, blev ifølge mine oplysninger først offentliggjort på hjemmesiden i forbindelse med en opdatering der – så vidt jeg var orienteret – fandt sted den 23. maj 2008. Som dokumentation for min oplysning vedlagde jeg en kopi af 2 forskellige print af den pågældende hjemmeside, det ene fra den 23. april 2008, og det andet fra den 19. juni 2008. Oplysningerne om børn mv. fremgik kun af det nyeste print som oplyses senest at være opdateret den 23. maj 2008.

Af ministeriets brev af 10. november 2008 fremgår som nævnt at Udlændingesservice efter på ny at have gennemgået den tidligere sendte oversigt over den information der er lagt ud, nu har konstateret at oplysningerne heri på en række punkter ikke var korrekte. De fleste af de informationer der angivelig skulle være lagt på hjemmesiden ved opdateringen den 17. januar 2008, viser sig nu retteligt at være blevet lagt på i forbindelse med opdateringen den 23. maj 2008. Dette gælder blandt andet oplysningen om at børn også er omfattet af praksis.

I min foreløbige redegørelse oplyste jeg endvidere at jeg er i besiddelse af oplysninger der tyder på at linket til det ovennævnte praksisnotat om familiesammenføring først kom på hjemmesiden ved den opdatering der skete den 9. juli 2008. Jeg henviste til at praksisnotatet ikke er omtalt i nogen af de ovennævnte, vedlagte print af hjemmesiden. Jeg vedlagde desuden kopi af et print af hjemmesiden fra den 11. juli 2008 hvor linket til praksisnotatet fremgik. Det var her anført at den seneste opdatering havde fundet sted den 9. juli 2008.

Af brevet af 10. november 2008 fremgår at Udlændingesservice efter den fornyede gennemgang af informationerne på hjemmesiden nu har konstateret at linket til Integrationsministeriets praksisnotat blev indsat i forbindelse med en opdatering der fandt sted den 20. juni 2008. I tilknytning hertil har Udlændingesservice endvidere nu oplyst at det pågældende praksisnotat blev lagt på hjemmesiden den 23. april 2008 under punktet 'afgørelser'. Endelig har Udlændingesservice tilføjet at der i Integrationsministeriets pressemeddelelse af 15. januar 2008 om Einddommen var indsat et link til et faktaark 'faktaark – EF-domstolens dom af 11. december 2007 i Eind-sagen'. Af dette faktaark fremgår at adgangen til familiesammenføring efter EU-rettens regler om fri bevægelighed

omfatter ægtefæller, registrerede partnere, børn der ikke er fyldt 21 år, og forældre og børn der forsørges af EU-statsborgeren.

Jeg har som nævnt modtaget et revideret bilag til Udlændingsservices redegørelse hvor de korrekte oplysninger fremgår (bilag C1).

De oplysninger jeg selv har indhentet via hjemmesiden, findes som bilag E.

Ændringen den 9. juli 2008 bestod ifølge oversigten endvidere i at det vedrørende opholdets længde i et andet EU-land blev præciseret at det 'normalt [er] en betingelse, at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed og i minimum 10-12 timer ugentligt'. Det fremgår af afsnit II, punkt 4.2.1, i Udlændingsservices redegørelse (bilag A) at præciseringen af oplysningerne bl.a. skete som følge af henvendelser fra Berlingske Tidende og som led i bestræbelserne på at gøre informationen på hjemmesiden så fyldestgørende som mulig.

Den sidste opdatering der fremgår af oversigten fra Udlændingsservice, fandt sted den 14. august 2008. I tilknytning til betingelsen om at den udenlandske ægtefælle skal have opholdt sig lovligt i et andet EU-land, blev der nu tilføjet en oplysning om at Metock-dommen ville kunne få betydning for kravet. Samtidig blev et link til en pressemeddelelse om dommen sat ind.

Jeg modtog senere et nyt print fra hjemmesiden udskrevet den 1. september 2008. Oplysningen om at det normalt er en betingelse at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed, var nu fjernet. Jeg henviser desuden til det supplement til redegørelsen jeg modtog den 2. september 2008. Heraf fremgår at ændringen skete efter instruktion fra Integrationsministeriet. Hjemmesidens tekst var herefter på dette punkt den samme som før ændringen den 9. juli 2008. I tilknytning hertil henviser jeg til afsnit 3 ovenfor hvor jeg har gennemgået praksis

vedrørende kravet til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning.

5.2. Ombudsmandens bemærkninger til den information som er givet

5.2.1. Gældende ret

Vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, gælder kun i sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2, stk. 1. En myndighed er dermed ikke efter forvaltningsloven forpligtet til generelt at informere offentligheden – f.eks. via myndighedens hjemmeside – om regler og praksis inden for myndighedens område.

Det følger imidlertid af god forvaltningsskik at en myndighed i et vist omfang er forpligtet til at informere borgerne om praksis på myndighedens område, f.eks. via internettet eller på anden lettilgængelig måde som f.eks. pjecer eller tv-udsendelser. Se i den forbindelse bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 384, Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i september 1993, kapitel VI, afsnit 5 (særligt s. 147), og Betænkning 787/1977 om udvidet statslig information om love mv., s. 30 ff.

Udlændingsservice har gennem de seneste ca. 5 år orienteret offentligheden om muligheden for at få familiesammenføring efter EU-retten via information på myndighedens hjemmeside. Jeg henviser til min gennemgang af informationerne i afsnit 5.1 ovenfor hvoraf det bl.a. fremgår at informationerne blev væsentligt udbygget med den opdatering der fandt sted medio 2007.

En myndighed som vælger at informere offentligheden om myndighedens praksis via hjemmeside, er – bl.a. som følge af princippet om god forvaltningsskik – forpligtet til at sikre at den offentliggjorte information er lettilgængelig, korrekt og til-

strækkeligt detaljeret til at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder som er relevante for vedkommende. Det gør sig her så meget desto mere gældende fordi Udlændingesservice oplyser at man 'aktivt [anvender] hjemmesiden i sin vejledning af borgere der retter henvendelse både før, under og efter sagsbehandling af en ansøgning om familiesammenføring', dvs. som en integreret del af den individuelle vejledning efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Jeg henviser til redegørelsens afsnit II, punkt 4.2.1 (bilag A).

I betingelsen om at informationen skal være *lettilgængelig*, ligger at den skal være nem at finde på hjemmesiden for en gennemsnitsbruger, dvs. en person uden særlige kompetencer inden for f.eks. it eller jura. Det kan ske gennem brug af overskuelige menupunkter med dækkende overskrifter, ligesom en brugervenlig søgefunktion kan være med til at sikre tilgængeligheden for brugerne. Desuden skal opbygningen af hjemmesiden være logisk og konsistent, forstået på den måde at de relevante oplysninger skal synliggøres over for hver enkelt målgruppe (hvis der er flere). Et eksempel i denne sammenhæng er at oplysningerne om muligheden for familiesammenføring efter EU-retten både retter sig mod ægtefæller, børn og i visse tilfælde forældre og bedsteforældre, men de detaljerede oplysninger om denne rettighed fandtes indtil opdateringen den 5. oktober 2008 kun under det menupunkt på hjemmesiden der vedrører familiesammenføring til ægtefæller. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger om hjemmesiden under afsnit 5.2.2 nedenfor.

At informationen skal være *korrekt*, vil for det første sige at den ikke må være vildledende, men skal være retvisende. Informationen må således ikke indeholde forkerte og/eller forældede oplysninger. Der må heller ikke mangle oplysninger. Det vil f.eks. ikke være korrekt kun at omtale den ene af 2 eksisterende muligheder

for at få familiesammenføring efter EU-retten. Kravet om at oplysningerne ikke må være forældede, hænger sammen med myndighedernes forpligtelse til at orientere offentligheden om praksisændringer – og herunder i særdeleshed lempelser af praksis – så borgerne får mulighed for at indrette sig herefter. Se nærmere herom nedenfor.

Som nævnt skal informationen også være så *tilpas detaljeret* at borgerne kan få kendskab til de muligheder der er relevante for dem. Heri ligger ikke et krav om at informationen skal indeholde en meget detaljeret beskrivelse af regler og praksis, men alene et krav om at beskrivelsen skal være retvisende. Formålet er at borgeren på baggrund af informationen skal kunne danne sig et indtryk af om han eller hun f.eks. kan være omfattet af en given praksis og dermed kan vælge at gå videre med sagen. Det kan f.eks. ske ved at henvende sig telefonisk eller personligt til myndigheden, evt. med det resultat at der indgives en ansøgning.

Kravene til informationens udformning ved myndighedens orientering om retsregler og administrativ praksis er bl.a. beskrevet i Betænkning 787/1977 om udviklet statslig information om love mv., s. 50 f.

Ovenstående synes i øvrigt at være på linje med udlændingemyndighedernes egen retsopfattelse; se i den forbindelse et svar fra integrationsministeren til det daværende folketingsudvalg for udlændinge- og integrationspolitik den 12. oktober 2005 (spørgsmål nr. 94). Ministeriet henviste til svaret i min sag trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 350*. Denne sag vedrørte Udlændingesservices manglende offentliggørelse af en praksisændring som gav visse borgere en særlig mulighed for at få familiesammenføring. Af ministerens svar fremgik bl.a.:

'Oplysningerne på udlændingemyndighedernes hjemmesider skal give bor-

gerne et retvisende billede af mulighederne for blandt andet familiesammenføring, og samtidigt give mulighed for nemt og hurtigt at kunne få overblik over reglerne på en overskuelig og let forståelig måde. Det er således en afvejning, hvor detaljeret beskrivelserne på hjemmesiderne bør være.'

Udlændingesservice giver i redegørelsens afsnit II, punkt 2, udtryk for en tilsvarende opfattelse.

Ministeriet har i brev af 10. november 2008 i den forbindelse oplyst følgende:

'Ministeriet er enig i, at myndighederne er forpligtet til at sikre, at offentliggjort information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, som er relevante for vedkommende.'

Ved ændringer af en eksisterende praksis – herunder ved lempelser af praksis – gælder der en særlig forpligtelse til at informere offentligheden om den nye praksis.

Se i den forbindelse bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog*, Finansministeriet (2000), s. 18.

Jeg har desuden 2 gange tidligere over for udlændingemyndighederne givet udtryk for at jeg mener det er bedst stemmende med god forvaltningsskik at en myndighed straks efter gennemførelsen af en praksisændring offentliggør denne på en hensigtsmæssig måde. Det kan først og fremmest ske ved at lægge en beskrivelse af praksisændringen på udlændingemyndighedernes hjemmeside, ligesom det kan ske ved udsendelse af en pressemeddelelse.

Det ene tilfælde vedrørte sagen trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 350, som er omtalt ovenfor. Baggrunden for sagen var at Udlændingesservice i maj 2003 havde gennemført en praksisændring hvorefter der under visse nærmere betingelser kunne ske en lempelse af

24-års-reglen og tilknytningskravet i sager hvor den herboende ægtefælle varetog en beskæftigelse omfattet af den såkaldte positivliste (liste over beskæftigelsesområder hvor der er behov for særlig kvalificeret arbejdskraft). Praksisændringen var imidlertid ikke blevet offentliggjort over for borgerne. I min endelige redegørelse om sagen henviste jeg bl.a. til at den manglende offentliggørelse kunne betyde at borgerne eventuelt afstår fra at forsøge at få familiesammenføring fordi de på grund af ukendskab til praksisændringen ikke mener at være berettiget hertil. Jeg udtalte også at offentliggørelse af praksisændringen på Folketingets hjemmeside efter min opfattelse ikke kunne erstatte en hensigtsmæssig offentliggørelse fra ministeriets side i forhold til borgerne.

Jeg skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

'I Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter er anført at bekendtgørelsesformen bl.a. skal anvendes hvis reglerne skal pålægge borgere pligter over for det offentlige, men den bør også anvendes hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige. Jeg har på baggrund heraf overvejet hvorvidt ministeriets praksisændring tillægger visse borgere en sådan ret tilhede, dvs. normerer borgernes retsstilling, i en sådan grad at praksisændringen burde have været fastsat i bekendtgørelsesform. Jeg har dog ikke tilstrækkelig grundlag for at fastslå at den konkrete praksisændring der fremgår af ministeriets notat af 26. maj 2003, burde have været fastsat i bekendtgørelsesform.

Spørgsmålet om offentliggørelse af administrativ praksis er reguleret i lovtidendelovens § 5 (lovbekendtgørelse nr. 842 af 16. december 1991), hvorefter der i Ministerialtidende bl.a. optages 'de resolutioner og tilkendegivelser vedkommende enkelte tilfælde, der kunne have almindelig

interesse'. Offentliggørelse af konkrete afgørelser i Ministerialtidende er imidlertid aldrig slået igennem (se bl.a. Betænkning nr. 1144/1988 om databaser med konkrete afgørelser, s. 23 f, samt Jens Garde mfl., Forvaltningsret – almindelige emner (2004), s. 142). Det følger endvidere af §§ 1 og 5 i Justitsministeriets cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 bl.a. at vejledninger mv. samt administrative afgørelser af principiel karakter skal indlægges i Retsinformation. Ved udvælgelsen skal der lægges særlig vægt på områder der har betydning for bl.a. borgere, herunder navnlig afgørelser fra centrale anke- og klageinstanser. Se endvidere Betænkning nr. 1464/2005 om Lovtidende i elektronisk form.

Det ønskelige i at offentligheden i højere grad bliver informeret om bl.a. forvaltningens principielle afgørelser og praksis er endvidere anført i diverse betænkninger samt litteratur, jf. bl.a. Niels Eilschou Holm, Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen (1968), s. 424 ff, Betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende, s. 38 f, Betænkning nr. 857/1978, s. 73 om offentlighedslovens revision samt 787/1977 om udvidet statslig information om love mv., s. 31 f, Betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase, Betænkning nr. 1117/1987 om offentlig information, Betænkning nr. 1144/1988 om databaser med afgørelser, s. 23 f og 79 ff, samt Betænkning nr. 1342/1997 om information til tiden.

Også i retspraksis og i ombudsmandspraksis har spørgsmålet været fremme, jf. bl.a. UfR 1963.679 Ø og FOB 1990.80*. I dommen fra Østre Landsret blev der bl.a. lagt vægt på at det var af afgørende betydning at en praksisændring vedrørende frist for indgivelse af ansøgninger om toldfritagelse var kendt idet en fristoverskridelse ville have væsentlig betydning for ansøgeren.

Ligeledes tales der i nyere litteratur for at administrativ praksis bør offentliggøres

på en i forhold til de berørte borgere hensigtsmæssig måde, jf. Jens Garde mfl., Forvaltningsret – almindelige emner (2004), s. 142 f, s. 145 og s. 211 (her med omtale af den ovennævnte landsretsdom).

Af Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 347, fremgår bl.a. følgende:

'Er en fravigelse af praksis udtryk for en generel ændring af praksis for fremtiden, vil lighedsbetragtninger sjældent være relevante. Hvis den nye praksis i øvrigt ikke strider mod overordnede regler, må den betragtes som lovlig. Slægtskabet med egentlige skrevne retsregler viser sig i denne sammenhæng ved at det kræves at praksisændringer bliver meddelt borgerne på en måde så disse kan indrette sig efter ændringerne. Typisk kræves det både at praksisændringen bliver offentliggjort på en hensigtsmæssig måde, og at der bliver givet borgerne et rimeligt varsel til at omstille sig.'

Det andet tilfælde vedrørte min udtalelse trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 289 ff*. Her var situationen den at Udlændingesservice ikke havde offentliggjort den praksisændring der i oktober 2006 førte til at pensionister igen kunne få familiesammenføring efter ophold i et andet EU-land. Jeg henviser til omtalen af praksisændringen ovenfor i afsnit 2.1.

I den ene sag beklagede ministeriet at praksisændringen ikke straks var blevet offentliggjort på en hensigtsmæssig måde, f.eks. på ministeriets eller Udlændingesservices hjemmeside. I den anden sag beklagede ministeriet at praksisændringen ikke straks blev lagt på hjemmesiden. I bemærkningerne til sagen trykt i min beretning for 2007, s. 289 ff, oplyste ministeriet desuden at ministeriet og Udlændingesservice havde gennemgået rutinerne for at sikre at der fremover ville ske en hurtig formidling af bl.a. praksisændringer på hjemmesiden.

Jeg går med henvisning til ovenstående ud fra at ministeriet overordnet også deler min retsopfattelse på dette punkt.

I tilfælde hvor en myndighed ændrer sin praksis, følger det efter min opfattelse også af god forvaltningsskik at myndigheden tillige bør orientere om hvordan myndigheden vil forholde sig med hensyn til tidligere afgjorte sager. I det omfang myndigheden mener at den ikke er forpligtet til af egen drift at genoptage gamle sager, bør den oplyse om borgernes mulighed for selv at rette henvendelse til myndigheden for at søge deres tidligere afgjorte sager genoptaget. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger i brev af 17. september 2008 til ministeriet og det deri anførte om mine udtalelser gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 357 ff*, og 1997, s. 183 ff*.

5.2.2. Vurdering af hjemmesidens informationer fra 2002 og frem til september 2008

Min gennemgang af den information om adgangen til familiesammenføring efter EU-retten der har været tilgængelig på udlændingemyndighedernes hjemmeside, jf. afsnit 5.1 ovenfor, giver mig først og fremmest anledning til at konstatere at der frem til den 21. juni 2007 var tale om information af meget generel og summarisk karakter.

Jeg har noteret mig oplysningen i ministeriets brev af 2. oktober 2008 om at hjemmesiden oprindeligt indeholdt information af mere generel karakter, og at der løbende er sket en udbygning af hjemmesiden med praksis af mere speciel karakter.

Med henvisning hertil har jeg besluttet fortrinsvis at koncentrere min undersøgelse af hjemmesiden om perioden efter den 21. juni 2007 hvor der som nævnt skete en markant udbygning af informationen. Jeg vil dog også – i mindre omfang – komme ind på den information som fandtes før den 21. juni 2007.

Af Udlændingesservices redegørelse fremgår det at styrelsen 'aktivt [anvender] brugerportalen i sin vejledning af borgere, der retter henvendelse både før, under og efter sagsbehandling af en ansøgning om familiesammenføring', se redegørelsens afsnit II, punkt 4.2.1 (bilag A). Herefter lægger jeg til grund at udlændingemyndighederne – i hvert fald i tiden efter opdateringen i juni 2007 – har henvist borgerne til at søge information på hjemmesiden og dermed har benyttet hjemmesiden som en integreret del af den individuelle vejledning efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Det skærper efter min opfattelse kravene til hjemmesidens informationer.

Mine bemærkninger skal bl.a. ses i lyset heraf.

Med udgangspunkt i de 3 hovedbetingelser som jeg mener informationerne på hjemmesiden efter god forvaltningsskik bør opfylde – at informationerne skal være lettilgængelige, korrekte og passende detaljerede, jf. afsnit 5.2.1 ovenfor – vil jeg i det følgende komme med nogle eksempler på tilfælde hvor jeg mener at hjemmesiden ikke (fuldt ud) har levet op til disse betingelser.

Familiesammenføring på grundlag af Carpenter-praksis

Som et første eksempel kan nævnes at praksis der afledes af Carpenter-dommen, først blev offentliggjort på hjemmesiden den 21. juni 2007. Det til trods for at dommen blev udmøntet i interne retningslinjer til medarbejderne allerede den 10. februar 2003 ved opholdsmeddelelse 2/03 (bilag A2). Der gik således mere end 4 år fra afklaringen af praksis efter dommen fandt sted, og til offentligheden via hjemmesiden fik information om denne praksis.

Jeg er opmærksom på at det skal ses i lyset af udlændingemyndighedernes bemærkning om at hjemmesiden oprindeligt indeholdt information af mere generel ka-

rakter og først løbende er blevet opdateret med praksis af mere speciel karakter.

Imidlertid burde man efter min opfattelse – i tiden forud for den 21. juni 2007 – som minimum have formuleret teksten på hjemmesiden sådan at det ikke fremstod som om der var tale om en udtømmende (men dog ikke detaljeret) beskrivelse af de eksisterende muligheder for familiesammenføring efter EU-retten. Dette gælder så meget desto mere i lyset af de oplysninger jeg har modtaget med ministeriets brev af 10. november 2008. Det fremgår således af brevet at udbygningen af informationen med oplysninger af mere speciel karakter særligt skete i perioden fra den 31. august 2006 hvor den fælles udlændinge- og integrationsportal www.nyidanmark.dk blev oprettet. Det er min vurdering at de oplysninger der fandtes før den 21. juli 2007, umiddelbart gav det indtryk at muligheden alene forelå hvis den danske statsborger havde opholdt sig og arbejdet i et andet EU-land, jf. f.eks. følgende uddrag af teksten som den så ud i november 2005 (se bilag A7):

‘Der kan i visse tilfælde gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ægtefælle er dansk statsborger og anvender EU’s regler om arbejdskraftens fri bevægelighed. Disse regler kan anvendes i tilfælde, hvor en dansk statsborger efter at have arbejdet, været selvstændig erhvervsdrivende, tjenesteyder eller modtager af tjenesteydelser i et andet EU-land flytter tilbage til Danmark for at arbejde, være selvstændig erhvervsdrivende, tjenesteyder eller modtager af tjenesteydelser.’

Information om personkredsen som er omfattet af praksis

Som et andet eksempel kan nævnes at informationen om den personkreds der kan få familiesammenføring på grundlag af EU-retten, på en række punkter har været mangelfuld:

Børn

Som det fremgår af afsnit 5.1, omtales børns mulighed for at få familiesammenføring efter EU-retten først på hjemmesidens særlige side om ægtefællesammenføring efter EU-retten den 23. maj 2008. Jeg bemærker at hverken den omstændighed at ministeriets pressemeddelelse af 15. januar 2008 om Einddommen havde et faktaark vedhæftet der indeholdt oplysninger om at blandt andre børn kunne få familiesammenføring efter EU-retten, eller offentliggørelsen den 23. april 2008 i afgørelsesdatabasen af ministeriets praksisnotat af 10. april 2008 efter min opfattelse kan tillægges nogen informationsværdi i denne relation. Offentliggørelsen af oplysningerne i maj 2008 skal ses i lyset af at børn har haft ret til at få familiesammenføring på grundlag af EU-retten siden juni 2003 (ved udstedelsen af opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003, bilag A3). Dermed kan jeg konstatere at der gik næsten 5 år fra børn blev omfattet af praksis, og til informationen herom blev gjort tilgængelig på hjemmesiden.

Udlændingemyndighederne burde efter min opfattelse på et langt tidligere tidspunkt have præciseret denne oplysning på hjemmesiden; under alle omstændigheder burde det senest være sket i juni 2007 da hjemmesidens informationer blev væsentligt udbygget. Det havde efter min opfattelse dog været naturligt også at indbygge denne meget vigtige oplysning i den tidligere mere generelle version af hjemmesiden, ikke mindst set i lyset af oplysningen i ministeriets brev af 10. november 2008 om at hjemmesiden allerede fra 31. august 2006 med oprettelsen af www.nyidanmark.dk er blevet udbygget med oplysninger af mere speciel karakter. Jeg bemærker i den forbindelse dog at oplysningen om at børn omfattes af praksis, næppe henregnes til kategorien af oplysninger om ‘praksis af mere speciel karakter’.

Børnebørn mv.

Som jeg har forstået det, fandt offentliggørelsen af oplysningen om at børn også var omfattet af praksis, sted på hjemmesiden om ægtefællesammenføring i forbindelse med at udlændingemyndighederne ændrede praksis den 27. maj 2008 ved familiesammenføringsmeddelelse 1/08 (bilag A6). Praksisændringen medførte imidlertid samtidig at kredsen af familiemedlemmer med adgang til familiesammenføring efter Singh-praksis blev udvidet til blandt andet også at omfatte alle direkte efterkommere – dvs. nu også børnebørn mv. – uanset alder og slægtninge i opstigende linje.

Imidlertid var oplysningerne på hjemmesiden – sådan som de fremgik fra den 23. maj 2008 og frem til september 2008 – ikke i overensstemmelse med myndighedernes praksis. Det fremgik ikke at alle direkte efterkommere kunne få adgang til familiesammenføring. Den omstændighed at ministeriet den 20. juni 2008 indsatte et link til ministeriets praksisnotat af 10. april 2008 (vedhæftet bilag A6), kan ikke tillægges nogen informationsværdi i denne relation.

Jeg mener at udlændingemyndighederne i forbindelse med ændringen af hjemmesiden den 23. maj 2008 burde have oplyst at alle direkte efterkommere var omfattet af muligheden for familiesammenføring.

Samlevere og registrerede partnere

Hjemmesiden blev først den 17. januar 2008 opdateret med information om at registrerede partnere og faste samlevere også kunne få familiesammenføring efter EU-retten. Faste samlevere har helt tilbage fra etablering af praksis på baggrund af Singh-dommen haft mulighed for familiesammenføring på dette grundlag. Registrerede partnere har efter praksis haft

denne rettighed siden 11. januar 2005, jf. opholdsmeddelelse 4/05 (bilag A4).

Efter min opfattelse burde udlændingemyndighederne på et langt tidligere tidspunkt have præciseret disse oplysninger på hjemmesiden. Det burde allersenest være sket ved opdateringen i juni 2007. Det havde efter min opfattelse dog været naturligt også at indbygge disse meget vigtige oplysninger i den tidligere, mere generelle version af hjemmesiden. Jeg bemærker i den forbindelse at oplysningen næppe henregnes til kategorien af oplysninger om 'praksis af mere speciel karakter'.

Placeringen af oplysninger vedrørende andre persongrupper end ægtefæller

Ud fra de oplysninger jeg har modtaget, har jeg forstået det sådan at (stort set) al information om familiesammenføring efter EU-retten indtil ændringen der fandt sted den 5. oktober 2008 (se nedenfor), var samlet på én side med overskriften 'ægtefællesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten' som fandtes under et menupunkt på hjemmesiden der specifikt vedrørte ægtefæller.

En del af informationerne på hjemmesiden retter sig som bekendt mod andre persongrupper end ægtefæller, f.eks. oplysninger vedrørende børn. Disse oplysninger kunne efter min opfattelse også have været formidlet så de havde været lettere og mere logiske at finde frem til. Det kunne f.eks. være sket ved at justere overskriften eller ved at placere informationen under et (eller flere) dækkende menupunkt(er).

Jeg er opmærksom på at informationen på hjemmesiden pr. 5. oktober 2008 er gennemgribende ændret, og at overskriften i den forbindelse er ændret til 'familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten'.

Information om praksisændringer og muligheden for genoptagelse af tidligere sager (særligt om lempelser af praksis)

Der gælder også en forpligtelse til at informere offentligheden om praksisændringer, jf. ovenfor i afsnit 5.2.1. Det kan først og fremmest ske ved at beskrive ændringen på hjemmesiden. Udlændingemyndighederne bør også orientere om hvordan man vil forholde sig med hensyn til tidligere afgjorte sager. I det omfang myndigheden ikke selv er forpligtet til af egen drift at genoptage gamle sager, bør man oplyse om borgernes mulighed for selv at rette henvendelse til myndigheden for at søge deres tidligere afgjorte sager genoptaget.

Jeg har undersøgt hvordan de væsentlige lempelser af praksis vedrørende familiesammenføring efter EU-retten der har fundet sted fra tidspunktet for afsigelsen af Eind-dommen og frem til september 2008, er blevet formidlet til borgerne. Det drejer sig om 2 tilfælde:

Det ene tilfælde vedrører ændringen som fandt sted på baggrund af Eind-dommen der blev afsagt 11. december 2007. Dommen førte til en praksisændring hvorefter det ikke længere var en betingelse for meddelelse af familiesammenføring at den danske statsborger ved sin tilbagevenden til Danmark skulle være beskæftiget som arbejdstager eller med anden økonomisk aktivitet. Betingelsen blev derfor fjernet fra informationen på hjemmesiden den 17. januar 2008.

Den opdaterede hjemmeside indeholdt imidlertid ingen oplysninger om at der var foretaget en praksisændring, og der var heller ingen oplysninger om muligheden for eventuelt at få genoptaget en tidligere afgjort sag.

Jeg er opmærksom på at ministeriet den 15. januar 2008 udsendte en pressemeddelelse hvor dommens vigtigste konsekvens var omtalt. Af pressemeddelelsen fremgik også at dommen førte til en – mindre – æn-

dring af praksis. Uanset dette burde udlændingemyndighederne ved den samtidige opdatering af siden om ægtefællesammenføring have tilføjet en oplysning om at der var sket en lempelse af praksis. Samtidig burde udlændingemyndighederne på passende vis have informeret om hvordan man ville forholde sig med hensyn til tidligere afgjorte sager, ligesom man burde have informeret borgerne om deres mulighed for selv at søge eventuelle tidligere sager genoptaget.

Udlændingemyndighederne satte den 20. juni 2008 et link til ministeriets praksisnotat af 10. april 2008 om Eind-dommen ind nederst på siden (vedhæftet bilag A6). Muligheden for eventuelt at få genoptaget en tidligere sag er omtalt på notatets side 3 under overskriften 'praksisændringens tidsmæssige virkning'. Jeg mener dog ikke at myndighederne herved på en tilstrækkelig synlig måde havde informeret borgerne om deres mulighed for at få genoptaget gamle sager.

Som det fremgår af mit brev af 17. september 2008 til ministeriet, blev spørgsmålet om myndighedernes information om genoptagelse af tidligere sager drøftet på et møde mellem ministeriet og ombudsmandsembedet den 24. juni 2008. Efterfølgende oplyste ministeriet i brev af 1. september 2008 at der snart ville komme en præcisering af oplysningerne i det relevante afsnit på hjemmesiden. I brevet af 17. september 2008 bad jeg derfor om at få oplyst hvornår præciseringen kunne ventes at foreligge.

Ministeriet har i brev af 2. oktober 2008 oplyst at præciseringen indsættes på hjemmesiden samtidig med offentliggørelsen af information om de ændringer som er gennemført efter Metock-dommen, herunder den tilsvarende præcisering af muligheden for genoptagelse af tidligere sager efter Metock-dommen. Jeg har efterfølgende konstateret at præciseringen er sket ved at der – i bunden af den

reviderede hjemmeside – er indsat et link til en særskilt tekst med overskriften 'muligheder for genoptagelse'.

Af teksten fremgår bl.a. følgende:

'Denne side beskriver, hvilke muligheder en dansk statsborger har, hvis han/hun tidligere har fået afslag på familiesammenføring efter EU-reglerne (...).

De danske udlændingemyndigheder har tidligere stillet krav om, at en dansk statsborger, som havde udnyttet sin ret til fri bevægelighed i et andet EU/EØS-land, og som herefter søgte om familiesammenføring efter EU-retten, skulle ernære sig som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder eller som pensioneret arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller pensioneret tjenesteyder ved sin tilbagevenden til Danmark.

Dette krav er bortfaldet som følge af EF-domstolens afgørelse i Eind-sagen.

...

Hvis en dansk statsborger, som tidligere har fået afslag på familiesammenføring efter EU-reglerne, mener at være omfattet af den nye praksis som følger af Einddommen (...), eller i øvrigt mener at have krav på familiesammenføring efter EU-reglerne, kan han/hun anmode den myndighed, som senest har behandlet sagen, om at få sagen genoptaget.

Det vil herefter blive vurderet, om der er grundlag for at genoptage sagen.'

Da udlændingemyndighederne nu udtrykkeligt vejleder om mulighederne for genoptagelse som følge af Einddommen, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

I brevet af 17. september 2008 spurgte jeg også om ministeriet i forbindelse med afklaring af praksis efter Metockdommen ville tydeliggøre muligheden for genoptagelse over for de berørte persongrupper. Den særskilte tekst om genoptagelse, jf. ovenfor, beskriver også muligheden for at få genoptaget sager afgjort før Metockdommen. Jeg har derfor ikke anledning til

at foretage mig videre vedrørende dette spørgsmål.

Det andet tilfælde vedrører den praksisændring som i maj 2008 førte til at personkredsen der kunne påberåbe sig Singhpraksis, blev udvidet til at omfatte en langt bredere kreds af familiemedlemmer end hidtil. Bl.a. kunne børn over 21 år og parternes forældre og bedsteforældre nu også få familiesammenføring efter den danske statsborgers ophold i et andet EU-land.

Den ændrede praksis blev indarbejdet på den særlige side om ægtefællesammenføring på hjemmesiden den 23. maj 2008. Udlændingemyndighederne orienterede imidlertid ikke om at der herved var gennemført en praksisændring.

Efter min opfattelse burde udlændingemyndighederne i oplysningerne på hjemmesiden også have tydeliggjort at der nu skete en ændring af den hidtidige praksis. Samtidig burde myndighederne have orienteret om hvilken betydning ændringen havde for allerede afgjorte sager, og have informeret borgerne om deres muligheder for eventuelt at få genoptaget en tidligere sag.

Konklusion

Som nævnt ovenfor har jeg koncentreret min undersøgelse af hjemmesiden om perioden efter den 21. juni 2007 hvor der skete en markant udbygning af informationen. Jeg har dog også – i mindre omfang – vurderet den information som fandtes før den 21. juni 2007.

På grundlag af min gennemgang af de oplysninger jeg havde modtaget, og de oplysninger jeg selv var i besiddelse af, konstaterede jeg i min foreløbige redegørelse samlet at informationerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside på en række punkter havde været utilstrækkelige og over for borgerne havde fremstået som vildledende. Videre konstaterede jeg

at det er i strid med god forvaltningsskik og meget beklageligt.

Ministeriet har i brev af 10. november 2008 dertil bemærket følgende:

'Ministeriet er enig i, at myndighederne er forpligtet til at sikre, at offentliggjort information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, som er relevante for vedkommende.

Ministeriet er desuden enig i, at informationerne på brugerportalen www.nyidanmark.dk og på Udlændingenservices tidligere hjemmeside www.udlst.dk på en række punkter har været utilstrækkelige, og at det må anses for meget beklageligt.

Der har således været tale om information, der kan betragtes som ikke fuldstændigt retvisende og komplet. Der henvises herved til Folketingets Ombudsmands bemærkninger om forståelsen af, hvad der er korrekt information i den foreløbige redegørelse side 33 øverst. Ministeriet finder imidlertid ikke, at informationerne på de nævnte hjemmesider har fremstået som vildledende over for borgerne. Der er således ikke på nogen måde tale om, at udlændingemyndighederne har søgt at bringe borgerne en forkert opfattelse af retstilstanden ved at give dem urigtige oplysninger.

Ministeriet finder således ikke i Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse grundlag for at drage en konklusion om, at informationerne på hjemmesiden har fremstået som vildledende.

Udlændingemyndighederne har tværtimod på området for familiesammenføring ikke mindst igennem de seneste år iværksat en lang række tiltag med fokus på borgerservice og vejledning. Alle, der søger om familiesammenføring, modtager således f.eks. en ansøgningspakke fra Udlændingenservice, hvor det klart fremgår, at der er mulighed for at søge familiesammenføring efter EU-retten.'

Ved at skrive at informationerne på hjemmesiden 'over for borgerne har fremstået som vildledende', har jeg alene villet udtrykke at dette har været den objektive virkning af at informationerne på en række punkter har været utilstrækkelige, blandt andet fordi der har manglet væsentlige oplysninger.

Min gennemgang af sagen har ikke givet mig grundlag for at fastslå at myndighederne skulle have haft til hensigt at vildlede borgerne ved bevidst at give forkerte (utilstrækkelige) oplysninger.

Da jeg af ministeriets bemærkninger kan se at ministeriet har opfattet min udtryksmåde som om en sådan hensigt har kunnet fastslås, har jeg besluttet at præcisere formuleringen.

Herefter er det min samlede, endelige opfattelse at informationerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside på en række punkter har været utilstrækkelige og derfor har været misvisende. Det er i strid med god forvaltningsskik og meget beklageligt.

Jeg har gjort udlændingemyndighederne bekendt med min opfattelse.

Under min behandling af sagen er jeg – som nævnt ovenfor – blevet opmærksom på den information der den 5. oktober 2008 er lagt på udlændingemyndighedernes hjemmeside. Der er nu givet en udførlig beskrivelse af adgangen til familiesammenføring efter EU-retten. I min foreløbige redegørelse bemærkede jeg i den forbindelse at der ikke længere var anført en udtrykkelig opregning af hvilke familiedømmeder der har mulighed for at få familiesammenføring på dette grundlag.

Jeg skrev også at jeg gik ud fra at udlændingemyndighederne snarest ville revidere vejledningen så det blev klart hvilken kreds af familiedømmeder der eventuelt kunne blive familiesammenført efter EU-retten.

I brevet af 10. november 2008 har ministeriet bemærket at de nævnte informatio-

ner fremgår af vejledningen på hjemmesiden under afsnittet om forsørgelse. Ministeriet har dog taget min bemærkning til efterretning og har ændret vejledningen, sådan at det nu fremgår i et selvstændigt afsnit hvilke familiemedlemmer der har mulighed for at opnå familiesammenføring efter EU-retten.

Jeg har herudover noteret mig oplysningerne om at ministeriets EU-enhed fremover vil sikre at den generelle information og vejledning om EU-reglerne om familiesammenføring hele tiden vil være korrekt, fyldestgørende og tilgængelig. Desuden har ministeriet oplyst at hjemmesidens nuværende informationsniveau vil blive fastholdt i fremtiden. Endelig har jeg noteret mig oplysningen om at EU-enheden vil sikre at der ved fremtidige domme fra EF-domstolen vil ske en samlet udmelding og offentliggørelse af eventuelle praksisændringer, og at dette vil ske inden for den kortest mulige tid.

Jeg foretager mig herefter ikke videre vedrørende informationen på hjemmesiden.

Ved min behandling af afsnit 5 har jeg alene undersøgt den information som udlændingemyndighederne har stillet til rådighed for offentligheden på hjemmesiden. Jeg har således ikke taget stilling til om udlændingemyndighederne i forbindelse med en given praksisændring er forpligtet til af egen drift at genoptage allerede afgjorte sager. Det vil jeg eventuelt senere tage særskilt op over for myndighederne.

6. Udlændingesservices vejledning af borgere i perioden 2002-2008

6.1. Udlændingemyndighedernes retsopfattelse

Udlændingesservice har i redegørelsen af 1. september 2008 beskrevet den vejledningspligt som efter styrelsens opfattelse påhviler Udlændingesservice efter forvalt-

ningslovens § 7, stk. 1, og efter god forvaltningskik.

Med hensyn til indholdet heraf henviser jeg til afsnit II, punkt 1 (Den retlige ramme for vejledningen), i Udlændingesservices redegørelse, der som nævnt findes som bilag A. Jeg vil derfor ikke nærmere gengive Udlændingesservices retsopfattelse.

Jeg har desuden forstået bemærkningerne i ministeriets brev af 2. oktober 2008 sådan at ministeriet i det hele tilslutter sig Udlændingesservices retsopfattelse. Ministeriet bemærker dog specifikt at pligten til at vejlede ikke indebærer et krav om at give forhåndsbesked om udfaldet af en bestemt sag eller om at udføre egentligt konsulentarbejde.

6.2. Ombudsmandens bemærkninger vedrørende vejledningspligten

Ved min undersøgelse af udlændingemyndighedernes vejledning har jeg valgt at fokusere på den del af Udlændingesservices redegørelse som handler om den mundtlige og skriftlige vejledning af borgere der henvender sig med konkrete spørgsmål om adgangen til familiesammenføring efter EU-retten.

Jeg vil i den forbindelse knytte nogle bemærkninger til Udlændingesservices opfyldelse af vejledningspligten sådan som den er beskrevet i redegørelsens afsnit II, punkt 2. Jeg vil også forholde mig til de 4 telefonsamtaler med journalister fra Berlingske Tidende som er gengivet og kommenteret i redegørelsens punkt 2.5.1. Se i den forbindelse nedenfor under afsnittene 6.2.2. og 6.2.3.

Min undersøgelse vil ikke omfatte en stillingtagen til hvornår udlændingemyndighederne på eget initiativ, f.eks. i forbindelse med behandlingen af en konkret sag, er forpligtede til at yde borgeren vejledning. Jeg vil heller ikke forholde mig til det ansøgningsmateriale der benyttes når der søges om familiesammenføring. De

forskellige generelle initiativer som Udlændingesservice har taget for at forbedre sagsbehandlingen og servicen over for borgerne, vil heller ikke blive undersøgt nærmere.

6.2.1. Gældende ret

Grundlaget for en myndigheds pligt til at vejlede borgere der henvender sig med spørgsmål til en myndighed, findes først og fremmest i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

'§ 7

Stk. 1. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.'

En videregående pligt til at vejlede kan følge af almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik, se i overensstemmelse hermed Integrationsministeriets egen retsopfattelse som gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen (UfR) 2008.1174 H.

Nærmere om vejledningspligtens indhold og vejledningens form

Om indholdet af pligten til at vejlede efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, er der bl.a. anført følgende i punkt 30 i Justitsministeriets vejledning (Retsinformation nr. 11740 af 4. december 1986), s. 22:

'Vejledningen efter § 7, stk. 1, bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på det pågældende område har for vedkommende, og hvordan den pågældende lettest og mest effektivt kan opfylde de eventuelle krav, der er i lovgivningen. Vejledningen bør endvidere orientere om hvilken fremgangsmåde, der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden, og om hvilke oplysninger som skal tilvejebringes af borgeren som led i en sags behandling.'

Når en myndighed modtager en anmodning om at få vejledning, har myndig-

heden efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, således en pligt til at sikre sig at borgeren får tilstrækkelig orientering om gældende regler, herunder om den praksis der følges af myndigheden. Vejledningen til borgeren kan efter omstændighederne suppleres eller delvis meddeles ved at udlevere en kopi af reglerne eller af beskrivelser af praksis, f.eks. gennem almindeligt tilgængelige informationer og vejledninger. Det kan også ske ved at henvise til regler og praksis der er fyldestgørende beskrevet på myndighedens hjemmeside på internettet. Det afgørende er at vejledningen gives på en sådan måde at den opfylder formålet; nemlig at imødekomme det informationsbehov som konkret foreligger.

Vejledningen skal være korrekt og fyldestgørende. Det vil sige at vejledningen skal være så omfattende og detaljeret at det konkrete behov for oplysning opfyldes på en rimelig måde. Vejledningspligten er i særlig grad vigtig at overholde i sager med vidtrækkende konsekvenser for borgeren. Se i den forbindelse bl.a. min udtalelse i sagen trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 80 ff*.

Jo mere kompliceret et retsområde er, jo større krav stilles der til indholdet af den vejledning som tilbydes borgeren. Det gælder for både den konkrete mundtlige og skriftlige vejledning af borgeren og det eventuelle supplerende skriftlige materiale som udleveres (eller som findes på hjemmeside hvortil myndigheden henviser).

Særligt om vejledningspligtens indtræden

I tilfælde hvor borgeren spørger til retsstillingen på et nærmere bestemt område, indtræder pligten til at vejlede i sagens natur normalt altid.

Imidlertid bør myndigheden efter omstændighederne også yde vejledning i andre henseender end dem som borgeren udtrykkeligt har bedt om at blive vejledt om. Det vil navnlig være tilfældet hvis

myndigheden ud fra sagens oplysninger må forstå at der kan være behov for eller ønske om en sådan vejledning. Myndigheden bør således normalt yde vejledning hvis borgeren har fremhævet omstændigheder af faktisk eller retlig karakter som er eller vil kunne være af relevans efter de regler der gælder på det pågældende område.

Se i den forbindelse den førnævnte udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 80 ff, og desuden min udtalelse af 29. september 2008 i sagen med ministeriets journalnummer (...). Den sidstnævnte sag vedrørte en ansøger der havde fået afslag på familiesammenføring med henvisning til at 24-års-reglen ikke var opfyldt. Under sagens behandling blev det bl.a. oplyst at ansøgerens danske ægtefælle arbejdede i Nordtyskland, og at en flytning hertil kunne være aktuell. Parterne havde direkte bedt om at få oplysninger om alternative muligheder for at få en opholdstilladelse til den udenlandske ægtefælle, men havde ikke udtrykkeligt nævnt EU-reglerne. Jeg udtalte på baggrund heraf bl.a. følgende:

'For at opfylde forvaltningslovens § 7 burde ministeriet allerede i brevet af 2. april 2008 til dig i det mindste udtrykkeligt have angivet at man på hjemmesiden kunne læse om praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne, ligesom det havde været naturligt om man i oversigtsform havde gengivet ministeriets praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne.

...

Samlet er det min opfattelse at ministeriet ikke over for jer har opfyldt sin vejledningspligt efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Dette finder jeg kritisabelt.'

Pligten til at vejlede er i øvrigt beskrevet i bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (2001), s. 214 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 379 ff, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret (2006), s.

277 ff, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret, sagsbehandling (2007), s. 155 ff.

6.2.2. Udlændingesservices opfyldelse af vejledningspligten

Det fremgår nærmere af Udlændingesservices redegørelse, afsnit II, punkt 2 (bilag A), hvordan Udlændingesservice konkret opfylder vejledningspligten over for borgere der henvender sig med spørgsmål på familiesammenføringenområdet.

Udlændingesservice vejleder skriftligt i bl.a. ansøgningsmateriale, på udlændingemyndighedernes hjemmeside og ved skriftlig besvarelse af supplerende henvendelser fra borgerne. Mundtlig vejledning ydes ved telefonisk og personlig henvendelse, herunder i forbindelse med bistand til udfyldelse af ansøgningsskemaer, men også i en tidligere fase af en sag, som f.eks. når borgeren overvejer at benytte EU-reglerne om fri bevægelighed og i den forbindelse ringer ind eller møder personligt op i Udlændingesservice.

Om den nærmere opfyldelse af vejledningspligten har Udlændingesservice bl.a. anført følgende:

'Brugeren skal have fyldestgørende og korrekte svar på de spørgsmål, der stilles, eller i øvrigt den vejledning, der er naturlig og relevant ud fra de omstændigheder, der præsenteres i henvendelsen. Følgende eksempel på en mulig brugerhenvendelse illustrerer dette: 'Jeg har netop fået afslag på familiesammenføring, fordi boligkravet ikke er opfyldt. Jeg har hørt om Sverigesmodellen, og da jeg alligevel vil skulle flytte for at opfylde boligkravet, vil jeg gerne høre, hvilke muligheder Sverigesmodellen giver mig?' Vores brugervejleder vil i det tilfælde fx kunne oplyse: 'Sverigesmodellen indebærer anvendelse af EU-rettens regler om fri bevægelighed og giver mulighed for familiesammenføring til danske statsborgere i Danmark. Du kan læse mere herom på brugerportalen og i ansøgningspakken.' I forlængelse heraf vil

brugervejlederen kunne besvare uddybende spørgsmål om regler og procedurer med udgangspunkt i informationen på www.nyidanmark.dk.

Udlændingesservice har ikke efter lovgivningen som opgave at give forhåndsbesked til brugere. Bindende besked vedrørende en sag om opholdstilladelse kræver derfor indgivelse af og behandling af en konkret ansøgning.

Udlændingesservice vejleder ved at beskrive retsfaktum med henblik på fx at anskueliggøre, hvad der skal til for at opnå en opholdstilladelse. Udlændingesservice medvirker ikke gennem sin vejledning til at tage stilling til, på hvilken måde brugerne konkret vil kunne opfylde kravene i retsfaktum. At tage stilling til sådanne hypotetiske forhold falder uden for vejledningspligten. Udlændingesservice kan ikke anvise, hvilke fremtidige dispositioner brugeren skal foretage eller anvise, hvorledes brugeren skal indrette sig. Udlændingesservice kan for eksempel ikke give svar på spørgsmål som: 'Skal jeg flytte til Sverige for at få familiesammenføring?' eller 'Hvis jeg rejser til Sverige i 6 måneder, kan jeg så være sikker på, at min ægtefælle kan få familiesammenføring?'.

Udlændingesservice træffer med andre ord ikke afgørelser telefonisk og afgiver ikke responsa. Udlændingesservice ser det tværtimod som særdeles væsentligt i sin vejledning at undgå at give en vejledning, der har eller kan opfattes som havende karakter af forhåndsbesked, der afskærer et bestemt resultat af sagsbehandlingen eller stiller et sådant i udsigt. Udlændingesservice er således meget opmærksom på at undgå en vejledning, der kan afholde nogle brugere fra at indgive en ansøgning.

Derfor vil et hovedbudskab i brugerkontakten være, at brugeren opfordres til at indgive en ansøgning, ud fra det grundsynspunkt, at en stillingtagen kræver indgivelse af en ansøgning. Vejledningen vil således bestå i, at brugeren opfordres til at

indgive en ansøgning for at afklare sin situation (...).

Noget andet er, at det samtidig er en særdeles væsentligt målsætning at sikre brugeren al mulig hjælp med udgangspunkt i, hvad der skal til for at lykkes med at indgive en fyldestgørende ansøgning.

Udlændingesservice giver vejledning bredt til offentligheden via den fælles brugerportal www.nyidanmark.dk, herunder om ændringer i regelgrundlag og praksis. Borgerne kan også her få vejledning om reglerne for familiesammenføring. Oplysningerne på brugerportalen skal give borgerne et retvisende billede af mulighederne for blandt andet familiesammenføring, og samtidig give mulighed for nemt og hurtigt at kunne få et overblik over reglerne på en overskuelig og let forståelig måde. Det sætter en grænse for, hvor detaljert beskrivelserne på brugerportalen bør være.'

Ministeriet oplyser i brevet af 2. oktober 2008 at ministeriet har gennemgået den opfyldelse af vejledningspligten som Udlændingesservice har beskrevet i sin redegørelse. Ministeriet finder i den forbindelse at vejledningen opfylder de krav til vejledning der kan stilles efter forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Jeg er enig med ministeriet i at opfyldelsen af vejledningspligten sådan som Udlændingesservice har beskrevet den i redegørelsens afsnit II, indtil punkt 2.1 (bilag A) som udgangspunkt ligger inden for rammerne af vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, jf. dog mine bemærkninger nedenfor.

Jeg har ved min undersøgelse af udlændingemyndighedernes vejledning i sagens natur ikke haft mulighed for at tage stilling til den konkrete vejledning der i det daglige ydes over for de mange borgere der henvender sig. Dog skal jeg for det første henvise til at Udlændingesservice nedenfor i afsnit 6.2.3 selv har erkendt at der i 2 tilfælde er givet forkerte oplysning

ger i forbindelse med opkald foretaget af journalister fra Berlingske Tidende. For det andet kan jeg konstatere at ministeriet i sagen med ministeriets j.nr. (...) vedrørende et dansk-thailandsk ægtepar heller ikke har levet op til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1. Og for det tredje har jeg i en endelig redegørelse af dags dato i sagen med ministeriets j.nr. (...) vedrørende et dansk-costaricansk par konstateret at integrationsministeren og ministeriet heller ikke i den sag har levet op til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

De oplysninger i Udlændingesservice redegørelse som er citeret ovenfor, giver mig desuden anledning til at komme med følgende bemærkninger:

Ministeriet og Udlændingesservice mener ikke at vejledningspligten indebærer et krav om at give forhåndsbesked til en borger der henvender sig og beder om at få svar på om han eller hun er eller kan blive berettiget til at få familiesammenføring. Denne retsopfattelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til min udtalelse i sagen trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 258*, og desuden til min foreløbige redegørelse af dags dato i ministeriets sag (...) som er nævnt ovenfor.

Jeg er derfor enig med Udlændingesservice når det anføres at en bindende besked vedrørende en sag om opholdstilladelse kræver at der bliver indgivet og behandlet en konkret ansøgning. Det kan heller ikke give mig anledning til bemærkninger at Udlændingesservice oplyser at der ikke telefonisk træffes afgørelser om familiesammenføring efter EU-reglerne.

Udlændingesservice konstaterer imidlertid også at Udlændingesservice ikke gennem sin vejledning medvirker til at tage stilling til hvordan en borger konkret skal indrette sig for på et senere tidspunkt eventuelt at kunne få ret til familiesam-

menføring. I tilknytning hertil bemærker Udlændingesservice at der ikke vil kunne gives svar på visse konkrete spørgsmål. Baggrunden herfor er at hovedbudskabet i en vejledning efter styrelsens opfattelse skal være at borgeren opfordres til at indgive en ansøgning ud fra det grundsynspunkt at en stillingtagen kræver indgivelse af en ansøgning.

Imidlertid vil en del af den vejledning der ydes, være rettet mod borgere der henvender sig til Udlændingesservice i forbindelse med en (indledende) sondering af mulighederne for at benytte EU-reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed, dvs. forud for at en eventuel beslutning om at rejse til et andet EU-land endeligt er truffet. Over for denne gruppe af borgere må det anses for meningsløst at henvise dem til at indgive en ansøgning. I sådanne tilfælde må formålet med vejledningen være at give de pågældende et så sikkert grundlag som muligt for at vurdere og forstå de regler som de måske fremtidigt skal opfylde for at få familiesammenføring.

Jeg går derfor ud fra at en vejledning der består i at borgeren opfordres til at indgive ansøgning, alene retter sig mod borgere der – når de henvender sig til Udlændingesservice – allerede opholder sig i et andet EU-land med et familiemedlem der benytter reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed og er på vej hjem til Danmark (eller hvor familiemedlemmet leverer grænseoverskridende tjenesteydelser). Jeg skal dog understrege at formålet med vejledningen også over for denne persongruppe først og fremmest må være at give de pågældende et så sikkert grundlag som muligt for at vurdere og forstå de regler som de skal opfylde for at få familiesammenføring.

Sagens øvrige oplysninger om udlændingemyndighedernes opfyldelse af vejledningspligten giver mig herudover anledning til at bemærke følgende:

Ministeriet og Udlændingesservice har understreget at vejledningspligten ikke indebærer et krav om at myndighederne skal udføre egentligt konsulentarbejde. Det er ikke klart for mig hvad der efter myndighedernes opfattelse ligger i begrebet egentligt konsulentarbejde. Jeg bemærker at myndighederne ikke er kommet med eksempler på det og heller ikke angiver nærmere hvilken form for vejledning der har karakter af konsulentarbejde og dermed ligger ud over pligten til at vejlede.

Jeg skal endvidere henvise til at jeg i den endelige redegørelse af dags dato som er nævnt ovenfor (ministeriets journalnummer (...)), også tager stilling til spørgsmålet om konsulentarbejde i forhold til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Situationen var den at borgeren havde spurgt til muligheden for at benytte EU-retten til at få familiesammenføring ved i en periode at bosætte sig i Sverige. I den foreløbige redegørelse skrev jeg på baggrund heraf bl.a. følgende:

'For at opfylde forvaltningslovens § 7, stk. 1, burde ministeren i brevet (...) i det mindste udtrykkeligt have angivet at man på hjemmesiden kunne læse om praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne, ligesom det havde været naturligt hvis man i oversigtsform havde gengivet ministeriets praksis for området (jf. herved UfR 2005.2473 H hvor skattemyndighederne fandtes at have overholdt vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, bl.a. gennem specifik henvisning til de afsnit i ligningsvejledningen der var af relevans). En sådan vejledning kan efter min opfattelse på ingen måde siges at have karakter af egentligt konsulentarbejde.'

Denne retsopfattelse har jeg opretholdt i min endelige udtalelse af dags dato.

6.2.3. Særligt om de 4 telefonsamtaler med journalister fra Berlingske Tidende

Som nævnt i Udlændingesservices redegørelse blev styrelsen i juli 2008 af Berlingske Tidende beskyldt for vildledning og mangelfuld information i forbindelse med vejledning til borgerne om reglerne for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten.

Baggrunden for anklagerne var Berlingske Tidendes båndoptagelser af telefonsamtaler i en række tilfælde hvor avisen havde rettet telefonisk henvendelse til Udlændingesservice med anmodning om at modtage supplerende vejledning på området for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten. Kritikken var navnlig rettet mod vejledningen vedrørende længden af den danske statsborgers beskæftigelse i det andet EU-land.

Berlingske Tidende havde gengivet uddrag af 4 samtaler med brugervejledere i Udlændingesservice. Det øvrige indhold af telefonsamtalerne er ikke kendt.

Udlændingesservice har om de 2 første samtaler bemærket følgende:

Den første samtale:

'Brugervejlederen har i opkald 1 givet forkerte oplysninger, fordi anvendelsen af EU-reglerne (...) ikke kan anses som omgåelse af nationale regler om familiesammenføring. Dette har EF-domstolen taget stilling til i sagen Akrich (...).

Brugervejlederens afvisning af at vejlede om reglerne er ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 1, (...). I et tilfælde, hvor en bruger spørger direkte til bestemte regler inden for Udlændingesservices sagsområde, skal der naturligvis vejledes herom.

Udlændingesservice finder det særdeles beklageligt, at der i opkald 1 er afgivet forkerte oplysninger og sket afvisning af at vejlede om sagsområdet.'

Den anden samtale:

'Brugervejlederen har givet forkerte oplysninger, fordi EU-reglerne om fri bevæ-

gelighed ikke udgør et 'hul i loven', men tværtimod er en legitim, integreret del af reglerne om familiesammenføring i Danmark. Anvendelse af EU-reglerne om fri bevægelighed kan ikke anses som en omgåelse af nationale regler om familiesammenføring, jf. EF-domstolens dom i sagen Akrich (...).

Brugervejlederens afvisning af at vejlede om reglerne er ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 1, (...). I tilfælde, hvor en bruger spørger direkte til bestemte regler inden for Udlændingesservice's sagsområde, skal der naturligvis vejledes herom.

...

Udlændingesservice finder det særdeles beklageligt, at der i opkald 2 er afgivet forkerte oplysninger og sket afvisning af at vejlede om sagsområdet.'

Sammenfattende fandt Udlændingesservice at der i opkald 1 og 2 var begået fejl i forhold til den samlede vejledningsindsats Udlændingesservice er forpligtet til at yde en bruger. Udlændingesservice fandt disse fejl særdeles beklagelige.

Vedrørende de 2 andre samtaler fandt Udlændingesservice at brugervejlederne efter bedste evne havde forsøgt at vejlede om de gældende regler for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-reglerne. Der var således ikke for disse samtalers vedkommende tale om brud på vejledningspligten efter forvaltningslo-

vens § 7, stk. 1, eller brud på god forvaltningskik.

Integrationsministeriet har i udtalelsen af 2. oktober 2008 til mig tilsluttet sig beklagelsen af forløbet i de førstnævnte 2 samtaler.

Jeg er enig med Udlændingesservice og ministeriet i at det er særdeles beklageligt at Udlændingesservice ikke i forbindelse med opkald 1 og 2 har opfyldt vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Jeg har gjort Udlændingesservice og ministeriet bekendt med min opfattelse. I lyset af at Udlændingesservice har indskærpet gældende retningslinjer for familiesammenføring efter EU-retten over for medarbejderne og iværksat en række initiativer der skal styrke den telefoniske vejledning, foretager jeg mig dog ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Som det fremgår af ovenstående, er der tale om uddrag af 4 telefonsamtaler. Det øvrige indhold af telefonsamtalerne kendes ikke. I lyset heraf har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå om Udlændingesservice i forbindelse med samtale 3 og 4 har tilsidesat den forvaltningsretlige vejledningspligt eller god forvaltningskik. Derfor foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål."

NOTER: (*) FOB 1997, s. 183, FOB 1999, s. 80, FOB 2003, s. 357, FOB 2006, s. 350, og FOB 2007, s. 289.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 25 sager inden for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde. 22 af disse sager blev afvist.

De resterende 3 sager blev realitetsbehandlet. 2 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 1 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Fødevareerhverv

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	1	0	0
<i>I alt</i>	2	1	0	0

Fødevarestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	1	0	0	0

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 151 sager inden for Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses sagsområde. 90 af disse sager blev afvist.

De resterende 61 sager blev realitetsbehandlet. 53 sager handlede om afgørelser, 2 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 6 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 11 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	10	0	0	3
Sagsbehandling	2	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>12</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>3</i>

Lægemiddelstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	42	1	0	1
Sagsbehandlingstid	6	4	0	1
<i>I alt</i>	<i>48</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>2</i>

1 sag fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævns sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 11-1: Beregning af forældelsesfrist ved klage til Patientklagenævnet (klage indgivet af pårørende til afdød patient)

11-1. Beregning af forældelsesfrist ved klage til Patientklagenævnet

Klage indgivet af pårørende til afdød patient

Forvaltningsret 13.1 – 2.4. – Pengevæsen m.v. 58.1.

En advokat klagede til ombudsmanden over at Patientklagenævnet havde afvist klientens klage over behandlingen af klientens afdøde ægtefælle. Patientklagenævnet havde begrundet afslaget med at klagen var indgivet efter udløbet af den 2-årige forældelsesfrist der gælder for indgivelse af klager til nævnet. Fristen – som løber fra det tidspunkt hvor klageren var eller burde være bekendt med det forhold der klages over – skulle efter nævnets opfattelse regnes fra datoen for ægtefællens død. Da dødsfaldet på klagetidspunktet lå mere end 2 år tilbage i tiden, blev klagen afvist.

Ombudsmanden fastslog at den ulovbestemte klageret som tilkommer nærmeste pårørende til en afdød patient – herunder en ægtefælle – følger af en mangeårig praksis i Patientklagenævnet. Ombudsmanden konstaterede herefter at han forstod nævnets praksis sådan at klageretten for de nærmeste pårørende ikke var en selvstændig ret, men derimod en ret der var afledt fra den afdøde. Dette var, forstod han, årsagen til nævnets synspunkt om at forældelsesfristen senest kunne løbe fra tidspunktet for dødsfaldet.

Efter ombudsmandens opfattelse er klageretten for nærmeste pårørende til en afdød patient en selvstændig klageret. Dette betyder at Patientklagenævnet ved beregningen af den 2-årige forældelsesfrist skal tage udgangspunkt i de subjektive forhold hos den pårørende der klager til nævnet. Ombudsmanden henviste til at det var ubestridt at klageretten for de nærmeste pårørende ikke var betinget af at den afdøde inden sin død havde tilkendegivet at ville klage. Endvidere lagde ombudsmanden vægt på at klageretten for de nærmeste pårørende først indtrådte efter at patienten var død, og at de pårørende på dette tidspunkt ikke længere havde nogen at aflede retten fra.

Kun i det særlige tilfælde hvor den afdøde inden sin død har givet udtryk for at han eller hun ikke ønsker at klage, mente ombudsmanden at de efterladtes klageret måtte vige for hensynet til den afdødes interesser.

Ombudsmanden henstillede til Patientklagenævnet at genoptage sagen og på ny tage stilling til om klagen var forældet.

Herefter genoptog Patientklagenævnet sagen.

Ombudsmanden foretog sig herefter ikke mere i sagen.

(J.nr. 2007-0014-420).

Advokat A klagede på vegne af nu afdøde B's ægtefælle, C, i brev af 14. september 2006 til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn over fejl og forsømmelser i forbindelse med X Sygehus' behandling af B. Klagen vedrørte i korte træk den omstændighed at X Sygehus undlod at orientere B om resultatet af en EKG-måling, foretaget den 2. juli 2002, i forbindelse med en i øvrigt vellykket operation for en anden sygdom. Den foretagne EKG-

måling viste alvorlig åreforkalkning i hjertet.

Knap et år senere – den 26. maj 2003 – døde B pludseligt. Ifølge obduktionserklæringen var dødsårsagen akut hjertesvigt på grund af svære hjerte- og karforandringer som følge af åreforkalkning.

C indhentede i september 2004 B's obduktionsrapport for bedre at kunne forstå årsagen til B's død og for at få afklaret om der kunne være tale om en arvelig sygdom. Efter

at have indhentet en vurdering fra en klinisk genetiker henvendte C sig, efter råd fra genetikeren, til en kardiolog som – på baggrund af journalen indhentet fra X Sygehus – under en samtale ultimo februar 2005 henledte opmærksomheden på EKG-målingens abnorme resultat. Det fremgår ikke af oplysningerne i sagen præcis hvornår C fik indsigt i journaloplysningerne fra X Sygehus.

Advokat A giver i klagen udtryk for at B's liv kunne være reddet hvis den korrekte udredning og behandling havde været iværksat på grundlag af resultatet af EKG-målingen.

C havde forud for indgivelsen af klagen til Patientklagenævnet, i brev af 22. marts 2006, i øvrigt klaget til den ledende overlæge for afdelingen på X Sygehus hvor B havde været indlagt i forbindelse med operationen. Klagen blev afvist i brev af 11. juni 2006 med den begrundelse at man ud fra B's oplysninger om foretagelse af hjemmeblodtryksmåling formodede at B's egen læge allerede var bekendt med situationen.

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn afviste i brev af 27. september 2006 at behandle klagen. Patientklagenævnet gav følgende begrundelse for afslaget:

"...

Nævnet kan imidlertid ikke behandle Deres klage, da fristen for at klage er overskredet.

En klage skal være indsendt inden 2 år efter det tidspunkt, hvor klageren var eller burde have været bekendt med det forhold, der klages over, dog senest 5 år efter den dag, hvor det påklagede forhold har fundet sted. Dette følger af lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse mv., § 22, stk. 1.

Såfremt pårørende til en afdød patient klager, anses klagen kun for rettidigt indgivet i det omfang, at patienten selv kunne have klaget rettidigt.

Det fremgår af sagen, at (B) afgik ved døden den 26. maj 2003, sidste rettidige indgivelsesdato for klagen var således den 26. maj 2005.

Vi modtog imidlertid først Deres klage den 18. september 2006.

..."

Af et telefonnotat af den 2. oktober 2006 fremgår at Patientklagenævnet under en efterfølgende telefonsamtale med advokat A oplyste at nævnets praksis skal ses i sammenhæng med nævnets opfattelse hvorefter en pårørende til en afdød ikke kan få en videre klageadgang end patienten selv teoretisk ville have haft. Den pårørende har dermed en afledt klageret.

I brev af 15. oktober 2006 anmodede advokat A nævnet om at genoverveje spørgsmålet om at antage klagen til behandling. Nævnet bemærkede på den baggrund følgende i brev af 30. oktober 2006:

"...

De har i Deres brev anført, at nævnets praksis vedrørende forældelsesfristen på 2 år ved klage over behandlingen af en afdød patient, ikke fremgår af nævnets hjemmeside, vejledningspjece eller andetsteds. Nævnet skal beklage, at dette ikke er tilfældet, og vil snarest sørge for, at fristen for indgivelse af klage når patienten er afgået ved døden, fremgår af hjemmesiden samt pjecen.

Det er imidlertid nævnets opfattelse, at dette forhold ikke medfører, at nævnet kan se bort fra den praksis, som nævnet har lagt i disse sager.

De har endvidere anført, at De fra nævnet har fået oplyst, at der vedrørende forældelsesfristen på 2 år er tale om en praksisændring fra nævnets side, som blev indført for cirka 1 år siden, og at der dermed er tale om en praksisændring, der får tilbagevirkende kraft, idet (B) var afgået ved døden, da praksisændringen trådte i kraft.

Nævnet kan oplyse, at der ikke er tale om en praksisændring. Nævnet blev for cirka 1 år siden opmærksom på, at nævnet havde en uens praksis vedrørende fristen for indgivelse af klage, når patienten var afgået ved døden. Nævnet drøftede herefter fortolkningen af forældelsesreglen i centralstyrelseslovens § 22, stk. 1, i den særlige situation hvor pa-

tienten var afgået ved døden, med henblik på at sikre en ensartet praksis fremover.

Det er nævnets opfattelse, at den nuværende fortolkning af loven således også var gældende før de anførte drøftelser i nævnet med henblik på at sikre en ensartet praksis, fandt sted.

..."

Den 29. december 2006 klagede advokat A på vegne af C til mig over Patientklagenævnets afslag på at behandle sagen. Advokat A skrev bl.a. følgende i sin klage:

"Klagen

Det er min opfattelse, at Patientklagenævnet ikke har været berettiget til at afvise den indgivne klage under henvisning til, at denne er indgivet for sent.

Den relevante bestemmelse er § 22, stk. 1, i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse m.v., der lyder:

'Klage skal være indgivet inden 2 år efter det tidspunkt, hvor klageren var eller burde være bekendt med det forhold, der klages over, dog senest 5 år efter den dag, hvor klageforholdet har fundet sted.'

Det følger af nævnets praksis, at en klage kan indgives af pårørende til en afdød patient, der menes at være blevet fejlbehandlet. Med mindre andet følger heraf, vil pårørende til afdøde patienter selvsagt være omfattet af de samme forældelsesregler, som finder anvendelse i henseende til klager, hvor patienten er i live. Det fremgår ovenfor, at forældelsesreglerne ikke differentierer mellem forskellige typer af klager.

Hertil kommer, at hvis der skal [gælde] en særlig frist/særlig praksis for en gruppe af klager, må denne i det mindste være tilgængelig for omverdenen, idet pårørende i modsat fald naturligt vil lægge til grund, at de samme forældelsesregler og den samme praksis finder anvendelse på denne gruppe af klager som for klager, hvor den pågældende patient er i live. Imidlertid var den ovenfor beskrevne nævnspraksis ikke tilgængelig for offentligheden, hverken på Patientklagenævnets hjemmeside eller andet-

steds, hvilket også er erkendt af nævnet i brevet af 30. oktober d.å. (bilag E).

Ydermere gælder, at det den ovenfor beskrevne nævnspraksis ikke er anvendelig i den konkrete sag. Nævnets praksis er således møntet på den situation, hvor en patient afgår ved døden som følge af den operation, der indgives klage over, medens der i pågældende sag er tale om en klage over en operation, der fandt sted et år før dødsfaldet.

Af mine drøftelser med nævnet, jf. ovenfor, har jeg således forstået, at ræsonnement bag den omhandlede praksis er, at såfremt den pågældende patient ikke var død i forbindelse med den operation, der klages over, ville der være mulighed for, at den to-årige frist, jf. centralstyrelseslovens § 22, stk. 1, allerede begyndte at løbe fra tidspunktet for operationens foretagelse.

Nævnet er således når der er tale om klager fra pårørende, hvor patienten er afgået ved døden af den opfattelse, at fristberegning i henseende til de pårørende bør fastsættes således, at man ikke risikerer, at de pårørende får en længere frist, end hvad der ville have været tilfældet, hvis den afdøde patient havde overlevet operationen. Med andre ord følger det af nævnets praksis, at de pårørende skal stilles svarende til den kortest mulige frist, der kan tænkes at have været gældende, hvis patienten havde overlevet operationen, uanset at patienten i givet fald og alt efter omstændighederne muligvis kunne have påberåbt sig en længere frist for indgivelse af klage.

Som nævnt gælder imidlertid for den til Patientklagenævnet indgivne klage, at (B) ikke afgik ved døden i forbindelse med den operation, som klagen vedrører.

Som det fremgår heraf, afgik (B) ved døden (...) ca. et år efter operationens foretagelse. I obduktionserklæringen angives dødsårsagen som 'akut hjertesvigt som følge af de påviste, på åreforkalkning beroende svære hjerte- og karforandringer'. Det forløb, som klagen vedrører, fandt imidlertid sted knap et år før (B)'s død i forbindelse med, at (B)

blev indlagt og opereret på (X) Sygehus for (...). I den forbindelse blev foretaget EKG, der udviste stærkt anormale målingsresultater. På intet tidspunkt blev (B) eller (B)'s ægtefælle (eller (B)'s egen læge) imidlertid gjort bekendt med disse målinger.

Denne sag er således ikke omfattet af den sagstype, som nævnets praksis er møntet på, hvor der er tale om en operation, der har haft som følge, at patienten døde.

I den sammenhæng bemærkes, at havde (B) overlevet hjertesvigtet, og havde et tilsvarende, efterfølgende forløb udspillet sig, hvor (B) på egne vegne havde fremsat begæring om aktindsigt m.v. vedrørende operationen, der sted fandt året før, og dette havde resulteret i, at (B) selv havde indgivet klage på samme tidspunkt som den i nærværende sag omhandlede klage, ville førstnævnte klage utvivlsomt have været rettidig.

Hertil kommer, at ifølge det oplyste er der tale om en praksisændring fra Patientklagenævnets side, som først konsekvent er indført ca. et år før den til nævnet indgivne klage. På dette tidspunkt var (B) allerede afgået ved døden. Ved således at lade praksis gælde for alle klager indgivet efter tidspunktet for praksisændringen, gives den pågældende praksis tilbagevirkende kraft, hvilket ikke er den forvaltningsretlige hovedregel ved praksisændringer. I denne sag har dette således den konsekvens, at en bestående klageadgang er bortfaldet pludseligt og uden varsel.

I den sammenhæng indgår yderligere, at nævnets praksis i hvert fald på klagetidspunktet udelukkende fulgte af nævnets egne, interne retningslinjer. Det var således ikke muligt for en klager på forhånd at gøre sig bekendt med nævnets praksis, der dermed ikke er tilstrækkelig gennemsigtig. I en af nævnet udgivet pjece og på nævnets hjemmeside var centralstyrelseslovens klagefrister beskrevet, ligesom det klart var anført, at pårørende til en afdød patient er klageberettiget. Der var imidlertid ikke i den anledning gjort opmærksom på, at der gælder an-

dre absolutte klagefrister for sådanne klager (hvilket som nævnt ovenfor er erkendt af Patientklagenævnet, jf. bilag E).

Endelig ønsker jeg at henvise til, at der er givet ukorrekt/mangelfuld klagevejledning. Således gøres der i brev af 11. juni 2006 fra (X) Sygehus til (C) (jf. bilag 7 til ovenfor anførte bilag A) opmærksom på muligheden for at indgive klage til Patientklagenævnet. Allerede på denne baggrund har (C) – der i øvrigt forsøgte at undgå en klage ved selv i første omgang at henvende sig til hospitalet – en berettiget forventning om, at der ved klagens indgivelse kunne ske realitetsbehandling i Patientklagenævnet."

I brev af 10. januar 2007 anmodede jeg Patientklagenævnet om en udtalelse i anledning af klagen, herunder særligt om nævnets bemærkninger til at de interne retningslinjer henviser til at ombudsmanden i en egen drift-undersøgelse (gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 807 ff*) har anerkendt nævnets fortolkning af klagefristen i centralstyrelsesloven. Jeg skrev bl.a. følgende til Patientklagenævnet:

"Under henvisning til vedlagte kopi af brev af 29. december 2006 med bilag fra advokat (A) på vegne af (C) beder jeg om en udtalelse i anledning af klagen over de afgørelser som Sundhedsvæsenets Patientklagenævn traf den 27. september og 30. oktober 2006. Ved afgørelsen af 27. september 2006 afviste nævnet at behandle en klage og henviste til at klagefristen var overskredet. Ved afgørelsen af 30. oktober 2006 fastholdt Patientklagenævnet denne afgørelse.

Udtalelsen vil eventuelt blive sendt til partshøring.

Klagens bilag C er efter det oplyste interne retningslinjer som nu bliver benyttet af patientklagenævnet. Af bilaget fremgår bl.a. følgende:

'1.1.1 Fastsættelse af 2-årsfristens begyndelsestidspunkt

Det følger af bemærkningerne til centralstyrelseslovens § 22, stk. 1 (Folketingstidende 1986/87, tillæg A, sp. 1180), at 2-årsfristen

er begrundet i efterforskningsmæssige forhold, idet sager, der ligger flere år tilbage, vanskeligt lader sig oplyse. Endvidere er den begrundet i ressourcemæssige forhold.

Det præciseres dog, at forældelsesfristen først løber fra det tidspunkt, hvor klageren var eller burde være bekendt med det forhold, der klages over.

Hvis de pårørende til en afdød patient klager, så anses klagen kun for rettidigt indgivet i det omfang, at patienten selv kunne have klaget rettidigt. Vi kan således ikke lægge vægt på, at de pårørende typisk først får grundlag for at klage, efter at patienten er død f.eks. ved journalindsigt.

Som eksempel kan nævnes:

Patienten dør på sygehus den 1. januar 2004. Der er intet der tyder på, at patienten på noget tidspunkt havde haft grund til at tro, at han var blevet fejlbehandlet.

Den 1. juni 2004 fik patientens søn aktindsigt i journalen. Det fremgik heraf, at der var blevet givet en 3-dobbelt dosis potent medicin.

Sønnen skal klage senest den 1. januar 2006, idet de 2 år skal regnes fra dødstidspunktet.

Ombudsmanden har ved egen drifts undersøgelsen s. 36 fra marts 2002 anerkendt denne fortolkning:

'På patientklageområdet er der imidlertid langvarig retstradition for at familiemedlemmer (nære pårørende) kan rejse sag på en afdød patients vegne. Jeg finder det korrekt at Patientklagenævnet i disse tilfælde har behandlet klagerne på samme måde som hvis patienten havde givet de pågældende klager fuldmagt som partsrepræsentant.'

Centralstyrelseslovens § 22, stk. 1, skal ses i sammenhæng med et af hovedformålene med at oprette PKN, nemlig at sikre den enkelte borgers retssikkerhed (...)

Begyndelsestidspunktet for 2-årsfristen for indgivelse af klage til PKN må – i mangel af nærmere vejledning i motiverne – forstås i overensstemmelse med §§ 2 og 3 i Forældelsesloven af 1908.'

I min egen drift-undersøgelse fra 2002 har jeg udtalt mig således som det fremgår af citatet ovenfor. Udtalelsen er imidlertid medtaget i et afsnit hvor jeg alene har behandlet spørgsmålet om partsrepræsentation.

Jeg anmoder om Patientklagenævnets bemærkninger til at nævnet har taget min udtalelse til indtægt for at jeg skulle have godkendt nævnets fortolkning af klagefristen i centralstyrelseslovens § 22."

Patientklagenævnet oplyste efterfølgende, i brev af 1. marts 2007, at henvisningen til ombudsmandens egen drift-undersøgelse alene skulle ses i sammenhæng med spørgsmålet om partsrepræsentation på en afdød patients vegne og ikke som en begrundelse for den 2-årige forældelsesfrist ved klage på vegne af en afdød patient. De interne retningslinjer blev efterfølgende præciseret i overensstemmelse hermed.

I brev af 23. april 2007 kommenterede advokat A ovenstående. I brevet tilkendegav han at nævnet reelt set nu havde "fjernet" den eneste hjemmel til den særlige interne praksis vedrørende klageadgang for efterladte til afdøde patienter. Han konstaterede samtidig at nævnet ikke havde forholdt sig til hverken hans bemærkninger om manglende offentlig tilgængelighed af retningslinjerne, det forhold at han ikke mener at praksis er anvendelig i forhold til den konkrete sag, og ej heller det forhold at der efter hans opfattelse er tale om en praksisændring som først er indført konsekvent efter B's død.

Patientklagenævnet oplyste i brev af 25. maj 2007 at nævnet ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Den 3. december 2007 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. Af redegørelsen fremgik følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"Sundhedsvæsenets Patientklagenævn har afvist at behandle advokat (A)'s klage med henvisning til at klagen er forældet i

henhold til centralstyrelseslovens § 22, stk. 1.

1. Regelgrundlag

På tidspunktet for indgivelsen af klagen (den 14. september 2006) havde bestemmelsen følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 790 af 10. september 2002 som senest ændret ved lov nr. 451 af 22. maj 2006 (centralstyrelsesloven):

‘§ 22. Klage skal være indgivet inden 2 år efter det tidspunkt, hvor klageren var eller burde være bekendt med det forhold, der klages over, dog senest 5 år efter den dag, hvor klageforholdet har fundet sted.

Stk. 2. Fristen gælder ikke for sager, som Sundhedsstyrelsen indbringer for nævnet, jf. § 12, stk. 2.’

Fristreglen i centralstyrelseslovens § 22, stk. 1, er med virkning fra 1. januar 2007 overført til lov nr. 547 af 24. juni 2005 om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet, jf. lovens § 5, stk. 1. Der er tale om en uændret videreførelse af den tidligere gældende regel.

Ved afgørelsen af om en klage er indgivet rettidigt, skal det således dels vurderes om der er forløbet 2 år fra det tidspunkt hvor klageren var eller burde være bekendt med det forhold der klages over, og dels om den absolutte 5-årige forældelsesfrist er sprunget.

Det forhold der klages over i denne sag, fandt sted den 2. juli 2002. Da advokat (A)'s klage er modtaget i Patientklagenævnet den 18. september 2006 – det vil sige godt 4 år senere – er den 5-årige forældelsesfrist ikke aktuel i denne sammenhæng, og min foreløbige udtalelse vedrører derfor alene beregningen af den 2-årige forældelsesfrist, herunder fastsættelsen af fristens begyndelsestidspunkt.

Den del af bestemmelsen som vedrører den 2-årige forældelsesfrist – § 22, stk. 1, 1. led – var på tidspunktet for indgivelsen af klagen ikke blevet ændret siden indførel-

sen af centralstyrelsesloven ved lov nr. 397 af 10. juni 1987.

I bemærkningerne til loven var det bl.a. anført om bestemmelsen i § 22 (lovforslagets § 23, Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 1180) at den 2-årige frist er begrundet dels i efterforskningsmæssige forhold idet sager der ligger flere år tilbage, vanskeligt lader sig oplyse, dels i ressourcemæssige forhold. Det præciseredes dog samtidig at forældelsesfristen først løber fra det tidspunkt hvor klageren var eller burde være bekendt med det forhold der klages over. Bestemmelsens forarbejder indeholder ikke – ud over hvad der er nævnt ovenfor – fortolkningsbidrag med hensyn til hvornår klager skal anses for at være eller burde være bekendt med klageforholdet, og dermed fastsættelsen af fristens begyndelsestidspunkt.

Jeg har tidligere udtalt mig mere generelt om bestemmelsen i centralstyrelseslovens § 22, eksempelvis i udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning fra 1989, s. 184 ff*. Af udtalelsen fremgår bl.a. at begyndelsestidspunktet for 2-årsfristen – i mangel af nærmere vejledning i motiverne – må forstås i overensstemmelse med § 2 og § 3 i forældelsesloven af 1908. Fristen kan således først regnes fra det tidspunkt hvor klageren ved sædvanlig agtpågivenhed må antages at have haft en sådan viden at han med rimelighed var i stand til at sætte sine gener i forbindelse med en mulig fejlbehandling.

Heraf følger at der ved fastsættelse af fristens begyndelsestidspunkt skal foretages en konkret vurdering i den enkelte sag af hvornår klager havde et rimeligt grundlag for at henføre de konstaterede gener mv. til en eventuel fejl i forbindelse med den tidligere behandling.

2. Klageadgang for 'nærmeste pårørende' – Patientklagenævnets praksis

Det følger af mangeårig praksis i Patientklagenævnet (og forud herfor praksis i

Sundhedsstyrelsen, jf. forudsætningsvis Justitsministeriets udtalelse i sag L.A. 1973-543-15, som bl.a. er omtalt i John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 1999, s. 136) at familiedømmede – nærmeste pårørende – kan rejse en sag på en afdød patients vegne. På Patientklagenævnets hjemmeside under menupunktet 'vejledning om klagemuligheder' fremgår i den forbindelse bl.a. følgende:

'Hvem kan klage til Patientklagenævnet

...

Er den klageberettigede død, kan de nærmeste pårørende, f.eks. afdødes ægtefælle, forældre eller børn, normalt klage på afdødes vegne.'

Det følger af Patientklagenævnets praksis at pårørende der ønsker at klage til Patientklagenævnet på vegne af den afdøde, skal indgive klage senest 2 år efter patientens død. Jeg har forstået det sådan at Patientklagenævnets praksis bygger på det synspunkt at den pårørende ikke bør tillægges en videregående klageadgang end patienten selv ville have haft. Jeg henviser i den forbindelse til Patientklagenævnets retningslinjer (som fremgår af nævnets hjemmeside, jf. ovenfor) og til nævnets telefonnotat af 2. oktober 2006.

Nævnets praksis indebærer på den ene side at klagen kun anses for rettidigt indgivet i det omfang at patienten – teoretisk set – selv kunne have klaget rettidigt, herunder hvis patienten mens han levede var eller burde være blevet bekendt med en mulig fejlbehandling. Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Nævnets praksis fører imidlertid på den anden side samtidig til at klagefristen i disse særlige tilfælde altid regnes senest fra patientens død. Jeg bemærker herved at fristen de facto får karakter af en absolut 2-årig forældelsesfrist.

Ud fra oplysningerne i sagen – herunder især telefonnotatet af 2. oktober 2006 –

må jeg forstå det sådan at nævnets opfattelse er baseret på den betragtning at den pårørende alene har en afledt klageret. Den 2-årige forældelsesfrist kan efter nævnets opfattelse på den baggrund senest løbe fra tidspunktet umiddelbart forud for patientens død da patienten i sagens natur senest på dette tidspunkt kunne komme til en subjektiv erkendelse af en mulig sammenhæng mellem behandling og skadevirkning.

3. Foreløbig vurdering af Patientklagenævnets praksis vedrørende klageadgangen for nærmeste pårørende

Klageretten for nærmeste pårørende til en afdød patient gælder uanset om afdøde forud for sin død ved fuldmagt eller på anden måde havde udtrykt ønske om at pårørende skulle indgive klage. Klageretten for nærmeste pårørende omfatter således også tilfælde hvor det er uvist om afdøde i tilfælde af overlevelse ville have klaget. For så vidt kan klageretten for nærmeste pårørende ikke siges at være afledt af afdødes vilje.

Hertil kommer at den særlige klageret for nærmeste pårørende først indtræder når patienten er død, det vil sige på et tidspunkt hvor den pårørende der klager, ikke længere har nogen at aflede retten fra.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse at den klageret som i henhold til mangeårig praksis i Patientklagenævnet tilkommer den afdødes nærmeste pårørende, vanskeligt kan opfattes som en ret til at klage på vegne af den afdøde, men derimod snarere må anses for en selvstændig klageret for den efterladte.

I den forbindelse bemærkes at nærmeste pårørende til afdøde patienter også har en selvstændig adgang til indsigt i visse oplysninger om den afdøde patient, jf. § 45, stk. 1, i sundhedsloven (lov nr. 546 af 24. juni 2005 som senest ændret ved lov nr. 511 af 6. juni 2007). Se i den forbindelse

bl.a. Helle Bødker Madsen, Sundhedsret, 1. udgave, 2007, s. 164.

Det forhold at nærmeste pårørendes klageret kan anses for en selvstændig ret, må efter min foreløbige opfattelse føre til at der ved beregningen af den 2-årige frist for indgivelse af klage efter centralstyrelseslovens § 22, stk. 1, skal tages udgangspunkt i de subjektive forhold hos den pårørende, dog således at manglende viden om at afdøde forud for sin død havde eller burde have fået kendskab til fejlen, ikke kan udskyde fristens begyndelsestidspunkt. Hvis den afdøde omvendt ikke havde en sådan viden at han med rimelighed var i stand til at sætte sine gener i forbindelse med en mulig fejlbehandling, kan fristen først løbe fra det tidspunkt hvor den pårørende var eller burde være bekendt med fejlen.

I den foreliggende sag betyder det at fristen som udgangspunkt må skulle regnes fra det tidspunkt hvor (C) ud fra resultatet af EKG-målingen fik eller burde have fået kendskab til at (C)'s afdøde ægtefælle muligvis havde været udsat for fejlbehandling på (X) Sygehus (i form af manglende diagnosticering og behandling af den påviste åreforkalkning i hjertet). Jeg har her ved ikke taget stilling til fra hvilket tidspunkt fristen skal regnes.

4. Sammenfatning

Sammenfattende er det således min foreløbige opfattelse at der i henhold til en mangeårig retstradition gælder en ulovbestemt ret for nærmeste pårørende til afdøde patienter til at indbringe klager over sundhedspersonale for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, at den pårørende har en selvstændig klageret, at den 2-årige frist for indbringelse af klagen, jf. centralstyrelseslovens § 22, derfor skal beregnes med udgangspunkt i de subjektive forhold hos den pårørende som indbringer klagen for nævnet, og endelig at hverken lovens ordlyd eller de tilhørende forarbej-

der indeholder momenter til støtte for at begrænse klageadgangen for denne særlige gruppe af klagere.

Jeg er på denne baggrund indstillet på at henstille til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn at genoptage sagen og på ny tage stilling til om advokat (A)'s klage er forældet. Jeg har dog fundet det mest korrekt at afgive min udtalelse i foreløbig form sådan at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn kan få lejlighed til at udtale sig om det jeg har anført, inden jeg afgiver min endelige udtalelse."

Ved brev af 14. februar 2008 kom Patientklagenævnet med nævnets bemærkninger til min foreløbige redegørelse. Af nævnets brev fremgik bl.a. følgende:

"Nævnet skal til redegørelsen bemærke, at nævnet fortsat hælder mest til den opfattelse, at der ikke er tale om en selvstændig ret for pårørende til at klage.

Nævnet er enig i, at klageretten for nærmeste pårørende til en afdød patient gælder uanset om afdøde forud for sin død ved fulds magt eller på anden måde *positivt* har tilkendegivet, at vedkommende ønskede at klage. Det er dog nævnets opfattelse, at såfremt den afdøde inden sin død havde tilkendegivet, at vedkommende *ikke* ønskede at klage, ville nævnet ikke i en sådan situation kunne behandle en klage.

...

Hensynet til den afdødes vilje må efter nævnets opfattelse i en sådan situation overstige den efterladtes ret til at klage. For så vidt kan pårørendes klageret efter nævnets opfattelse ikke siges at være en selvstændig ret til at klage, men være afledt af afdødes vilje.

Efter nævnets umiddelbare opfattelse må en selvstændig klageret for de nærmeste pårørende indebære, at de nærmeste pårørendes ret er uafhængig af afdøde. Det betyder, at de pårørende fortsat må have klageret, selvom afdøde har tilkendegivet, at afdøde ikke ønsker at klage. Det må endvidere bety-

de, at beregningen af fristen for de pårørendes klageadgang må være uafhængig af, om afdøde i levende live havde haft grundlag for at klage.

Det er på denne baggrund, at nævnet hævder mest til den opfattelse, at den klageret, som pårørende til afdøde patienter er tillagt, ikke kan anses som en selvstændig klageret, men må anses for at være en klageret, der er afledt af den afdødes vilje.

Herefter er det følgelig nævnets opfattelse, at beregningen af den 2-årige frist for indgivelse af klage efter centralstyrelseslovens § 22, stk. 1, (nu § 5, stk. 1, i lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet) skal tage udgangspunkt i den afdødes forhold, idet der er tale om en afledt ret, således at klagen skal ses som rettidigt indgivet i det omfang, patienten selv kunne have klage rettidigt. Dette medfører, at adgangen til at klage for pårørende til en afdød ikke kan overstige en 2-årig periode fra patientens afgang ved døden.

Nævnet er som følge heraf også enig med Folketingets Ombudsmand i, at såfremt en patient havde grundlag for at klage eksempelvis allerede et halvt år inden sin død, skal dette tidspunkt lægges til grund ved beregningen af den 2-årige forældelsesfrist, hvis en pårørende vælger at klage efter patientens død.

Nævnet er opmærksomt på, at en konsekvens af nævnets opfattelse vil være, at pårørendes klageret altid ophører senest 2 år efter dødsfaldet. Nævnet er indstillet op at henlede Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse på denne konsekvens med henblik på stillingtagen til, om der måtte være grundlag for ved lovgivning at skabe en anden retsstilling.”

Advokat A kommenterede i brev af 7. april 2008 nævnets udtalelse. Advokaten henholdt sig i det hele til sine tidligere bemærkninger til sagen og bemærkede i øvrigt at konsekvensen af nævnets argumentation om at tage udgangspunkt i patientens forhold måtte være at der slet ikke var klageadgang i

tilfælde af dødsfald. Endvidere bemærkede advokaten at nævnet fortsat ikke havde redegjort for hvornår praksisændringen blev iværksat. Endelig vedlagde advokaten en udtalelse fra en speciallæge til belysning af spørgsmålet om B's liv kunne være reddet hvis den korrekte udredning og behandling havde været iværksat på grundlag af resultatet af EKG-målingen.

Ved brev af 25. april 2008 kommenterede Patientklagenævnet advokat A's brev. Med hensyn til advokatens bemærkning om nævnets praksisændring mente nævnet at dette spørgsmål var besvaret allerede med nævnets brev af 30. oktober 2006. Nævnet havde ikke yderligere bemærkninger til sagen.

Den 19. maj 2008 afgav jeg min endelige redegørelse om sagen. Jeg skrev i den forbindelse sådan:

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Jeg fastholder overordnet de synspunkter jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse.

Baggrunden herfor er følgende:

Af Patientklagenævnets bemærkninger til min foreløbige redegørelse fremgår at nævnet fortsat hævder mest til den opfattelse at der ikke er tale om en selvstændig ret for pårørende til at klage.

Nævnet begrunder dette med at anerkendelsen af en selvstændig klageret i givet fald efter nævnets opfattelse ville betyde at den pårørendes klageret bestod trods tidligere tilkendegivelser fra den nu afdøde om at vedkommende ikke ønskede at klage. Endvidere henviser nævnet til at beregningen af fristen for den pårørendes klageret i givet fald ville være uafhængig af at den afdøde i levende live havde haft grundlag for at klage.

Jeg forstår det sådan at nævnet – alene ud fra de konsekvenser der efter nævnets opfattelse vil være forbundet med at anerkende en selvstændig klageret for de nærmeste pårørende – kommer til den oven-

nævnte konklusion om at den ulovbestemte klageret for pårørende må anses for en ret der i alle tilfælde er afledt af den afdødes vilje.

På baggrund heraf bemærker jeg følgende:

Jeg er enig med Patientklagenævnet i at retten for de nærmeste pårørende til at klage over den behandling en afdød patient har modtaget, i nogen udstrækning er afhængig af den afdøde patients vilje. Jeg er således enig med nævnet i at nævnet – hvis den afdøde inden sin død direkte havde tilkendegivet at vedkommende *ikke* ønskede at klage – ikke kan behandle en klage fra de pårørende. I den situation må de efterlattes klageret vige for hensynet til den afdødes interesser.

Imidlertid mener jeg ikke at dette i sig selv indebærer at klageretten for de pårørende ikke kan betragtes som en selvstændig klageret.

Jeg henviser i den forbindelse til sundhedslovens § 45 som på tilsvarende måde tillægger nærmeste pårørende visse selvstændige rettigheder. Bestemmelsen giver således nærmeste pårørende til afdøde patienter ret til indsigt i en række konkrete oplysninger om den afdøde patient. Retten for de pårørende gælder dog ikke hvis den afdøde har frabedt sig at oplysningerne videregives til pårørende, eller hvis det på anden måde fremgår at afdøde ikke ønskede at de pårørende skulle have adgang til oplysningerne. I så fald kan oplysninger kun videregives hvis betingelserne i sundhedslovens § 43, stk. 2, nr. 2, er opfyldt (dvs. hvis hensynet til andres tarv alligevel berettiger en videregivelse). Se her til Helle Bødker Madsen, Sundhedsret, 1. udgave, 2007, s. 164.

I i hvert fald to henseender må klageretten efter min opfattelse betragtes som en selvstændig ret. For det første er klageretten ikke betinget af at den afdøde forud for sin død havde tilkendegivet at ville klage. Dette har Patientklagenævnet er-

klæret sig enig i brevet af 14. februar 2008. For det andet er det en kendsgerning at retten for de pårørende til at klage først indtræder når patienten er død, og de pårørende dermed ikke længere har nogen at aflede retten fra.

Som det fremgår af min foreløbige redegørelse, er det min opfattelse at klagefristens begyndelsestidspunkt ikke udskydes i det særlige tilfælde hvor den pårørende der klager, ikke ved at den afdøde havde eller burde have haft kendskab til fejlen. Antog man omvendt at fristen i et sådant tilfælde først skulle begynde at løbe fra det tidspunkt hvor den pårørende fik eller burde have fået subjektivt kendskab til en mulig fejlbehandling, ville dette reelt føre til en udvidelse af den lovbestemte klagefrist. En sådan udvidelse fortolkning af reglen har hverken støtte i lovens ordlyd eller i de tilhørende forarbejder. Jeg finder imidlertid heller ikke at denne omstændighed taler for at anse den ulovbestemte klageret for en – i alle henseender – afledt ret.

Jeg henviser desuden til forarbejderne til centralstyrelsesloven. Af bemærkningerne til den del af lovforslaget som vedrører oprettelsen af Patientklagenævnet, fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 1159):

‘Formålet med denne del af lovforslaget er dels at modernisere og præcisere reglerne om behandling af patientklager, dels at styrke patienternes retssikkerhed og tillid til klagesagsbehandlingen ved at oprette et uafhængigt patientklagenævn (...)’

Og videre fremgår det (Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 1165):

‘Klageordninger tager ikke alene sigte på at sikre den enkelte borgers retssikkerhed, men også på at medvirke til, at de myndigheder, der umiddelbart er ansvarlige for områderne, løbende tilpasser og tilrettelægger driften på baggrund af berettigede klager. Det er derfor vigtigt, at klager fortsat i videst muligt omfang ind-

bringes for og afgøres af de direkte driftsansvarlige myndigheder, jfr. ovenfor.

Etablering af et centralt nævn [Patientklagenævnet; min tilføjelse], der skal tage stilling til sundhedspersonalets faglige virksomhed, vil sikre en landsdækkende ensartet bedømmelse i overensstemmelse med de faglige krav, udviklingen berettiger. Dette findes bedst at kunne ske ved det foreslåede samspil mellem sundhedsstyrelsen – baseret på dennes løbende tilsyn med sundhedspersonalet, og styrelsens forundersøgelse af klagesagerne – og patientklagenævnet, ved dets stillingtagen og inddragelse af mere almene og juridiske hensyn i sagernes endelige afgørelse.’

Det overordnede formål med indførelsen af det nuværende klagesystem var således (også) det mere generelle at sikre patienternes retssikkerhed og udviklingen af fagligheden i sundhedsvæsenet, herunder på baggrund af de erfaringer der løbende indhøstes ved behandlingen af berettigede klager. Jeg finder på den baggrund at også formålsbetragtninger taler for ikke at indskrænke den ulovbestemte klageret for nærmeste pårørende set i forhold til den lovbestemte klageret for patienter.

Det forhold at en eventuel lægelig fejl først bliver opdaget (kortere eller længere tid) efter patientens død, bør således efter min opfattelse ikke medføre begrænsninger i den ulovbestemte klageret. Jeg bemærker herved at det ofte netop vil være sådan at den pårørende først senere får grundlag for at klage, f.eks. ved indsigt i journaloplysninger.

Ud fra en samlet vurdering fastholder jeg herefter min foreløbige opfattelse hvorefter klageretten for nærmeste pårø-

rende ved klage til Patientklagenævnet må anses for en selvstændig ret for de pågældende.

Jeg er som nævnt ovenfor dog enig med Patientklagenævnet i at de pårørendes ret til at klage må vige for hensynet til den afdødes interesser hvis denne forud for sin død har tilkendegivet at han eller hun ikke ønskede at klage. Endvidere er jeg enig med nævnet i at klagefristen skal beregnes med udgangspunkt i den afdødes – og ikke den pårørendes – subjektive forhold, hvis denne forud for sin død vidste eller burde vide at der forelå en mulig fejl. Dette gav jeg i øvrigt udtryk for allerede i min foreløbige redegørelse om sagen.

Konsekvensen af mit synspunkt er som nævnt i min foreløbige redegørelse at klagefristen – i et tilfælde som det foreliggende – skal beregnes med udgangspunkt i de subjektive forhold hos den pårørende der har indbragt sagen for Patientklagenævnet.

Som følge heraf henstiller jeg til Patientklagenævnet om at genoptage sagen og på ny tage stilling til om advokat (A)’s klage er forældet.

Jeg beder Patientklagenævnet om at underrette mig om det videre forløb i sagen.”

Den 30. juli 2008 meddelte Patientklagenævnet mig at nævnet havde genoptaget sagen og foretaget en ny vurdering af advokat A’s klage af 14. september 2006. Klagen var herefter antaget til behandling.

Ved brev af 13. oktober 2008 meddelte jeg nævnet at jeg ikke foretog mig mere i den konkrete sag.

NOTE: (*) FOB 1989, s. 184, og FOB 2001, s. 807.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 58 sager inden for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde. 51 af disse sager blev afvist.

De resterende 7 sager blev realitetsbehandlet. Alle sager handlede om afgørelser. I alt 1 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

IT- og Telestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Universiteter og højere læreanstalter

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Universitets- og Bygningsstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 191 sager inden for Skatteministeriets sagsområde. 164 af disse sager blev afvist.

De resterende 27 sager blev realitetsbehandlet. 16 sager handlede om afgørelser, 2 sager handlede om generelle spørgsmål, 4 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 5 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 5 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 25, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	1
Sagsbehandling	2	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	5	1	0	1

Landsskatteretten

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	13	0	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	2	2	0	0
<i>I alt</i>	16	2	0	0

2 sager fra Landsskatterettens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 13-2: Sagsbehandlingstid i Landsskatteretten på mere end 4 år

Sag nr. 13-3: Rådgivers afledede interesse i skattesag ikke tilstrækkelig til partsstatus

Skat

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	1
Sagsbehandling	2	0	0	0
Sagsbehandlingstid	2	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra Skats sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 13-1: Skats formodning for fortsat partsrepræsentation. Tavshedspligt mv.

13-1. Skats formodning for fortsat partsrepræsentation

Forvaltningsret 112.2 – 113.2.

Ombudsmanden rejste af egen drift en sag om Skats retningslinjer for inddragelse af partsrepræsentanter ved kontakt mellem Skat og en skattepligtig.

Retningslinjerne indeholdt en formodning der gik ud på at den skattepligtige, hvis Skat rejste en ny sag over for den pågældende, fortsat havde den samme professionelle partsrepræsentant som ved den seneste kontakt med Skat. Skat opregnede nogle udtrykkelige tilfælde hvor formodningen ikke gjaldt fordi der generelt betragtes i disse tilfælde kunne være usikkerhed om hvorvidt der stadig var et fuldmagtsforhold.

Ombudsmanden udtalte at det ikke kunne udelukkes at Skat på grund af formodningen kom til at rette henvendelse til en tidligere partsrepræsentant som ikke længere repræsenterede den skattepligtige. Dette indebærer en risiko for at Skat i nogle tilfælde ville overtræde reglerne om partsrepræsentation, reglerne om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger til andre private og persondatalovens bestemmelser om behandling af personoplysninger.

Ombudsmanden tilføjede at der ikke ville være det samme problem hvis Skat havde fået en udtrykkelig fuldmagt fra en skattepligtig om at vedkommende ønskede sig repræsenteret af en bestemt professionel partsrepræsentant også i eventuelle fremtidige skattesager, og det også udtrykkeligt fremgik af fuldmagten at den gjaldt indtil den skattepligtige udtrykkeligt over for Skat tilbagekaldte fuldmagten.

Ombudsmanden henstillede at Skat ændrede sine retningslinjer i lyset af det han havde anført.

(J.nr. 2006-4251-209).

Den 3. januar 2007 bad jeg Skat, Hovedcentret om en udtalelse i anledning af Skats meddelelse af 8. november 2006 om retningslinjer for inddragelse af partsrepræsentanter ved kontakt mellem Skat og en skattepligtig (SKM2006.662.Skat). Jeg bad om at Skats udtalelse blev sendt gennem Skatteministeriet som jeg også bad om at udtale sig. Jeg skrev bl.a. til Skat:

"...

Det fremgår bl.a. af Skats meddelelse at hvis et nyt sagsforløb begynder på Skats initiativ, gælder der en formodning for at den skattepligtige fortsat har den samme partsrepræsentant som den pågældende havde ved den seneste kontakt med Skat.

Skat opstiller i meddelelsen fire situationer hvor formodningen ikke gælder, nemlig:

1) hvis den tidligere partsrepræsentant ikke er advokat, statsautoriseret eller regi-

streret revisor, konsulent i driftsøkonomi eller medlem af Foreningen af Danske Revisorer,

2) hvis den skattepligtige har haft mere end én repræsentant,

3) hvis den seneste kontakt med en repræsentant er sket for mere end 1 år siden,

4) hvis der i øvrigt skønnes at være grundlag for usikkerhed om hvorvidt den skattepligtige fortsat har den samme repræsentant.

Det fremgår ligeledes af meddelelsen at formodningen ikke gælder i tilfælde af at der indledes en sag om strafansvar, eller når Skat foretager tvangsindgreb efter skattekontrolloven, afgiftslovgivningen og retssikkerhedsloven.

Skat skal ifølge meddelelsen rette henvendelse til den senest kendte partsrepræsentant hvis Skat vurderer at formodningen i et givet tilfælde gælder. I så fald skal der sen-

des et standardfølgrebrev til partsrepræsentanten som sendes i kopi til den skattepligtige. Standardfølgrebrevet har ifølge meddelelsen følgende ordlyd:

'Af SKATs seneste oplysninger fremgår, at du har været repræsentant for den skattepligtige. Denne henvendelse forudsætter derfor, at du også repræsenterer den skattepligtige i den aktuelle sag. SKAT lægger derfor til grund, at du kan indestå for dette. Er det ikke tilfældet, anmodes du om snarest belejligt at oplyse dette til sagsbehandleren og returnere det modtagne brev til SKATs afsenderadresse. Den skattepligtige har modtaget kopi af dette brev.'

Jeg beder Skat om nærmere oplysninger om baggrunden for at der opereres med en formodning som beskrevet ovenfor.

I forbindelse hermed beder jeg myndighederne om at redegøre nærmere for hvordan formodningen harmonerer med forvaltningslovens regler om partsrepræsentation samt tavshedspligt og videregivelse af oplysninger til andre private end den skattepligtige samt – i givet fald – persondatalovens bestemmelser om behandling af personoplysninger. Jeg tænker her på de tilfælde hvor Skat retter henvendelse til en partsrepræsentant efter formodningen og det viser sig at der ikke længere består et repræsentationsforhold.

Jeg beder samtidig Skat oplyse hvilke oplysninger der typisk sendes til partsrepræsentanten i de situationer hvor formodningen gælder. I forlængelse heraf beder jeg myndighederne udtale sig om hvorvidt det forhold at der verserer en sag ved Skat – som er rejst af Skat – efter myndighedernes vurdering i sig selv er en fortrolig oplysning eller ikke."

Skat, Hovedcentret udtalte den 28. februar 2007 følgende:

"Under henvisning til ombudsmandens henvendelse af 3. januar 2007 kan det oplyses, at baggrunden for at udsende meddelelsen SKM2006.662.SKAT var, at der i en række tilfælde blev klaget til skatteministeren

over, at skattemyndighederne ved begyndelsen af et nyt sagsforløb alene rettede henvendelse til den skattepligtige selv, uanset at den skattepligtige i tidligere forløb, f.eks. ved indgivelse af selvangivelse, havde været repræsenteret af en rådgiver.

Der fremkom bl.a. indsigelser om, at de skattepligtige på denne måde blev bebyrdet med unødige henvendelser, som de skattepligtige oven i købet havde prøvet at undgå ved at hyre professionel bistand. Det blev endvidere anført, at en henvendelse alene til den skattepligtige kunne medføre risiko for, at der i fristregulerede sager skete unødvendige forsinkelser i forbindelse med videre ekspeditionen til repræsentanten.

SKAT fandt derfor behov for at regulere disse situationer på en måde, der kunne tilfredsstille disse indsigelser og samtidig ikke var i strid med gældende regler om tavshedspligt i forvaltningsloven, persondataloven og skatteforvaltningsloven.

I den forbindelse var SKAT opmærksom på, at reglerne om tavshedspligt ikke ville kunne iagttages, hvis et nyt sagsforløb blev anskuet som en isoleret begivenhed. Det har imidlertid været SKATs opfattelse, at et repræsentationsforhold i forhold til skattemyndighederne typisk har en så permanent karakter, at det er forsvarligt at lægge til grund, at almindelige fuldmagtsprincipper kan finde anvendelse. Dvs, at når der tidligere er etableret et fuldmagtsforhold, antages dette at fortsætte, indtil der er modtaget positiv oplysning om, at fuldmagten er bragt til ophør.

Denne betragtning er baggrunden for formodningen, som i øvrigt efter indholdet af SKM2006.662.SKAT udtrykkeligt ikke gælder i en række situationer, hvor der skønnes at være grundlag for usikkerhed om, hvorvidt fuldmagtsforholdet fortsat består. Disse situationer er følgende:

– hvis den tidligere partsrepræsentant ikke er advokat, statsautoriseret eller registreret revisor, konsulent i driftsøkonomi el-

ler medlem af Foreningen af Danske Revisorer.

– hvis den skattepligtige har haft mere end én repræsentant.

– hvis den seneste kontakt med en repræsentant er sket for mere end 1 år siden.

– hvis der i øvrigt skønnes at være grundlag for usikkerhed om, at den skattepligtige fortsat har den samme repræsentant.

Under disse omstændigheder vil administration efter nævnte formodning efter SKATs vurdering ikke indebære en overtrædelse af tavshedspligten, selv om situationen måtte være, at den tidligere repræsentant ikke længere er repræsentant og derfor returnerer det fra SKAT modtagne brev.

Det tilføjes, at indholdet af en henvendelse til en repræsentant efter formodningsreglen typisk vil have indledende karakter, f.eks. at der anmodes om dokumentation eller andre nærmere definerede oplysninger vedrørende en bestemt selvangivelsesdisposition. Oplysningen om en bestemt selvangivelsesdisposition vil dog i sig selv være en tavshedsbelagt oplysning, hvilket også gælder selve oplysningen om, at der er påbegyndt en verserende sag hos SKAT, men som ovenfor beskrevet er det SKATs opfattelse, at formuleringen af formodningsreglen indebærer, at når der efter de angivne begrænsninger rettes henvendelse til en tidligere partsrepræsentant, kan denne efter omstændighederne ikke anses for uvedkommende.”

Skatteministeriet tiltrådte i udtalelse af 27. marts 2007 Skats udtalelse. Ministeriet lagde i den forbindelse afgørende vægt på at formodningen udtrykkeligt ikke gjaldt i en række situationer hvor man skønnede at der var grundlag for usikkerhed om hvorvidt fuldmagtsforholdet fortsat bestod.

Ombudsmandens udtalelse

”Som det fremgår, indeholder retningslinjerne en formodning der går ud på at den skattepligtige, hvis et nyt sagsforløb begynder på Skats initiativ, fortsat har den

samme partsrepræsentant som den pågældende havde ved den seneste kontakt med Skat. Skat har opregnet nogle udtrykkelige tilfælde hvor formodningen ikke gælder fordi der generelt betraget i disse tilfælde kan være usikkerhed om hvorvidt fuldmagtsforholdet fortsat består.

Til trods for disse generelle undtagelsestilfælde kan det efter min opfattelse ikke udelukkes at Skat på grund af formodningen kommer til at rette henvendelse til en tidligere partsrepræsentant som ikke længere repræsenterer den skattepligtige. Dette er baggrunden for at jeg har rejst sagen over for Skat.

Skat har oplyst at henvendelsen til partsrepræsentanten typisk vil have indledende karakter, f.eks. en anmodning om dokumentation eller nærmere definerede oplysninger om en bestemt selvangivelsesdisposition.

Det fremgår desuden af Skats retningslinjer at der sendes et standardfølgebrev til den formodede partsrepræsentant med kopi til den skattepligtige hvori Skat beder den formodede partsrepræsentant om at sende Skats brev tilbage til Skat hvis den pågældende ikke længere repræsenterer den skattepligtige.

Skat har på mit spørgsmål herom svaret at oplysningen om en bestemt selvangivelsesdisposition i sig selv vil være en tavshedsbelagt oplysning, hvilket også gælder selve oplysningen om at der er påbegyndt en sag hos Skat.

Jeg er enig med Skat i at selve oplysningen om at der er påbegyndt en sag hos Skat, er en tavshedsbelagt oplysning, og jeg tager til efterretning at Skat vurderer at oplysningen om en bestemt selvangivelsesdisposition i sig selv er en tavshedsbelagt oplysning.

Dette indebærer efter min opfattelse at der er risiko for at Skat på grund af formodningen i nogle tilfælde vil overtræde forvaltningslovens regler om partsrepræsentation og reglerne om tavshedspligt og

videregivelse af oplysninger til andre private end den skattepligtige. I givet fald vil der også kunne være tale om overtrædelse af persondatalovens bestemmelser om behandling af personoplysninger.

Jeg er nemlig ikke enig med Skat i at formodningen og undtagelserne, som de er formuleret i retningslinjerne, indebærer at en tidligere partsrepræsentant ikke kan anses for uvedkommende. Jeg mener med andre ord at en henvendelse fra Skats side til en tidligere partsrepræsentant om et nyt forhold hos den skattepligtige efter omstændighederne i sig selv vil være en overtrædelse af de regler jeg har nævnt i forrige afsnit, hvis det viser sig at fuldmagtsforholdet ikke længere består.

Det ændrer ikke min opfattelse at Skat har begrundet retningslinjerne med at der var kommet indsigelser fra skattepligtige over at de blev bebyrdet med unødige henvendelser som de havde prøvet at undgå ved at hyre professionel bistand. Som retningslinjerne er formuleret nu, undgår den skattepligtige ikke at blive orienteret om brevet til partsrepræsentanten, og den skattepligtige bliver derved i hvert fald bekendt med at der er indledt en ny sag hos Skat.

Det ændrer heller ikke min opfattelse at Skat henviser til at der i fristregulerede sager kunne ske unødige forsinkelser i for-

bindelse med videreekspektion til partsrepræsentanten. Jeg henviser til at risikoen for at Skat i enkelte tilfælde kommer til at krænke sin tavshedspligt, i sig selv er så alvorlig at dette må veje tungere end en generel bekymring for overholdelse af frister.

Der vil i øvrigt ikke være det samme problem i relation til tavshedspligten mv. og reglerne om partsrepræsentation hvis Skat har modtaget en udtrykkelig fuldmagt fra en skattepligtig om at vedkommende ønsker sig repræsenteret af en bestemt professionel partsrepræsentant også i eventuelle kommende skattesager, og det af fuldmagten tillige fremgår at denne gælder indtil den skattepligtige udtrykkeligt over for Skat tilbagekalder fuldmagten.

Jeg henstiller at Skat ændrer sine retningslinjer for inddragelse af partsrepræsentanter ved kontakt mellem Skat og en skattepligtig i lyset af det jeg har anført

Skat sendte mig den 11. juni 2008 sine nye retningslinjer om partsrepræsentation offentliggjort den 2. juni 2008 under nummer SKM2008.493.SKAT.

Jeg meddelte i brev af 19. juni 2008 Skat at de nye retningslinjer ikke gav mig anledning til bemærkninger, og at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.

13-2. Sagsbehandlingstid i Landsskatteretten på mere end 4 år

Forvaltningsret 115.2 – 115.3.

En mand klagede til Landsskatteretten over såvel skatteansættelsen for hans anparts-selskab som hans egen skatteansættelse. Landsskatteretten havde ved modtagelsen af mandens klager oplyst at sagsbehandlingstiden var 9-15 måneder. Efter modtagelsen af det sidste materiale fra de underordnede myndigheder lå sagerne hos Landsskatteretten i 1 år og 2 måneder uden at Landsskatteretten foretog sig noget. På mandens foranledning blev der holdt et møde om sagerne, men efter at Landsskatteretten havde modtaget mandens bemærkninger til mødereferatet, lå sagerne igen uekspederede hen i Landskatteretten. Da der var gået yderligere 1 år og 1 måned, rykkede manden Landsskatteretten for svar. Under en telefonsamtale i forlængelse af rykkeren beklagede Landskatteretten den lange sagsbehandlingstid og oplyste at sagerne ville blive fremskyndet. Der skete fortsat ikke noget i sagerne, og manden rykkede igen for svar. På dette tidspunkt havde sagerne været under behandling i Landsskatteretten i henholdsvis 3 år og 10 måneder og 3 år og 6 måneder.

Da manden til sidst henvendte sig til ombudsmanden, havde sagerne været under behandling i Landsskatteretten i mere end 4 år og var endnu ikke afsluttede.

Landsskatteretten beklagede meget den lange sagsbehandlingstid over for ombudsmanden og beklagede også at manden siden mødet ikke regelmæssigt var blevet orienteret om sagsbehandlingen.

Ombudsmanden mente det var overordentlig kritisabelt at Landsskatterettens behandling af sagen efter mere end 4 år ikke var afsluttet, og at Landsskatteretten i hele forløbet havde undladt at underrette manden om at sagerens behandling trak ud, og hvad årsagen var til det.

Ombudsmanden kritiserede også at Landsskatteretten ikke havde lavet notat om den telefonsamtale som ifølge Landsskatteretten havde fundet sted på baggrund af en af mandens rykkere.

(J.nr. 2007-3804-200).

Ombudsmandens udtalelse

”Indledningsvis gør jeg opmærksom på at min undersøgelse af Landsskatterettens sagsbehandlingstid i de 2 sager angår den tid Landsskatteretten havde anvendt til behandling af sagerne da jeg i brev af 9. november 2007 bad Landsskatteretten om en udtalelse i sagen. Landsskatterettens efterfølgende sagsbehandling indgår ikke i min undersøgelse.

Der er ikke i forvaltningsloven fastsat generelle bestemmelser om en myndigheds sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om hvornår den forløbne tid overskrider det

acceptable, kan derfor ikke besvares generelt. Ud over den samlede sagsbehandlingstid må man tage andre forhold i betragtning, herunder sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid samt de løbende ekspeditioner i sagen.

Punkterne 206-208 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven har følgende ordlyd:

’206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe af-

gørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. 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.

208. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.'

Efter min gennemgang af sagerne mener jeg at Landsskatterettens behandling af sagerne, herunder sagsbehandlingstiden, samlet set er overordentlig kritisabel.

Da jeg den 7. november 2007 modtog din klage, havde sagen om skatteansættelse for selskabet (B) ApS været under behandling i Landsskatteretten i 4 år og 4 måneder og sagen om din skatteansættelse i 4 år. Landsskatteretten havde på det tidspunkt endnu ikke afsluttet behandlingen af sagerne.

Landsskatteretten havde ved modtagelsen (henholdsvis i juli 2003 og i november 2003) af klagerne i de 2 skattesager oplyst dig om at Landsskatterettens sagsbehandlingstid på daværende tidspunkt var 9-15 måneder.

Som det fremgår af sagsfremstillingen sidst i dette brev, henlå skattesagerne uekspererede fra den 1. december 2003 til 31. januar 2005, dvs. en periode på 1 år og 2 måneder.

Efter enkelte sagsbehandlingsskridt i tilknytning til det møde der blev holdt den 14. februar 2005 om de 2 skattesager, henlå sagerne uekspereret fra den 28. februar 2005 til den 30. maj 2007, dvs. i 2 år og 3

måneder – alene afbrudt af din rykker af 22. marts 2006 og en efterfølgende telefonisk kontakt mellem dig og Landsskatteretten (hvor jeg forstår at Landsskatteretten mundtligt besvarede rykkeren).

Sagerne har således samlet ligget uekspereret i Landsskatteretten i 3 år og 5 måneder.

Landsskatteretten har i udtalelsen af 28. november 2007 til mig tilkendegivet at det er meget beklageligt at sagsbehandlingstiden i begge sager har været meget lang. Landsskatteretten har desuden beklaget at du i tiden fra mødet den 14. februar 2005 og fremefter ikke er blevet holdt tilstrækkelig systematisk orienteret om sagsbehandlingen. Landsskatteretten har henvist til manglende ressourcer som hovedårsagen til de lange perioder sagerne har ligget hen uekspereret. Landsskatteretten mener dog nu at sagerne burde have været prioriteret på et tidligere tidspunkt, og at det kun kan beklages at dette ikke skete.

Landsskatteretten har desuden i udtalelsen af 28. november 2007 til mig oplyst at det skyldes overvejelser om et kompetencespørgsmål at sagerne behandling fra sommeren 2007 trak yderligere ud.

Efter min opfattelse er det overordentlig kritisabelt at Landsskatteretten – uanset sparsomme ressourcer – efter mere end 4 år ikke havde afsluttet sagerne behandling, og at Landsskatteretten i hele forløbet har undladt at underrette dig om at sagerne behandling trak ud, og hvad årsagen var til det.

Hvis sagen i den sidste fase af behandlingen ventede på en afklaring af et kompetencespørgsmål, havde det efter min opfattelse været naturligt at underrette dig om dette.

Jeg mener det er meget beklageligt at dette ikke skete, særligt i betragtning af den tid Landsskatteretten allerede havde haft sagerne under behandling.

Endelig mener jeg også at det er beklageligt at Landsskatteretten ikke lavede et

notat om de(n) telefonsamtale(r) Landskatteretten har oplyst fandt sted efter at Landsskatteretten modtog din rykker af 22. marts 2006.

Samlet er det min opfattelse at Landskatterettens behandling af sagerne, herunder sagsbehandlingstiden, frem til den 9. november 2007, hvor jeg bad Landsskatteretten om en udtalelse, har været overordentlig kritisabel.

..."

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagsakterne i de 2 skattesager at X Kommune den 24. april 2003 traf afgørelse om ændring af selskabet B ApS' skatteansættelse for indkomståret 2001. Ændringen angik vurderingen af handelsprisen (med deraf følgende ændring af selskabets driftsmiddelkonto) for den bil B ApS solgte til A i indkomståret 2001.

Det fremgår også at X Kommune (ligeledes den 24. april 2003) traf afgørelse om ændring af A's skatteansættelse for indkomstårene 2000 og 2001. Ændringerne for indkomstårene 2000 og 2001 angik beskatning af værdien af fri bil. For indkomståret 2001 angik ændringen også beskatning af maskeret udlodning i forbindelse med A's køb af bilen som B ApS solgte til A.

Landsskatterettens behandling af skattesagen om selskabet B ApS

I brev af 7. juli 2003 klagede A på vegne af B ApS til Landsskatteretten over kommunens afgørelse om ændring af selskabets skatteansættelse for indkomståret 2001. A gjorde i klagen Landsskatteretten opmærksom på at repræsentanter for selskabet ønskede at give møde personligt for Landsskatteretten.

Landsskatteretten sendte den 9. juli 2003 en anerkendelse til A for modtagelsen af hans klage.

Den 16. juli 2003 sendte Landsskatteretten sagen i høring hos X Kommune og oplyste samtidig A om høringen. Landsskatteretten

oplyste også at sagsbehandlingstiden på det tidspunkt var 9-15 måneder, og at den kunne blive længere hvis der eksempelvis var bedt om personlig forhandling eller behandlingen af sagen krævede at der skulle foretages særlige undersøgelser.

Den 21. august 2003 modtog Landsskatteretten X Kommunes udtalelse af 19. august 2003 og akterne i sagen om B ApS' skatteansættelse for indkomståret 2001.

Den 11. november 2003 sendte Landsskatteretten A en kopi af X Kommunes udtalelse af 19. august 2003 og bad om A's eventuelle bemærkninger inden 14 dage.

Den 14. november 2003 ringede A til Landsskatteretten og bad om at skattesagen om B ApS blev behandlet sammen med A's personlige skattesag.

Landsskatteretten ringede tilbage til A den 17. november 2003 og bekræftede at sagerne ville blive behandlet samlet. Landsskatteretten modtog samme dag A's bemærkninger til X Kommunes udtalelse af 19. august 2003 i skattesagen om B ApS og A's supplerende oplysninger i samme skattesag.

Landsskatterettens behandling af A's skattesag

Som nævnt indledningsvis traf X Kommune den 24. april 2003 afgørelse om ændring af A's skatteansættelse for indkomstårene 2000 og 2001. A klagede over denne afgørelse til X Skatteankenævn. Skatteankenævnet traf den 10. september 2003 afgørelse i sagen og kom til samme resultat som X Kommune.

Landsskatteretten modtog den 4. november 2003 A's klage over skatteankenævnets afgørelse af 10. september 2003 i A's skattesag. A skrev i sin klage at han ønskede at hans skattesag blev behandlet sammen med skattesagen om hans virksomhed, B ApS.

Landsskatteretten bad den 4. november 2003 A om at sende den afgørelse som han klagede over, og den sagsfremstilling som var udarbejdet i sagen.

Landsskatteretten modtog materialet den 7. november 2003.

Den 12. november 2003 skrev Landsskatteretten igen til A. Som i sagen om B ApS oplyste Landsskatteretten A om at sagsbehandlingstiden var 9-15 måneder, og at den kunne blive længere hvis der eksempelvis var bedt om personlig forhandling eller sagens behandling krævede at der skulle foretages særlige undersøgelser.

Landsskatteretten sendte den 12. november 2003 A's skattesag til høring hos skatteankenævnet.

Som nævnt ovenfor bekræftede Landsskatteretten den 17. november 2003 over for A at hans personlige skattesag ville blive behandlet sammen med sagen om B ApS.

Den 1. december 2003 sendte X Kommune sagsakterne i A's personlige skattesag til Landsskatteretten.

Landsskatterettens samtidige behandling af skattesagen om selskabet B ApS og skattesagen om A personligt

Landsskatteretten har oplyst at skattesagen om B ApS og skattesagen om A personligt i en periode, efter at A havde fået bekræftet at sagerne ville blive behandlet sammen, "som følge af sagspresset" afventede at sagsbehandlingen blev påbegyndt.

Det fremgår af de 2 sager at Landsskatteretten ikke foretog nogen sagsbehandlingsskridt i perioden fra Landsskatteretten modtog sagsakterne den 1. december 2003, til A den 31. januar 2005 henvendte sig til Landsskatteretten. Det vil sige en periode på 1 år og 2 måneder.

Den 31. januar 2005 og 1. februar 2005 sendte A pr. e-mail til Landsskatteretten et forslag til en dato (14. februar 2005) for et møde mellem A, hans bisiddere og Landsskatteretten.

I e-mail af 7. februar 2005 og i brev af 8. februar 2005 skrev Landsskatteretten at mødet kunne afholdes den 14. februar 2005.

Mødet blev afholdt den 14. februar 2005, og Landsskatteretten sendte samme dag et mødereferat til A og bad om hans eventuelle bemærkninger til det.

Den 28. februar 2005 modtog Landsskatteretten A's bemærkninger til mødereferatet og yderligere supplerende oplysninger til de 2 skattesager.

Sagerne lå herefter igen i Landsskatteretten uden at der blev foretaget ekspeditioner i dem – denne gang i en periode på 1 år og 1 måned.

Den 22. marts 2006 rykkede A i en e-mail Landsskatteretten for en afgørelse i de 2 skattesager. Han bad om at få oplyst hvornår han kunne forvente afgørelserne. Han skrev også at en sagsbehandlingstid på 2 år og 4 måneder var lang – og langt over den gennemsnitlige sagsbehandlingstid der var oplyst om på Landsskatterettens hjemmeside.

Landsskatteretten har i udtalelsen af 28. november 2007 oplyst at A i forlængelse af rykkeren telefonisk blev oplyst om "at sagsforberedelsen endnu ikke var afsluttet, og der næppe heller kunne forventes en afgørelse inden for ganske kort tid, men at kontoret ville forsøge at få sagen fremmet til afgørelse inden for overskuelig tid".

Der ligger ikke i sagerne notat om at A's rykker blev besvaret telefonisk.

Den 30. maj 2007 modtog Landsskatteretten A's brev af 28. maj 2007 hvor han på ny rykkede for en afgørelse af de 2 skattesager. På det tidspunkt havde sagerne været under behandling i Landsskatteretten i henholdsvis 3 år og 10 måneder og 3 år og 6 måneder.

I brev af 9. juli 2007 beklagede Landsskatteretten at A ikke tidligere havde modtaget svar på sit brev af 28. maj 2007. Landsskatteretten beklagede også den lange sagsbehandlingstid og oplyste at A "formentlig [kunne] forvente en afgørelse inden for to måneder".

I brev af 4. november 2007 (som jeg modtog den 7. november 2007) klagede A til mig over Landsskatterettens sagsbehandlingstid i de 2 skattesager.

Jeg bad den 9. november 2007 Landsskatteretten om en udtalelse om den tid Landsskatteretten indtil da havde anvendt til sa-

gernes behandling. Landsskatteretten udtalte den 28. november 2007 bl.a. følgende:

”Der er ingen tvivl om, at sagsbehandlingstiden i begge sager desværre har været meget lang, og det er beklageligt.

I tiden fra mødet den 14. februar 2005 og fremefter er A og B ApS beklageligvis heller ikke blevet holdt tilstrækkeligt systematisk orienteret om sagsbehandlingen.

Som Landsskatteretten også påpegede i forbindelse med Folketingets Ombudsmands undersøgelse af 40 klagesager fra retten, har ressourcerne i perioden til tider været begrænsede, hvilket har forlænget sagsbehandlingstiden i retten, jf. Landsskatterettens udtalelse gengivet p. 139-140 i Folketingets Ombudsmands endelige redegørelse om behandlingen af 40 klagesager i Landsskatteretten af 27. juni 2007.

Dette forhold har haft væsentlig indflydelse på sagsbehandlingstiden i de to konkrete sager. Sagerne burde dog have været prioriteret på et tidligere tidspunkt, og det kan kun beklages, at det ikke skete.

For så vidt angår perioden fra umiddelbart før kontorets brev af 9. juli 2007 og indtil nu bemærkes, at forklaringen på den yderligere forsinkelse af sagsbehandlingen beror på et lidt specielt forhold.

Et af spørgsmålene i begge sager er således fastsættelse af en overdragelsessum for en personbil ved salg af bilen fra B ApS til A. På dette punkt er der formentlig et kompetenceproblem, idet overdragelsen af bilen ef-

ter kontorets vurdering er omfattet af dagældende afskrivningslovs § 45, og den heri indeholdte afvigende klagestruktur. Kontoret mener derfor ikke, at skatteankenævnet havde kompetence til at træffe afgørelse om bilens værdi på overdragelsestidspunktet i A's personlige sag.

Spørgsmålet har været drøftet i kontoret i flere omgange, men efter Folketingets Ombudsmands endelige redegørelse om behandlingen af 40 klagesager i Landsskatteretten af 27. juni 2007 blev problemstillingen på ny drøftet, hvilket skal ses i lyset af den holdning, som fremgår af redegørelsens p. 191-192 og p. 37-44. På baggrund af redegørelsen anså kontoret sig forpligtet til ex officio at behandle spørgsmålet om kompetence, og det forlængede desværre sagsforberedelsen yderligere.

...”

Den 14. december 2007 sendte jeg Landsskatterettens udtalelse til A og bad om hans eventuelle bemærkninger inden 4 uger. A har ikke indsendt bemærkninger til udtalelsen. Den 21. januar 2008 modtog jeg Landsskatterettens brev af 18. januar 2008 vedlagt kopi af Landsskatterettens kendelser af 16. januar 2008. Det fremgår bl.a. at Landsskatteretten i A's ligningssag nedsatte værdien af fri bil til 0 kr. i indkomstårene 2000 og 2001 og nedsatte maskeret udlodning til 0 kr. i indkomståret 2001. I selskabets sag ansatte Landsskatteretten driftsmiddelsaldoen for indkomståret 2001 til det selvangivne.

13-3. Rådgivers afledede interesse i skattesag ikke tilstrækkelig til partsstatus

Forvaltningsret 113.1.

Et revisionsfirma havde ydet rådgivning til en klient om et skattespørgsmål. På grundlag af revisionsfirmaets rådgivning gennemførte klienten en transaktion der skattemæssigt senere blev underkendt af skattemyndighederne.

Skattesagen endte med at blive indbragt for Højesteret. Ved skattesagens behandling i Højesteret indtrådte revisionsfirmaet som biintervenient til støtte for klienten. Revisionsfirmaet begrundende sin intervention med at klienten havde taget forbehold om at kræve erstatning fra revisionsfirmaet hvis klienten tabte skattesagen.

Efter at Højesteret havde afsagt dom i sagen, søgte revisionsfirmaet om omkostningsgodtgørelse efter skatteforvaltningsloven. Landsskatteretten afslog at give revisionsfirmaet omkostningsgodtgørelse fordi Landsskatteretten ikke mente at revisionsfirmaet var part i klientens skattesag.

Ombudsmanden mente ikke at revisionsfirmaets afledede interesse i skattesagen var af en sådan karakter at Landsskatteretten burde have anset revisionsfirmaet for part. Ved vurderingen anvendte ombudsmanden det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb.

(J.nr. 2008-1209-219).

Et revisionsfirma, A, havde ydet rådgivning til et selskab B om et skattespørgsmål. På grundlag af A's rådgivning gennemførte B en transaktion der skattemæssigt senere blev underkendt af skattemyndighederne. Sagen blev indbragt for landsretten der gav skattemyndighederne medhold. B ankede dommen til Højesteret. For Højesteret indtrådte A som biintervenient til støtte for B.

I et biinterventionsprocesskrift til Højesteret havde A's advokat anført at A's "retlige interesse i sagen består i, at (B) har taget forbehold om at rejse erstatningskrav over for (A), såfremt (B) ikke måtte få medhold i sagen. Erstatningskravet støttes på, at den af (A) ydede rådgivning i forbindelse med (B)'s (...) – i givet fald – har været mangelfuld og ansvarspådragende."

Højesteret afsagde dom i overensstemmelse med selskabets påstand.

A's advokat søgte om omkostningsgodtgørelse efter skatteforvaltningslovens § 52, jf. § 53, nr. 2. Skattecenter X afslog den 21. juni 2007 ansøgningen med den begrundelse at A ikke var godtgørelsesberettiget efter

skatteforvaltningsloven. A klagede til Landsskatteretten der den 11. januar 2008 fastholdt Skattecenter X's afgørelse med den begrundelse at A ikke var part i skattesagen fordi A kun havde en indirekte interesse i sagens udfald.

A's advokat klagede til ombudsmanden over skattecenterets og Landsskatterettens afgørelser.

Ombudsmandens udtalelse

"Omfanget af min prøvelse

Min undersøgelse af sagen er begrænset af at sagen indeholder et omtvistet spørgsmål om hvorvidt (A) umiddelbart ville ifalde erstatningsansvar over for (B) hvis Skatteministeriet også havde fået medhold i Højesteret.

Landsskatteretten har i sin afgørelse anført:

'Et erstatningsansvar mod en rådgiver som den omhandlede hviler på almindelige erstatningsretlige principper og forud-

sætter således blandt andet, at rådgiveren har handlet ansvarspådragende, at der er kausalitet og adækvans mellem en eventuel ansvarspådragende handling og tab, og at skadelidte ikke har udvist egen skyld/accepteret en risiko.

En forhøjelse af en skatteansættelse har derfor ikke den umiddelbare konsekvens, at den implicerede rådgiver er erstatningsansvarlig over for skatteyderen.'

Du har i din klage af 9. april 2008 til mig anført:

'Erstatningskravet var således ikke blot en teoretisk mulighed, således som Landskatteretten fejlagtigt forudsætter i sine præmisser i kendelsen, men en reel og sandsynlig følge af en tabt skattesag.'

Hvorvidt (A) ville være erstatningsansvarlig over for (B) hvis (B) havde tabt sagen, afgøres efter erstatningsretlige grundsætninger. Vurderingen af om din eller Landsskatterettens opfattelse af dette forhold er rigtig, kræver derfor et nærmere kendskab til de i dansk ret gældende erstatningsretlige grundsætninger. Som ombudsmand beskæftiger jeg mig normalt ikke med spørgsmål inden for dette retsområde. Jeg er derfor ikke ved min gennemgang af sagen gået ind i en nærmere bedømmelse af Landsskatterettens retlige vurdering af (A)'s eventuelle erstatningsansvar.

Min udtalelse drejer sig således kun om hvorvidt det forhold at (B) havde taget forbehold om at rejse erstatningskrav over for (A), og (A) derfor måtte forvente at blive mødt med et krav om erstatning hvis (B) havde tabt skattesagen, er tilstrækkeligt til at (A) er berettiget til godtgørelse efter skatteforvaltningslovens § 52, jf. § 53, nr. 2.

Min vurdering

Det fremgår af skatteforvaltningslovens § 52 at personer der fører skattesager, kan opnå en godtgørelse for de udgifter de har afholdt til sagkyndig bistand i forbindelse

med førelse af sagen. Kredsen af berettigede fremgår af skatteforvaltningslovens § 53, nr. 1-3. Hvis (A) skulle være berettiget til godtgørelse, skulle det være efter skatteforvaltningslovens § 53, nr. 2, om personer der – uden at være klageberettigede – i øvrigt må betragtes som parter i sagen.

Det fremgår af forarbejderne til skatteforvaltningslovens § 53, nr. 2, at kredsen af hvem der betragtes som parter og dermed godtgørelsesberettigede, efter bestemmelsen fastlægges i overensstemmelse med den almindelige forvaltningsretlige opfattelse af hvem der er part i en sag.

Forvaltningsretligt anses en person for at være part i en sag hvis vedkommende har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, jf. bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 211, og Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), s. 63.

Vurderingen af om en interesse er væsentlig, må afgøres konkret. Ved vurderingen heraf kan der inddrages nogle hjælpekriterier, bl.a. i form af en vurdering af om sagens afgørelse får direkte virkning for personen, eller om virkningen er afledt. Det er som udgangspunkt kun den der bliver direkte berørt af en afgørelse, der er part i sagen. Afledede interesser kan dog også i visse tilfælde være så væsentlige at de udløser partsstatus, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., anførte sted, s. 69 ff.

Ved vurderingen af om en sådan afledt interesse er tilstrækkelig væsentlig til at udløse partsstatus, må mængden og arten af de led der indgår imellem sagens udfald og den aktuelle betydning for den pågældende, tages i betragtning. Det må endvidere tages i betragtning hvor indgribende betydning sagens udfald får for den pågældende, og om den afledede interesse må anses at være beskyttet af den materielle lovgivning i sagen.

(A)'s interesse i (B)'s skattesag er uden tvivl afledet. Den afledede interesse som jeg vurderer (A)'s partsstatus ud fra, er som nævnt at (A), hvis (B) havde tabt skattesagen også for Højesteret, måtte forudse at blive mødt med et krav om erstatning.

Spørgsmålet om en afledet interesse har været tilstrækkelig væsentlig til at udløse partsstatus i sagen, har været behandlet i konkrete sager af både domstolene, Justitsministeriet og ombudsmanden.

Du har selv nævnt den ombudsmands-udtalelse der er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning for 1985, s. 153 ff*, og peget på at ombudsmanden udtalte at arbejdsgivere i arbejdsskadesager, hvor spørgsmålet om eventuel regres over for arbejdsgiveren blev aktuelt, måtte anses for parter i regressagen, 'men formentlig også i forhold til sagen om erstatning til arbejdstageren'. Sagen angik det forhold at tre fagforbund havde klaget til ombudsmanden over at Sikringsstyrelsen i almindelighed betragtede arbejdsgiveren som part i en ansats arbejdsskadesag. Denne praksis udtrykte ombudsmanden betænkelighed over for, og han henstillede derfor til Sikringsstyrelsen (og Socialministeriet) at overveje spørgsmålet om arbejdsgiverens partsstatus på ny. Der var således tale om en klage over en generel praksis hvor ombudsmanden mente at have grundlag for at kritisere at arbejdsgiveren i for vidt omfang blev tillagt partsstatus. I tilknytning hertil udtalte ombudsmanden – med en vis forsigtighed – at den arbejdsgiver der måtte forudse et regresansvar, (fortsat) kunne betragtes som part også i den ansattes arbejdsskadesag.

Østre Landsret har i de domme der er refereret i henholdsvis UfR 2000.2165 Ø og UfR 2006.59 Ø, forholdt sig til hvorvidt en afledet interesse kunne udløse partsstatus. I UfR 2000.2165 Ø mente landsretten ikke at en lejer i Københavns Lufthavne A/S, der blev begrænset i sin anvendelse af det lejede af lufthavnens miljøgodkendelse,

var part i sagen om lufthavnens miljøgodkendelse. I UfR 2006.59 Ø mente landsretten ikke at et forsikringselskab der havde tegnet ejerskifteforsikring mod bl.a. ulovlige bygningsmæssige forhold, var part i forsikresagen om lovliggørende dispensation. I begge sager spillede det en rolle at den interesse som lejer og forsikringselskabet havde, ikke kunne anses for værnet ved henholdsvis miljøbeskyttelseslovgivningen og byggelovgivningen.

John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), har s. 138 og 147 refereret to sager fra Justitsministeriet, sagerne LA 1988-546-27 og LA 1985-543-56. I LA 1988-546-27 mente ministeriet ikke at en fraskilt ægtefælles interesse i afgørelsen af om den tidligere ægtefælle skulle meddeles skiftefritagelse i forbindelse med indgåelse af nyt ægteskab, kunne udløse partsstatus. I LA 1985-546-27 indledte Rigsrevisionen en undersøgelse af en uddannelsesinstitutions lønadministration i anledning af ekstraordinære lønudbetalinger til to lærere. Justitsministeriet mente ikke at lærerne var parter i Rigsrevisionens sag, selv om Rigsrevisionen også ville kunne udtale kritik af konkrete lønudbetalinger.

Ombudsmanden har bl.a. i sagerne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretninger for 1997, s. 168 ff*, 2003, s. 345 ff* og 2004, s. 543 ff*, udtalt sig om hvorvidt afledede interesser kunne statuere partsstatus. Sagen i beretningen for 1997, s. 168 ff, handlede om hvorvidt den påtænkt sagsøgte var part i sagen om bevilling af fri proces til sagsøger. Ombudsmanden udtalte at den øgede risiko for at blive mødt med et sagsanlæg hvis sagsøger blev meddelt fri proces, ikke var tilstrækkelig væsentlig til at sagsøgte burde tillægges partsstatus. Ombudsmanden mente i sagen som er refereret i beretningen for 2003, s. 345 ff, ikke at den ene af to arvinger i et offentligt skiftet bo var part i dødsboets skattesag. I sagen gengivet i beret-

ningen for 2004, s. 543 ff, mente ombudsmanden at lejerne i sager om nedlæggelse af boliger og nedrivning af ejendom var parter i sagen om nedlæggelse af deres bolig, men ikke i sagen om nedrivning af ejendommen.

Praksis om spørgsmålet om hvornår en afledet interesse er tilstrækkelig væsentlig til at bæreren af interessen bør betragtes som part, giver således ikke noget entydigt svar på om (A)'s interesse i (B)'s skattesag var tilstrækkelig væsentlig til at (A) må anses for part i sagen. Jeg mener derfor ikke at jeg har grundlag for at kritisere Landsskatterettens kendelse om at (A) ikke var part og dermed ikke var omfattet af skatteforvaltningslovens § 53, nr. 2. Jeg har dels lagt vægt på at risikoen for at blive mødt med et erstatningskrav ikke kan betragtes som indgribende i en sådan grad at dette normalt vil kunne udløse partsstatus i præjudicielle sager om sagsanlægget, dels at (A)'s interesse i ikke at blive mødt med et erstatningskrav adskiller sig fra de interesser der varetages gennem skatte-lovgivningen, herunder reglerne om omkostningsgodtgørelse.

For så vidt angår de to konkrete eksempler som fremgår af forarbejderne på parter der ikke er klageberettigede, bemærker jeg at begge ses at ligge inden for det normale forvaltningsretlige partsbegreb og dermed ikke ændrer på mit grundlag for at udtale kritik af Landsskatteretten.

Det første eksempel der er nævnt i forarbejderne, om en aktionær der fører selskabets skattesag, angår en situation hvor aktionæren har fået overdraget og dermed succederer i selskabets krav mod skattemyndighederne. Der er derfor tale om en direkte interesse. For så vidt angår det andet eksempel om en sælger af et tømt selskab, er der tale om en afledet interesse. Som jeg forstår forarbejderne, består den afledede interesse imidlertid i at udfaldet af skattesagen vil påvirke sælgeren med samme intensitet som selskabet. Den afle-

dede interesse må derfor anses for tilstrækkelig væsentlig til efter den almindelige forvaltningsretlige opfattelse at føre til at sælgeren af selskabet må betragtes som part.

[Nedenfor] har jeg refereret det retsgrundlag i form af lovgivning og praksis som har dannet grundlag for min vurdering af sagen.

Samlet set mener jeg således ikke at jeg vil have grundlag for at kritisere at Landskatteretten ikke betragtede (A) som part i (B)'s skattesag.

Retsgrundlag

Skatteforvaltningslovens § 53 har følgende indhold:

'§ 53. Den godtgørelsesberettigede er, uanset om denne er en fysisk eller en juridisk person, herunder et dødsbo:

- 1) Den, der ifølge lovgivningen er berettiget til at klage over en afgørelse i en sag, som er nævnt i § 55, eller kan indbringe en sådan afgørelse for domstolene.
- 2) Den, som i øvrigt må anerkendes som part i en sag, som er nævnt i § 55.

...'

Bestemmelsen blev indsat i skatteforvaltningsloven ved vedtagelsen af lovforslag nr. L 110 af 24. februar 2005. Det fremgår af bemærkningerne i lovforslaget at bestemmelsen er en videreførelse af skattestyrelseslovens § 33 B der blev indsat i skattestyrelsesloven med vedtagelsen af lovforslag nr. L 267 af 5. april 2000, der i bemærkningerne til § 33 B bl.a. anfører følgende:

'Til § 33 B

...

For det andet består udvidelsen i, at også personer, som i øvrigt må anerkendes som part i en sag, som er omfattet af bestemmelsen i § 33 D, må anses som godtgørelsesberettigede, jf. nr. 2. Spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende kan anses som part, må afgøres efter de almindelige forvaltningsretlige regler.

Bestemmelsen kan tænkes anvendt i det tilfælde, hvor skattemyndighederne anerkender en aktionær som part i selskabets skattesag, hvor aktionæren i forbindelse med selskabets likvidation eller konkurs får overdraget retten til at føre selskabets skattesag, således at aktionæren får ret til det provenu, der måtte komme ud af skattesagen. I den situation er der tale om, at en anden end den skattepligtige, som sagen vedrører, fører en skattesag, som den pågældende har en direkte interesse i.

Et andet eksempel kunne være det tilfælde, hvor en sælger af et tømt overskudsselskab ønsker at føre selskabets skattesag og anerkendes som part i denne, fordi størrelsen af skattemyndighedernes erstatningskrav mod sælgeren har en direkte sammenhæng med selskabets skatteansættelse.'

I Folketingets Ombudsmands Beretning for 1985, s. 153 ff, er bl.a. følgende anført:

'Sikringsstyrelsen og Socialministeriet er ikke hverken i den forudgående brevveksling med forbundene eller i de udtalelser, der er afgivet i anledning af klagen til mig, kommet nærmere ind på karakteren af de interesser, der efter myndighedernes opfattelse skulle begrunde, at den forsikringspligtige arbejdsgiver i almindelighed må anses som part i Sikringsstyrelsens (og Den Sociale Ankestyrelsens) behandling af sager om erhvervs sygdomme.

...

For den forsikringspligtige arbejdsgiver (der har opfyldt forsikringspligten) synes der ikke at bestå nogen væsentlig direkte retlig interesse i udfaldet af Sikringsstyrelsens afgørelse. Kun i de formentlig sjældne tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om regresansvar for arbejdsgiveren (jfr. herved lovens § 55, stk. 1), består en sådan interesse. I så fald må arbejdsgiveren anses som part i hvert fald i forhold til selve sagen om regresansvar, men formentlig også i forhold til sagen om erstatning til

arbejdstageren. I øvrigt synes en arbejdsgivers interesse i udfaldet af 'almindelige' erstatningssager kun at være indirekte; forsikringspræmiernes størrelse inden for den pågældende branche, eller virksomhedens henførelse til en bestemt præmieklasse, vil være påvirket af skadesfrekvensen i branchen eller virksomheden. En sådan indirekte økonomisk interesse kan efter min opfattelse ikke i sig selv antages at begrunde partsstatus for arbejdsgiveren i den enkelte erstatningssag, der vedrører en ansat i den pågældendes virksomhed.

...

På det foreliggende grundlag må jeg herefter nære betænkelighed ved at tilslutte mig Sikringsstyrelsens og Socialministeriets opfattelse, hvorefter en forsikringspligtig arbejdsgiver i almindelighed må anses som part i forhold til offentlighedsloven, og jeg har derfor henstillet til Sikringsstyrelsen og Socialministeriet at undergive spørgsmålet en fornyet overvejelse i lyset af de synspunkter, som jeg har anført ovenfor.'

I UfR 2000.2165 Ø er bl.a. følgende anført:

'Miljøklagenævnets bemærkninger:

Miljøbeskyttelseslovens almindelige bestemmelse om klageadgang, lovens § 98, stk. 1, bestemmer, at en afgørelse kan påklages af 1) afgørelsens adressat og 2) enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

...

Efter nævnets opfattelse må den generelle bestemmelse i lovens § 98, stk. 1, forstås således, at de interesser, der knytter sig til en miljøgodkendelses konsekvenser for virksomhedens drift, herunder økonomiske og beskæftigelsesmæssige interesser, ved den omhandlede klageadgang må varetages af adressaten for den pågældende afgørelse.

Den individuelle, væsentlige interesse, der ifølge § 98, stk.1, nr. 2, indebærer klageberettigelse, må efter nævnets opfattelse

se i almindelighed knytte sig til den personkreds m.v., der berøres miljømæssig af den påklagede afgørelse.

...

Mens nævnet således ikke bestrider Deres klients interesse i sagens udfald, finder nævnet ikke, at denne afledede og indirekte interesse i sagens udfald er værnet af miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om klageadgang.

...

Landsrettens bemærkninger:

Adressaten for Miljøstyrelsens afgørelse af 30. april 1997 – Københavns Lufthavne A/S – har ikke påklaget afgørelsen til Miljøklagenævnet.

Under hensyn til, at ansøgeren ikke har en selvstændig væsentlig individuel miljømæssigt værnet interesse i sagens udfald, findes sagsøgeren ikke at være klageberettiget. Sagsøgte frifindes herefter.'

I UfR 2006.59 Ø er bl.a. følgende anført:

'Forsikringselskabet har til støtte for den nedlagte påstand gjort gældende, at det som ejerskifteforsikringselskab har en individuel væsentlig interesse i behandlingen og udfærdigelsen af dispensationsansøgning for ulovlige bygningsmæssige forhold. Kommunens og en eventuel rekursmyndigheds afgørelse vedrørende dispensation for ulovlige bygningsmæssige forhold har afgørende betydning for selskabets dækningsforpligtelse, og dermed for selskabets økonomiske stilling under en forsikringsaftale.

...

Statsamtet Frederiksborg (...) Forsikringselskabet har ikke den fornødne individuelle, væsentlige interesse i sagens udfald, jf. byggelovens § 23, stk. 3. Klageadgangen efter bestemmelsen skal fortolkes i lyset af forvaltningsrettens almindelige afgrænsning af kredsen af klageberettigede.

...

Landsrettens begrundelse og resultat:

...

Kommunalbestyrelsens afgørelser på området kan påklages af afgørelsens adressat og andre, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, jf. lovens § 23, stk. 3.

Frederikssunds Kommunes afgørelse har afgørende betydning for (...)’s dækningsforpligtelse i henhold til den konkrete police. Selskabets interesse i sagen er således af udelukkende økonomisk karakter, hvilken interesse falder uden for de hensyn, som byggeloven varetager. På denne baggrund findes selskabet ikke at have en individuel og væsentlig interesse i sagens afgørelse, hvorfor selskabet ikke er klageberettiget i medfør af byggelovens § 23, stk. 3.

...'

Ifølge John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 138 og 147, udtalte Justitsministeriet bl.a. følgende i:

Sag LA 1988-546-27:

'en fraskilt ægtefælles interesse i afgørelsen af, hvorvidt der efter ægteskabslovens § 10 skal meddeles den pågældendes tidligere ægtefælle skiftefritagelse i forbindelse med indgåelse af nyt ægteskab, alene kan betegnes som indirekte og i øvrigt ikke har en sådan væsentlig, retlig karakter, at den fraskilte ægtefælle kan anses som part.'

Sag LA 1985-543-56:

'at de pågældende ikke kunne anses som parter i revisionssagen, selv om Rigsrevisionen også ville kunne udtale kritik over for myndigheden af konkrete lønudbetalinger.'

I Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 168 ff, er bl.a. følgende anført:

'Som udgangspunkt anses kun ansøgeren som part i en fri processag, jf. Schydt, Fri Proces (1992), 277f. Der antages således ikke at være nogen pligt til at gøre den påtænkt sagsøgte bekendt med ansøgningen om fri proces, ligesom denne ikke kan påklage en meddelt bevilling til fri proces.

De har anført at afgørelsens bebyrden- de karakter efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger bør føre til høring af modparten inden der træffes afgørelse om fri proces.

Uanset at en fri proces-bevilling undertiden kan tilskynde til at føre en sag der måske ellers ikke ville blive ført, adskiller situationen sig dog efter min opfattelse ikke så afgørende fra den almindelige risiko for at blive mødt med sagsanlæg at det giver grundlag for at anfægte den faste praksis, hvorefter normalt kun ansøgeren anses som part i sager om fri proces.'

I Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 345 ff, er bl.a. følgende anført i udtalelsen:

'Baggrunden herfor er at uanset at De har en betydelig interesse i dødsboets skatte- og afgiftssag, er denne interesse efter min vurdering indirekte og afledet og ikke væsentlig i en sådan grad at De kan anses for part i forvaltningslovens forstand. Jeg kan således ikke kritisere at myndighederne ikke har meddelt Dem aktindsigt efter forvaltningslovens regler.'

I Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 543 ff, er bl.a. følgende anført:

'Odense Kommune har anført at kommunen ikke har anset lejerne i ejendommen for parter i sagen om samtykke til nedlæggelse af boligerne fordi lejernes interesser og beskyttelse ligger i lejeloven. Det fremgår imidlertid af cirkulæret om boligreguleringsloven, pkt. 51, at samtykke kan nægtes bl.a. under hensyn til ejendommens lejerne, herunder disses muligheder for at opnå anden passende bolig. Herefter, og da lejerne havde en individuel og væsentlig interesse i sagen, kan jeg ikke tiltræde kommunens opfattelse.

...

Jeg er enig med statsamtet i at det i forbindelse med vurderingen af om en per-

son er part i en sag, er relevant at se på hvilke hensyn den pågældende lov varetager.

...

Jeg er ligeledes enig i det af statsamtet anførte hvorefter bygge-loven sikrer at kommunen ved anmeldelse af nedrivning kan tilgodese de ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn der kan opstå i forbindelse med nedrivning af bebyggelsen. De hensyn som varetages af kommunalbestyrelsen, er dog ikke begrænset hertil. Bygge-lovens § 16, stk. 3, fik sin nuværende af-fattelse ved lov nr. 193 af 9. maj 1984 om ændring af bygge-lov. Formålet med lov-ændringen var at sikre en styrket håndhæ-velse af den lovgivning, ud over bygge-loven og bygningsreglementerne, som har væsentlig betydning for byggeri. Bestem-elserne om lovgennemgang i byggesa-ger indebærer således at kommunalbesty-relsen indgår i den administrative hånd-hævelse af denne lovgivning, også i tilfæl-de hvor den pågældende lovgivning ikke i øvrigt administreres af kommunalbesty-relsen.

Jeg har overvejet om dette forhold med-fører at de pågældende lejere måtte anses for parter ikke blot i sagen om samtykke til nedlæggelse af boligerne, men også i ned-rivningssagen. Det er dog min opfattelse at dette ikke er tilfældet. Jeg har i den for-bindelse lagt vægt på at de pågældende le-jeres interesse i nedrivningssagen må an-ses for at være indirekte og afledet og ikke væsentlig i et sådant omfang at de kan an-ses for parter i nedrivningssagen. Det kan derfor ikke give mig anledning til be-mærkninger at Odense Kommune og Statsamtet Fyn ikke anså lejerne for parter i nedrivningssagen.'''

NOTER (*): FOB 1985, s. 153, FOB 1997, s. 168, FOB 2003, s. 345, og FOB 2004, s. 543.

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 16 sager inden for Statsministeriets sagsområde. 12 af disse sager blev afvist.

De resterende 4 sager blev realitetsbehandlet. 3 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 1 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 25, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	3	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 47 sager inden for Transportministeriets sagsområde. 37 af disse sager blev afvist.

De resterende 10 sager blev realitetsbehandlet. 7 sager handlede om afgørelser, 2 sager handlede om generelle spørgsmål, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 26, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

DSB

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Færdselsstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Generelle spørgsmål	1	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra Færdselsstyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 15-1: Privatisering af bilsynsvirksomhed. Gælder der regler om myndighedsinhabilitet?

Statens

Luftfartsvæsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Vejdirektoratet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	3	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

15-1. Privatisering af bilsynsvirksomhed Gælder der regler om myndighedsinhabilitet?

Forvaltningsret 1114.1 – 1114.2 – 12.1.

En advokat klagede til ombudsmanden over at Færdselsstyrelsen havde givet tilladelse til at virksomheder som fungerede som rustbeskyttelsescentre, samtidig kunne udføre synsvirksomhed af køretøjer.

Ombudsmanden udtalte at der ud fra de regler der blev vedtaget for private bilsynsvirksomheder i forbindelse med privatiseringen, ikke gælder almindelige regler om såkaldt myndighedsinhabilitet. De almindelige regler om myndighedsinhabilitet ville efter ombudsmandens opfattelse føre til at der ville foreligge inhabilitet i en situation hvor en synsvirksomhed der også fungerede som rustbeskyttelsescenter, skulle tage stilling til fejl og mangler ved et køretøj den tidligere selv havde rustbeskyttet.

Når reglerne om myndighedsinhabilitet ikke gælder, mente ombudsmanden ikke at han havde grundlag for at kritisere Færdselsstyrelsens og Transport- og Energiministeriets opfattelse af retsgrundlaget hvorefter der ikke forelå inhabilitet i en situation hvor en synsvirksomhed skulle syne et køretøj den selv havde rustbeskyttet. Ombudsmanden kunne dermed heller ikke kritisere at Færdselsstyrelsen havde givet tilladelserne til at udføre bilsynsvirksomhed.

Ombudsmanden udtalte dog at Færdselsstyrelsens vejledning på området var misvisende, og bad om at vejledningens tekst ved først givne lejlighed blev ændret.

Ombudsmanden orienterede Folketingets Trafikudvalg og Folketingets Retsudvalg om sagen sådan at udvalgene var orienteret om hvilke konsekvenser reglernes udformning havde, herunder især det forhold at der ikke gjaldt regler om myndighedsinhabilitet for synsvirksomheder.

(J.nr. 2006-1740-612).

I et brev af 26. maj 2006 bad advokat A på vegne af selskabet B mig bl.a. om at vurdere lovligheden af Færdselsstyrelsens tilladelser til at X bilsynsvirksomheder kan udføre synsvirksomhed af køretøjer. Mange X bilsynsvirksomheder fungerer samtidig som rustbeskyttelsescentre.

Transport- og Energiministeriet besvarede den 8. september 2005 et spørgsmål fra Folketingets Trafikudvalg om problemstillingen på følgende måde (TRU alm. del – svar på Spørgsmål 208):

”Færdselsstyrelsen har (...) oplyst mig, at man i forbindelse med ansøgningerne fra de enkelte (X) Bilsynsvirksomheder, foretager en konkret vurdering af, hvilke ydelser virksomhederne tilbyder kunderne. Dette sker bl.a. ved at kontrollere tilgængeligt materia-

le fra virksomhederne, herunder oplysninger fra deres hjemmeside.

Færdselsstyrelsen har udstedt tilladelse til at drive bilsynsvirksomhed til 7 (X) Bilsynsvirksomheder. I hvert tilfælde er det blevet vurderet, at virksomhederne opfylder kravene til at drive bilsynsvirksomhed, herunder ikke driver reparationsvirksomhed og således ikke er i strid med § 6 i lov om godkendelse og syn af køretøjer.

Herudover behandler Færdselsstyrelsen i øjeblikket endnu en ansøgning fra en (X) Bilsynsvirksomhed. I denne sag har Færdselsstyrelsen bl.a. bedt virksomheden om en nærmere redegørelse for, hvorfor der på virksomhedens hjemmeside reklameres for, at virksomheden udfører reparationer af stenslag samt udskiftning af forruder. Først

når denne redegørelse foreligger, vil Færdselsstyrelsen tage stilling til om virksomheden kan få tilladelse til at drive synsvirksomhed.

Det er min opfattelse, at der stilles strenge krav til synsvirksomhedernes habilitet som følge af § 6 i lov om godkendelse og syn af køretøjer, og at Færdselsstyrelsen har foretaget en grundig vurdering af de pågældende virksomheder, herunder relationerne mellem de enkelte (X) Bilsynsvirksomheder og (X) i øvrigt. Endelig kan jeg oplyse at de pågældende virksomheder har fået indskærpet, at der ikke må foretages nogen form for køretøjsreparationer, herunder reparation af bilruder, opsætning af solfilm o. lign.

Endelig skal det bemærkes, at hvis det efter udstedelse af en tilladelse til at drive synsvirksomhed skulle vise sig, at den relevante synsvirksomhed tilbyder ydelser, der er uforenelige med § 6 i lov om godkendelse og syn af køretøjer, vil Færdselsstyrelsen i forbindelse med sit løbende tilsyn med synsvirksomhederne tage de fornødne skridt til at få stoppet sådanne aktiviteter."

B's moderselskab havde forinden advokat A's klage til mig den 9. november 2005 rettet henvendelse til transport- og energiministeren om sagen. Moderselskabet gjorde i den forbindelse gældende at tilladelserne til X bilsynsvirksomhederne var i strid med loven da forbrugerne ikke fik den i lovgivningen forudsatte sikkerhed mod at uvedkommende økonomiske hensyn kunne få betydning for udfaldet af et syn og mod at synsmedarbejderens rådgivning under og efter synet var præget af uvedkommende økonomiske interesser. Ifølge B's moderselskab kunne de lokale X bilsynsvirksomheder næppe foretage et uvildigt syn af køretøjer i relation til rusttæring.

B's moderselskab gjorde endvidere gældende at der er ejersammenfald mellem X Rustbeskyttelse [B må herved mene X Produkter A/S; min bemærkning], X Bilsyn A/S og X Garanti A/S. B's moderselskab bad mi-

nisteren om at revurdere tilladelserne til X bilsynsvirksomhederne.

Efter at have indhentet en udtalelse fra Færdselsstyrelsen svarede ministeren den 21. december 2005 bl.a. at ministeren var opmærksom på problemstillingen. Han bemærkede at rustbeskyttelse ikke var en reparation, og at X bilsynsvirksomheder derfor kunne rustbehandle biler og syne dem bag efter. Hvis der var uregelmæssigheder i forbindelse med det bilsyn der blev udført af X bilsynsvirksomhederne, ville dette blive afdækket i forbindelse med Færdselsstyrelsens tilsyn med synsvirksomhederne.

Advokat A henviste i sin klage til mig indledningsvis til de klagepunkter som B's moderselskab havde opstillet i henvendelsen til transport- og energiministeren.

Ifølge A må rustbehandling anses for reparation i lovens forstand eller sidestilles hermed. A henviste til forarbejderne til lovens § 6 hvorefter forbuddet "er indføjet for at undgå, at der opstår habilitetsproblemer, f.eks. om hvorvidt de anførte fejl og mangler ved køretøjet skyldes et ønske fra virksomhedens side om at opnå økonomisk vinding ved en unødvendig reparation af køretøjet". De samme hensyn gjorde sig efter A's opfattelse gældende vedrørende rustbehandling. Rust og gennemtæring er en hyppig årsag til at køretøjer ikke går igennem syn, og en kommentar fra en synsmand om at køretøjet ikke går igennem syn næste gang hvis rusten får lov til at brede sig, vil sandsynligvis få ejeren til at overveje at få beskyttelse mod yderligere rustangreb, f.eks. ved undervognsbehandling.

Efter A's opfattelse var der således ved godkendelsen af de enkelte X bilsynsvirksomheder fuldstændig samme risiko for at "anførte fejl og mangler ved køretøjet skyldes et ønske fra virksomhedens side om at opnå økonomisk vinding ved en unødvendig reparation af køretøjet (i form af en undervognsbehandling af køretøjet) som hvis f.eks. et autoreparationsværksted både måtte udføre et syn, hvor fejl ved køretøjet blev

påtalet, og samme autoreparationsværksted senere kunne påtage sig at reparere de under synet fremhævede 'fejl.'" Rustbehandling måtte på denne baggrund efter A's opfattelse anses som en reparation i lovens forstand eller bør sidestilles hermed.

A lagde vægt på sammenhængen mellem X Produkter A/S, X Bilsyn A/S, X Garanti A/S og de enkelte X rustbehandlingscentre/bilsynssteder da Færdselsstyrelsen efter A's opfattelse fejlagtigt havde lagt til grund at der er tale om selvstændige enheder der indbyrdes var økonomisk uafhængige. A gjorde i den forbindelse bl.a. gældende at styrelsen burde have indhentet de skriftlige samarbejdsaftaler mellem X Bilsyn A/S og de enkelte synssteder for nærmere at undersøge karakteren af de involverede økonomiske interesser mellem X Bilsyn A/S og de enkelte bilsyn. Styrelsen havde endvidere ikke indhentet de forhandleraftaler der forelå mellem X rustbeskyttelsescentrene og X Produkter A/S.

A bad mig endelig vurdere om transport- og energiminister (...)s brev af 21. december 2005 til B's moderselskab var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 22 og god forvaltningsskik.

Den 1. juni 2006 bad jeg Transport- og Energiministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg bad ministeriet om inden at indhente en udtalelse fra Færdselsstyrelsen om sagen.

Den 26. september 2006 skrev jeg til ministeriet at jeg var blevet bekendt med at en X bilsynsvirksomhed i forbindelse med syn tilbød 400 kr. (svarende til betalingen for synet) i rabat hvis kunden købte en undervognsbehandling hos X og fremviste synsrapporten.

Transport- og Energiministeriet afgav en udtalelse i sagen den 10. november 2006. Udtalelsen var vedlagt tre udtalelser fra Færdselsstyrelsen. Styrelsen anførte bl.a. at styrelsen ikke anså rustbeskyttelse som en reparation, og at de enkelte X bilsynsvirksomheder

var selvstændige juridiske enheder. Styrelsen anførte videre at den i forbindelse med sagsbehandling af X bilsynsvirksomheder havde konstateret at visse af disse virksomheder – ud over at rustbeskytte – også udførte erhvervsmæssige reparationer af køretøjer i form af f.eks. udskiftning og reparation af forruder. Styrelsen havde i sådanne sager rettet henvendelse til virksomhederne og oplyst at sådanne forhold efter styrelsens vurdering var i strid med lovens § 6. Færdselsstyrelsen redegjorde derudover for styrelsens lovbestemte tilsyn med synsvirksomhederne.

Den 20. juli 2006 bad Transport- og Energiministeriet Færdselsstyrelsen om en supplerende udtalelse. Styrelsen blev herved bedt om at redegøre for hvordan det habilitetsspørgsmål som A rejste, skulle vurderes i forhold til § 17 i bekendtgørelse nr. 968 af 14. oktober 2005 om virksomheder der foretager syn af køretøjer og forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 5, og stk. 2. Ministeriet bad styrelsen om at redegøre for om der eventuelt kunne være grundlag for at ændre/præcisere reglerne sådan at udførelse af rustbeskyttelse (og evt. andre forhold) fremover ville være uforeneligt med synsvirksomhed. Heri kunne f.eks. indgå hvilke konkrete resultater Færdselsstyrelsens tilsynsindsats viste med hensyn til de omhandlede X synsvirksomheder. Styrelsen blev i den forbindelse bedt om at overveje om det ville være hensigtsmæssigt at udbygge § 17 så bestemmelsen omfattede yderligere forhold.

Færdselsstyrelsen afgav herefter en supplerende udtalelse den 28. juli 2006. Styrelsen anførte bl.a. at den tidligere havde fået en nærmere redegørelse for sammenhængen mellem selskaberne i X koncernen, og at styrelsen ikke havde belæg for at antage at X havde økonomiske interesser i at undlade at godkende et køretøj der var rustbeskyttet af en X rustbeskyttelsesvirksomhed. Styrelsen fandt ikke behov for at udbygge bekendtgørelsens § 17.

På baggrund af mit brev til ministeriet af den 26. september 2006 skrev Færdselsstyrelsen i en udtalelse af 5. oktober 2006 bl.a.:

”At en synsvirksomhed som (X) tilbyder rabat, hvis en kunde køber en undervognsbehandling, kan kun tages som et udtryk for, at den tilsigtede konkurrence på det liberaliserede synsmarked er til stede.

...

Som tidligere påpeget, anser vi ikke rustbeskyttelsesbehandling for en reparation, men derimod en forebyggende behandling, der skal hindre fremtidige rustdannelser.

Synsvirksomheder, der tilbyder rustbeskyttelse, vil normalt ikke tilbyde at rustbeskytte biler, der har alvorlige rustdannelser (i bærende dele). I hvert fald vil en garanti næppe dække de områder, der har alvorlige rustdannelser. Det er under alle omstændigheder op til kunden at beslutte, om anbefalinger fra synsvirksomheden skal følges og hvilken virksomhed, der i givet fald skal afhjælpe problemerne.

Ud fra en færdselssikkerhedsmæssig betragtning er rustbeskyttelse en fordel, fordi tæring i bilers karosseri og bærende dele derved minimeres i bilens levetid.”

Transport- og Energiministeriet skrev i en udtalelse til mig af 10. november 2006 bl.a. at ministeriet var enig med Færdselsstyrelsen i at rustbeskyttelse var en forebyggende foranstaltning og derfor ikke var omfattet af lovens begreb ”erhvervsmæssigt reparere”. Om bestemmelsen i bekendtgørelsens § 17 skrev ministeriet bl.a.:

”5. For så vidt angår forholdet til § 17 i ovennævnte bekendtgørelse skal det først bemærkes, at det ikke kan udelukkes, at der hos en synsvirksomhed kan opstå et interessesammenfald, når synsvirksomheden skal vurdere tæringerne af et køretøj, der er blevet rustbeskyttet med virksomhedens produkter og efter virksomhedens anvisninger. Ligeledes vil bilsynsvirksomheden have en interesse i at sælge rustbeskyttelsesbehandling m.v. i forbindelse med synet af køretø-

jerne, hvorfor der også i denne situation kan opstå et interessesammenfald.

Imidlertid vurderes forholdet ikke at have en sådan karakter eller styrke, at der er fare for, at vurderingen af køretøjer vil blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1 og stk. 2. Departementet er således enig med Færdselsstyrelsen i, at § 17 i bekendtgørelsen ikke indebærer, at en virksomhed, der har foretaget rustbeskyttelse af et køretøj, ikke må syne det pågældende køretøj.

Som beskrevet i Færdselsstyrelsens udtalelse er vurderingen af, om et køretøj skal godkendes ved syn forskellig fra vurderingen af, om køretøjet skal have en rustbeskyttelsesbehandling, eller om en rustbeskyttelsesbehandling har virket.

Et syn har til formål at sikre, at de færdselsmæssige forhold er i orden, herunder navnlig, at styretøj og bremses fungerer forsvarligt, samt at der ikke er væsentlige tæring. Et køretøj vil normalt blive afvist ved syn, hvis køretøjet har væsentlige tæring i de bærende dele.

En rustbeskyttelsesbehandling iværksættes for at vedligeholde køretøjet og forebygge, at der senere indtræder rusttæring, der kan udvikle sig til væsentlige tæring, som kan få betydning ved et syn. Hvis rusttæringene er væsentlige, vil det ikke tjene noget formål, at synsvirksomheden påbegynder en rustbeskyttelsesbehandling. På dette tidspunkt er det for sent at påbegynde en sådan behandling.

Selv om der således kan opstå et interessesammenfald, når en synsvirksomhed skal vurdere tæringerne af et køretøj, der er blevet rustbeskyttet med virksomhedens produkter, findes dette interessesammenfald som nævnt ikke at have en sådan karakter eller styrke, at den pågældende synsvirksomhed må anses inhabil i en sådan situation.

At synsvirksomheden har en interesse i at tilbyde egnede køretøjer en rustbeskyttelsesbehandling, findes ligeledes ikke at gøre den pågældende synsvirksomhed inhabil i for-

bindelse med synet (godkendelsen) af køretøjet.

Det bemærkes, at sagen viser, at det nuværende retsgrundlag kan give anledning til tvivl om, hvornår en synsvirksomhed er berettiget til at foretage anden virksomhed (f.eks. rustbeskyttelse, reservedelssalg, testning af biler m.v.), uden derved at blive udelukket fra at syne det pågældende køretøj. På den baggrund vil Færdselsstyrelsen og Departementet igangsætte et arbejde med henblik på at overveje mulighederne for at informere bedre om de gældende regler og eventuelt præcisere retsgrundlaget, herunder bekendtgørelse nr. 968 af 14. oktober 2005 om virksomheder, der foretager syn."

I brev af 12. april 2007 bad jeg Transport- og Energiministeriet og Færdselsstyrelsen om supplerende udtalelser i sagen. Jeg skrev bl.a.:

"Jeg har foretaget en nærmere gennemgang af sagen. Efter min opfattelse rejser sagen et principielt spørgsmål om myndighedsinhabilitet som jeg beder Transport- og Energiministeriet og Færdselsstyrelsen om at forholde sig til, jf. nedenfor.

For overskuelighedens skyld har jeg vedlagt en sagsfremstilling.

Som det fremgår af sagsfremstillingen, har Færdselsstyrelsen givet flere virksomheder inden for (X) tilladelse til at foretage syn af køretøjer. Flere af disse bilsynsvirksomheder fungerer tillige som rustbeskyttelsescentre.

Som det videre fremgår, har (B) v/advokat (A) den 26. maj 2006 bedt mig om at vurdere lovligheden af Færdselsstyrelsens tilladelser til at (X) bilsynsvirksomheder kan udføre synsvirksomhed af køretøjer.

Retsgrundlag

Før ikrafttrædelsen af lov nr. 473 ad 9. juni 2004 om godkendelse og syn af køretøjer havde Statens Bilinspektion (SBI) monopol på at udføre syn og omsyn. Loven indebærer at private virksomheder kan få tilladelse her til hvis en række betingelser er opfyldte. Det fremgår af de almindelige bemærkninger til

lovforslaget at der dermed åbnes op for fri konkurrence på et tidligere monopolmarked. Frem til 1. januar 2007 var der en maksimumspris for syn hvorefter der er fri prisdannelse. Om lovforslagets baggrund og formål siges i de almindelige bemærkninger bl.a. (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 6958):

'Lovforslaget er tillige en nyordning, idet der åbnes mulighed for, at private virksomheder, det vil sige de kommende syns- og omsynsvirksomheder, kan træffe afgørelser i form af godkendelse eller nægtelse af godkendelse af køretøjer ved syn eller omsyn, som i et vist omfang får betydning for borgernes retsstilling. For at sikre borgernes retsstilling vil der blive fastsat regler om, at sådanne virksomheder vil være underlagt forvaltningslovens bestemmelser om blandt andet begrundelser samt klagevejledning. Det bemærkes, at klager over sådanne afgørelser vil kunne indbringes for Færdselsstyrelsen.'

Lov nr. 473 af 9. juni 2004 om godkendelse og syn af køretøjer indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

'§ 5. Det kræver tilladelse fra Færdselsstyrelsen at foretage syn eller omsyn af køretøjer.

Stk. 2. Færdselsstyrelsen fastsætter regler om:

- 1) Betingelser for at få tilladelse til at foretage syn og omsyn, herunder at virksomheden skal have en teknisk ansvarlig person og råde over elektronisk kommunikationsudstyr til brug for indberetning af syns- og omsynsoplysninger, og
- 2) vilkår for tilladelse til at foretage syn og omsyn, herunder regler om, at forvaltnings- og offentlighedsloven helt eller delvis skal gælde for virksomheder, der har tilladelse til at foretage syn eller omsyn.

Stk. 3. Tilladelser til at foretage syn eller omsyn af køretøjer kan kun meddeles, hvis ansøgeren gør det antageligt, at ansøgeren vil kunne udøve syns- eller omsynsvirksomheden på forsvarlig måde.

...

§ 6. Indehavere af tilladelser til at foretage syn må ikke erhvervsmæssigt reparere køretøjer.'

I de almindelige bemærkninger er bl.a. anført følgende om 'lovforslagets indhold' (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 6960 ff):

'3.1. Liberalisering af synsproduktionsmarkedet

Forslaget medfører en fuld liberalisering af synsproduktionen, således at virksomheder pr. 1. januar 2005, der opfylder de krav, som fremgår af denne lov og regler udstedt i medfør heraf, ville kunne etablere sig som synsvirksomheder i Danmark. Derudover åbnes der allerede fra 1. september 2004 for konkurrence på omsynsmarkedet.

Liberaliseringen vil give synsmarkedet gode betingelser for at fungere effektivt og smidigt, således at udbuddet bedst muligt kan tilpasse sig efterspørgslen af syn og serviceydelser i forbindelse hermed.

Borgerne og erhvervslivet vil med denne lov frit kunne vælge, hvilken synsvirksomhed der bedst matcher deres behov, og som de derfor ønsker at benytte til syn af deres biler.

Synsvirksomhederne vil ikke kun konkurrere på kvalitet og service, men også på pris. Alle disse konkurrenceparametre vil være til glæde for borgere og erhvervsliv.

Danmark er det eneste land i Europa, hvor det er staten, der varetager synsopgaverne. I de øvrige europæiske lande er det enten synsvirksomheder, som ikke samtidigt må udføre reparationer, eller autoværksteder, der varetager synsopgaverne. Til gengæld er det i alle lande en offentlig opgave at føre tilsyn med, at synene er udført korrekt.

...

3.4. Krav til ansøgere til tilladelse til syns- eller omsynsvirksomhed

Der vil blive stillet en række krav til synsvirksomhederne for på den måde at sikre, at synene sker korrekt og på forsvarlig vis, således at kunderne også fremover vil kunne

have fuld tryghed ved udførelse af synene. Kravene er udformet således, at de er så enkle som mulige for kunderne og virksomhederne, så den frie konkurrence får så gode vækstmuligheder som muligt, samtidigt med, at sikkerhed for synenes kvalitet og synsvirksomhedernes faglighed og vandel sikres, jf. i øvrigt uddybende bemærkninger til lovforslagets § 5.

Et af kravene er, at synsvirksomhederne ikke må drive autoreparationsvirksomhed. Dette krav skyldes alene hensynet til, at der ikke må opstå tvivl hos kunderne om, at synsvirksomhederne kunne have økonomiske fordele ved at finde fejl ved køretøjerne. Dette potentielle habilitetsproblem kunne medføre usikkerhed hos kunderne. På samme måde vil der være forbud mod syn eller omsyn af egne køretøjer. Også i denne situation er forbuddet alene begrundet i det potentielle habilitetsspørgsmål. Reglerne forventes udformet med sigte på, at synene skal være uvildige og kvalitativt forsvarlige på fuldstændig samme niveau som syn og omsyn udført i dag.

Derudover vil virksomhederne være underlagt tilsyn, jf. nærmere nedenfor under pkt. 3.5.

Statens Bilinspektion vil kunne ansøge om en sådan tilladelse på samme vilkår andre virksomheder.

For så vidt angår omsynsvirksomheder, forventes det primært at være autoværksteder, der vil ansøge om tilladelse til at udføre omsyn. Der er åbnet mulighed for, at tilladelsen kan gives begrænset, således at værkstedet kun kan syne visse typer køretøjer, f.eks. personbiler. Denne begrænsning er indført af hensyn til værkstederne, så også mindre værksteder vil kunne få denne mulighed uden at skulle foretage større investeringer. Der er ikke samme habilitetsspørgsmål ved omsyn som ved hovedsynene. Dette skyldes, at der ved omsynene alene skal ske en konstatering af, at de fejl og mangler, der er konstateret ved hovedsynet, nu er udbedret.

De vilkår og krav, der knytter sig til tilladelsen, er således fastsat ud fra den grund-sætning, at så mange værksteder som muligt skal kunne opnå en tilladelse, så der kan opnås så stor konkurrence på området som muligt. Samtidig hermed er der taget højde for, at virksomhederne skal have et vist kvalitetsmæssigt og økonomisk grundlag, så der ikke sker en forringelse af forholdene for kunderne. Hertil kommer, at virksomhederne vil være underlagt tilsyn fra Færdselsstyrelsen.

Virksomheder med tilladelse til syn vil også kunne udføre omsyn.

3.5. Tilsyn med synsvirksomhederne

...'

I bemærkningerne til lovens § 5 og 6 er anført følgende (Folketingstidende 2003-04, til-læg A, s. 6968 ff):

'Til § 5

Det foreslås i stk. 1, at der ikke må udføres syn eller omsyn uden tilladelse. En tilladelse til synsvirksomhed indebærer tillige, at virksomheden har tilladelse til at udføre omsyn. Den foreslåede bestemmelse er i overens-stemmelse med kravene i direktiv 96/96/EF, hvorefter periodisk syn skal udføres af staten eller af virksomheder, der har autori-sation hertil og er under statens direkte til-syn. Endvidere foreslås det i stk. 2, at Færdselsstyrelsen kan fastsætte regler om betin-gelser for at kunne få tilladelse til at foretage syn eller omsyn.

...

Det foreslås i stk. 2, nr. 2, at der kan fast-sættes vilkår for tilladelsen.

...

Det vil blive et vilkår, at forvaltnings- og offentlighedsloven helt eller delvist skal gæl-de for de virksomheder, der har tilladelse til at udføre syn eller omsyn. I de bekendtgørel-ser som Færdselsstyrelsen vil udstede her-om, vil det fremgå, at dette vilkår kun ved-rører virksomhedens syns- eller omsynsar-bejde og ikke virksomhedens eventuelle an-dre opgaver. Kravet skyldes, at der i nogen grad er tale om myndighedsafgørelser, og at

kundernes retssikkerhed ikke skal formind-skes som følge af liberaliseringen. Dette vil-kår vil endvidere have den effekt, at afgørel-serne bliver omfattet af forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet. Det vil således ikke være muligt lovligt at syne, f.eks. sine egne køretøjer eller køretøjer, som man har en væsentlig økonomisk interesse i f.eks. et langtidsleaset køretøj eller et køretøj, der ejes af virksomhedens moderselskab.

...

I stk. 3 foreslås det, at virksomhederne kun vil kunne få tilladelse, hvis det gøres an-tageligt, at ansøgeren vil kunne drive syns-eller omsynsvirksomhed på en forsvarlig måde. Baggrunden for den foreslåede be-stemmelse er, at det forekommer uhensigts-mæssigt, at virksomheder skal have tilladel-se til at føre synsvirksomhed, hvis det allere-de på ansøgningstidspunktet er overvejende sandsynligt, at Færdselsstyrelsen inden for en kortere tidshorisont vil skulle tilbagekal-de tilladelsen. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis ansøgeren tidligere har fået tilbagekaldt tilladelser grundet ikke-strafbare forhold, f.eks. overtrædelse af vilkårene.

...

Til § 6

Det foreslås, at indehavere af tilladelse til synsvirksomhed ikke samtidigt kan drive virksomhed med reparation af køretøjer. Dette forbud er indføjjet for at undgå, at der opstår habilitetsproblemer, f.eks. om hvor-vidt de anførte fejl og mangler ved køretøjet skyldes et ønske fra virksomhedens side om at opnå økonomisk vinding ved en unød-vendig reparation af køretøjet. Forbuddet gælder også, selvom der foretages en opde-ling i juridiske personer. Der vil således ikke blive givet tilladelse, jf. § 4, til at udføre syn til virksomheder, hvor det vurderes, at virk-somheden er så tæt forbundet med autore-paration, at der er tale om forsøg på omgæl-se af denne bestemmelse. Som eksempel kan nævnes, hvis et autoreparationsværksted opretter et datterselskab, der skal udføre syn, hvor det vurderes, at virksomheden

kun er oprettet for at syne køretøjer, som værkstedet selv reparerer efterfølgende. Der vil naturligvis være tale om en konkret vurdering, og eventuelle afslag på tilladelser begrundet i denne bestemmelse vil ligesom øvrige afslag kunne prøves ved domstolene.

Kravet omfatter ikke omsynsvirksomheder, der således kan udøve autoreparationsvirksomhed sammen med omsynsvirksomheden. Baggrunden herfor er, at der ved omsynet alene skal ske en kontrol af, om de fejl og mangler, der er konstateret ved synet, er blevet repareret. Det forventes således, at langt de fleste omsynsvirksomheder vil udføre omsynet i direkte sammenhæng med reparationen af køretøjet.'

I forbindelse med lovforslagets behandling bad Trafikudvalget transport- og energiministeren om at kommentere en henvendelse af 16. april 2004 fra Danmarks Automobilforhandler Forening (DAF) (Alm. del – L 201 – Bilag 14). Ministerens svar af 29. april 2004 lød således:

'DAF's henvendelse vedrører primært det forhold, at synsvirksomheder ikke erhvervsmæssigt må reparere køretøjer. Dette vil udelukke en stor del af DAF's medlemmer i at kunne opnå tilladelse til at foretage syn. Det er DAF's opfattelse, at § 6, om at synsvirksomheder ikke må foretage reparationer, skal udgå af lovforslaget. DAF anfører, at autoværkstederne vil være særligt kvalificerede til at foretage syn, da de besidder den nødvendige faglige ekspertise og råder over det nødvendige tekniske udstyr.

Kravet om, at indehavere af en tilladelse til at drive synsvirksomhed ikke samtidig må drive virksomhed med reparation af køretøjer, er overvejet ganske grundigt. Når vi ikke tillader værkstedsarbejde og syn blandedt sammen, er det vores opfattelse, at vi derved eliminerer det habilitetsproblem, der ligger i, at et værksted kunne være interesseret i at reparere mere end nødvendigt – eller at bilejeren tror, at det er tilfældet.

Systemet med at foretage syn hos værksteder er ganske rigtigt kendt i andre EU-lande,

f.eks. Holland. Hertil skal bemærkes, at Holland har valgt en model, hvorefter der udføres en betydelig stikprøvekontrol af synsvirksomhederne. Tillige har man i Holland valgt, at de periodiske syn gennemføres én gang årligt. Det er ikke hensigten, at der i Danmark skal bruges tilsvarende ressourcer fra myndighedernes side på at foretage kontrol med synsvirksomhederne, ligesom det er hensigten, at en del af kontrollen skal foretages digitalt.

DAF har nævnt en række potentielle udbydere af syn, bl.a. benzinstationer, taxichauffører og reservedelsgrossister. Det er korrekt, at alle kan opnå tilladelse til at foretage syn, såfremt de opfylder de krav, der fastsættes af Færdselsstyrelsen, herunder krav om uddannelse svarende til SBI-medarbejdere, krav om kvalitetsstyringssystem og habilitetskrav.

...'

I medfør af ovennævnte lov har Færdselsstyrelsen udstedt bekendtgørelse nr. 968 af 14. oktober 2005 om virksomheder der foretager syn af køretøjer. Bekendtgørelsen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

'§ 1. Syn af køretøjer må kun foretages af virksomheder, der har tilladelse fra Færdselsstyrelsen til at foretage syn af køretøjer (synsvirksomheder).

Stk. 2. En synsvirksomhed må ikke erhvervsmæssigt reparere køretøjer, jf. § 6 i lov om godkendelse og syn af køretøjer.

...

Overholdelse af forvaltningsloven og offentlighedsloven

§ 17. Når en synsvirksomhed foretager syn eller omsyn af køretøjer, skal forvaltningslovens kapitel 2, 4, 5, 6 og 7 samt offentlighedslovens kapitel 2, 3 og 4 overholdes.

Stk. 2. En synsvirksomhed må således navnlig ikke syne eller omsyne køretøjer, som virksomheden selv er ejer eller bruger af eller på anden måde råder over eller har væsentlig økonomisk interesse i.'

Forvaltningslovens (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer) § 3, stk.

1 og 2, lyder således:

§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinjen så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.'

Forbud mod erhvervs-mæssig reparation af køretøjer

(A) har argumenteret for at rustbehandling må anses for en reparation i lovens forstand eller sidestilles hermed. Efter (A)'s opfattelse er det således de samme hensyn der gør sig gældende når en synsvirksomhed i forbindelse med et syn rådgiver en bilejer til

at få foretaget en rustbeskyttelsesbehandling.

Bestemmelsen i § 6 i lov nr. 473 af 9. juni 2004 om godkendelse og syn af køretøjer omhandler generel inhabilitet idet indehaver af tilladelser til at foretage syn ikke erhvervs-mæssigt må reparere køretøjer.

Jeg er enig med Færdselsstyrelsen og Transport- og Energiministeriet i at rustbeskyttelsesbehandling er en forebyggende foranstaltning og dermed ikke en erhvervs-mæssig reparation omfattet af lovens § 6. Jeg har lagt vægt på de forhold som Færdselsstyrelsen har anført i styrelsens udtalelse af 28. juli 2006.

Spørgsmålet er herefter om rustbeskyttelsesbehandling må sidestilles med reparation i lovens forstand.

Bemærkningerne til lov om godkendelse og syn af køretøjer forudsætter at en virksomhed der godkendes til synsvirksomhed, tillige kan udføre andre aktiviteter. Det fremgår således af de oven for citerede bemærkninger til § 5 at det vil fremgå af Færdselsstyrelsens bekendtgørelser at vilkåret om at forvaltnings- og offentlighedsloven helt eller delvis skal gælde, kun vedrører virksomhedens syns- eller omsynsarbejde og 'ikke virksomhedens eventuelle andre opgaver'. I transport- og energiministerens svar af 29. april 2004 til Trafikudvalget, jf. ovenfor, er det ligeledes forudsat at f.eks. en reservedelsgrossist vil kunne opnå tilladelse.

Jeg bemærker i øvrigt at Konkurrencestyrelsen tilsyneladende ikke problematiserer forholdet i styrelsens rapport af 30. august 2006 'Maksimalprisreguleringen af bilsynsmarkedet' som Færdselsstyrelsen og Transport- og Energiministeriet har henvist til i deres udtalelser af henholdsvis 5. oktober 2006 og 10. november 2006.

På den baggrund er det min opfattelse at § 6 i lov om godkendelse og syn af køretøjer ikke afskærer en virksomhed der udfører rustbeskyttelsesbehandling, fra at opnå tilladelse til synsvirksomhed.

Inhabilitet

I Transport- og Energiministeriets udtalelse af 10. november 2006 anfører ministeriet bl.a.:

‘For så vidt angår forholdet til § 17 i ovennævnte bekendtgørelse skal det først bemærkes, at det ikke kan udelukkes, at der hos en synsvirksomhed kan opstå et interesse-sammenfald, når synsvirksomheden skal vurdere tæringerne af et køretøj, der er blevet rustbeskyttet med virksomhedens produkter og efter virksomhedens anvisninger.

...

Imidlertid vurderes forholdet ikke at have en sådan karakter eller styrke, at der er fare for, at vurderingen af køretøjer vil blive påvirket af uvedkommende hensyn, jfr. forvaltningslovens § 3, stk. 1 og 2. Departementet er således enig med Færdselsstyrelsen i, at § 17 i bekendtgørelsen ikke indebærer, at en virksomhed, der har foretaget rustbeskyttelse af et køretøj, ikke må syne det pågældende køretøj.’

Efter min opfattelse kan ministeriets udtalelse læses sådan at det ikke kan udelukkes at der kan være et habilitetsproblem for synsvirksomheden – dvs. ikke blot i relation til enkelte medarbejdere – men for virksomheden *som sådan*. I givet fald vil der være tale om myndighedsinhabilitet, jf. nedenfor.

Ministeriet henviser imidlertid specifikt til forvaltningslovens § 3. Denne bestemmelse omfatter kun personers habilitet og regulerer således ikke udtrykkeligt spørgsmålet om hvorvidt en myndighed som sådan kan anses for inhabil.

Det er fast antaget at der gælder en almindelig ulovbestemt retsgrundsætning om inhabilitet som bl.a. omfatter myndigheders inhabilitet, jf. Niels Eilschou-Holm, Juristen (1986), s. 238 ff, samt Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 280 f. Myndigheden kan således selv være part eller på anden måde have en særlig (og uvedkommende) interesse i sagens udfald.

Myndighedsinhabilitet udspringer i vidt omfang af de samme typer af interessekon-

flikter som den personlige inhabilitet, og retstilstanden om myndighedsinhabilitet beror da også hovedsagelig på den praksis der har udviklet sig med rod i grundsætningerne og reglerne om den personlige inhabilitet. I den offentliggjorte praksis har det forhold som har fremkaldt myndighedsinhabilitet, ofte været af tilsvarende karakter som det der er omhandlet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, dvs. en sagligt uvedkommende interesse som følge af myndighedens stilling som (privat) part i sagen. Se bl.a. min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 75 ff*.

I Juristen (1986), s. 238 ff, anfører Niels Eilschou-Holm (s. 242) som de bærende synspunkter bag grundsætningen om myndighedsinhabilitet følgende:

‘De eksempler på anvendelsen af almindelige forvaltningsretlige habilitetssynspunkter, der er fremdraget i det foregående, illustrerer i hvert fald meget klart den betydning, ombudsmanden igennem alle årene har tillagt det, at forvaltningens virksomhed tilrettelægges på en sådan måde, at det modvirkes, at der på dette grundlag skabes mistillid til den offentlige forvaltning. Hvis man herudover skal pege på et gennemgående element, må det blive en principiel betænkelighed over for at acceptere, at forskellige funktioner forenes hos samme person eller myndighed på en sådan måde, at de ordinære kontrolmekanismer formelt eller reelt udhules.’

Overført på nærværende sag er det min opfattelse at en synsvirksomhed der tillige fungerer som rustbeskyttelsescenter, ikke bør tage stilling til fejl og mangler ved et køretøj som kan skyldes mangelfuld behandling mod rustbeskyttelse der tidligere er udført af samme virksomhed; det bør undgås at synsvirksomheden ved syn reelt kommer til at vurdere kvaliteten af et arbejde som samme virksomhed tidligere har udført idet synsvirksomheden kan have en – i forhold til synet – uvedkommende interesse i at forsvare kvaliteten af udført arbejde. Denne uved-

kommende interesse risikerer at påvirke udfaldet af synsvurderingen for så vidt angår tæring mv.

I denne situation mener jeg derfor at synsvirksomheden som sådan er inhabil efter principperne om myndighedsinhabilitet, og der vil således foreligge inhabilitet uanset hvem af de ansatte i synsvirksomheden der foretager synet.

Det spørgsmål der først bør afklares, er derfor om synsvirksomheder overhovedet har pligt til at overholde de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lov om godkendelse og syn af køretøjer at der vil blive stillet en række krav til synsvirksomhederne for på den måde at sikre at synene sker korrekt og på forsvarlig vis således at kunderne også fremover vil kunne have fuld tryghed ved udførelse af synene. Kundernes retsstilling skal således ikke forringes som følge af privatiseringen.

Imidlertid fastslår lovens § 5, stk. 2, nr. 2, alene at Færdselsstyrelsen fastsætter regler om vilkår for tilladelse til at foretage syn og omsyn 'herunder regler om, at forvaltnings- og offentlighedsloven helt eller delvis skal gælde for virksomheder, der har tilladelse til at foretage syn eller omsyn'. Det er således ikke bestemt at synsvirksomheder generelt er underlagt forvaltningsretten.

Færdselsstyrelsen har herefter i bekendtgørelse om virksomheder der foretager syn af køretøjer, fastslået i § 17, stk. 1, at visse nærmere opregnede kapitler i forvaltningsloven og offentlighedsloven skal gælde, bl.a. forvaltningslovens kapitel 2 der omhandler personlig, speciel inhabilitet.

Henvisningen i bekendtgørelsens § 17, stk. 1, til (bl.a.) forvaltningslovens kapitel 2 tyder derfor umiddelbart på at synsvirksomheder ikke er forpligtede til at overholde de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet.

Der er imidlertid forhold der peger i en anden retning.

I bemærkningerne til § 5, stk. 2, nr. 2, siges det således i relation til vilkåret om at forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet skal gælde at det 'således ikke [vil] være muligt lovligt at syne, f.eks. sine egne køretøjer, som man har en væsentlig økonomisk interesse i f.eks. et langtidsleaset køretøj eller et køretøj, der ejes af virksomhedens moderselskab'.

Ligeledes anføres det i bekendtgørelsens § 17, stk. 2, – der i vidt omfang er en gengivelse af ovennævnte bemærkninger til lovens § 5, stk. 2, nr. 2, – at '*en synsvirksomhed* må således navnlig ikke syne eller omsyne køretøjer, som *virksomheden* selv er ejer eller bruger af eller på anden måde råder over eller har væsentlig økonomisk interesse i' [min fremhævelse].

Umiddelbart synes lovbemærkningerne og bekendtgørelsens § 17, stk. 2, at pege i retning af at synsvirksomheden *som sådan* kan have et habilitetsproblem – dvs. at princippet om myndighedsinhabilitet finder anvendelse. Ordet 'således' skaber imidlertid forvirring da dette omvendt taler for at der blot er tale om en præcisering af forvaltningslovens bestemmelser om personlig, speciel inhabilitet.

Der gælder et krav om klar og sikker hjemmel for at en privat part kan anses for underlagt forvaltningsretten. Se bl.a. Højesterets dom af 6. december 2005 i Ugeskrift for Retsvæsen 2006, s. 782 ff.

Lovgrundlaget for synsvirksomheder giver mig ikke tilstrækkelig sikkerhed for at antage at disse virksomheder er underlagt de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet.

En afklaring af dette spørgsmål er ikke blot nødvendig i relation til den oven for omtalte situation hvor en synsvirksomhed der tillige fungerer som rustbeskyttelsescenter, tager stilling til fejl og mangler ved et køretøj som tidligere er rustbeskyttet af samme virksomhed; en situation der efter min opfattelse indebærer myndighedsinhabilitet efter de

almindelige retsgrundsætninger herom, jf. ovenfor.

En afklaring er også nødvendig i relation til en eventuel vurdering af om der – som anført af (A) – er et særligt problem i de situationer hvor et (X) rustbeskyttelsescenter i forbindelse med en rustbeskyttelse har solgt en (X) garanti mod rusttæring, og hvor en (X) bilsynsvirksomhed/rustbeskyttelsescenter senere i forbindelse med et syn skal vurdere eventuelle rusttæringer. Hvorvidt der i denne situation er et habilitetsproblem, afhænger i øvrigt af hvorledes forholdet mellem de forskellige enheder i (X) skal opfattes. Der er stor uenighed herom mellem (A) og Færdselsstyrelsen. Efter Færdselsstyrelsens opfattelse er der tale om selvstændige juridiske personer der indbyrdes er økonomisk uafhængige. (A) mener derimod at der er en formodning for det modsatte, og at Færdselsstyrelsen ikke har undersøgt forholdet tilstrækkeligt bl.a. ved ikke at have indhentet forhandleraftaler mellem (X) Garanti A/S og de enkelte rustbeskyttelsescentre og samarbejdsaftaler mellem (X) Bilsyn A/S og de enkelte (X) bilsynssteder. Transport- og Energiministeriet ses ikke direkte at have taget stilling til spørgsmålet.

Hvorvidt de enkelte (X) bilsynsvirksomheder og (X) rustbeskyttelsescentre er så tæt forbundne med hinanden og med (X) selskaberne at synsvirksomhederne generelt er inhabile ved syn af køretøjer som er rustbeskyttet af et (X) rustbeskyttelsescenter, angår også et spørgsmål om myndighedsinhabilitet.

Anmodning om en udtalelse

På baggrund af det jeg har anført, beder jeg Transport- og Energiministeriet om en udtalelse om følgende spørgsmål:

1. Gælder der en pligt for synsvirksomheder til at overholde de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet?

2. Hvis spørgsmål 1 besvares benægtende, er ministeriet da indstillet på at foranledige at retsgrundlaget ændres således at dette bliver tilfældet?

3. Er ministeriet enig i at der foreligger inhabilitet efter de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet i den situation hvor en synsvirksomhed der tillige fungerer som rustbeskyttelsescenter, tager stilling til fejl og mangler ved et køretøj der tidligere er rustbeskyttet af samme virksomhed, jf. ovenfor?

Jeg beder ministeriet om forinden at indhente en udtalelse fra Færdselsstyrelsen.”

I en udtalelse af 12. oktober 2007 skrev Færdselsstyrelsen bl.a.:

“Færdselsstyrelsen har givet (X) Bilsyn A/S tilladelse til at foretage syn af biler. (X) Bilsyn A/S har samtidig etableret (X) rustbeskyttelsescentre. Der er tale om to selvstændige virksomheder.

Færdselsstyrelsen har konstateret, at Folketingets Ombudsmand er enig i Færdselsstyrelsens synspunkt om, at rustbeskyttelsesbehandling er en forebyggende foranstaltning og dermed ikke en erhvervsmæssig reparation omfattet af lovens § 6. Ombudsmanden er derfor af den opfattelse, at denne regel ikke afskærer en virksomhed, der udfører rustbeskyttelsesbehandling for at opnå tilladelse til synsvirksomhed.

Færdselsstyrelsen har endvidere noteret, at Folketingets Ombudsmand ikke mener, at lovgrundlaget for synsvirksomheder giver tilstrækkelig sikkerhed for at antage at disse virksomheder er underlagt de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet.

Færdselsstyrelsen vil ikke afvise, at lovgrundlaget ikke giver tilstrækkelig sikkerhed herfor. Vi finder dog ikke umiddelbart behov for at ændre retsgrundlaget.

På baggrund af Folketingets Ombudsmands vurdering har Færdselsstyrelsen udarbejdet udkast til ny bekendtgørelse om virksomheder, der udfører syn af køretøjer (synsvirksomheder). Bekendtgørelsen er for tiden i høring hos relevante parter. I den forbindelse er § 17, ændret til følgende:

Når en synsvirksomhed foretager syn eller omsyn af køretøjer, skal forvaltningslovens

kapitel 2, 4, 5, 6 og 7 samt offentlighedslovens kapitel 2, 3 og 4 overholdes.

Stk. 2. En synsvirksomhed må ikke syne eller omsyne køretøjer, som virksomheden selv er ejer eller bruger af eller på anden måde råder over eller har væsentlig økonomisk interesse i.

I Vejledning om syn af køretøjer, oktober 2007, afsnit 14.01.2, har Færdselsstyrelsen udarbejdet regler om, hvad en synsvirksomhed må foretage sig udover at syne biler. Vi vedlægger kopi af disse regler.

I afsnittet om serviceydelser har vi bl.a. eksemplificeret, hvad en synsvirksomhed må og ikke må beskæftige sig med. Synsvirksomheder kan tilbyde kunder serviceydelser knyttet til køretøjer, fx vask, støvsugning, polering, rustbeskyttelse eller lign. forebyggende vedligeholdelse.

På baggrund af ovennævnte diskussion om myndighedshabilitet har Færdselsstyrelsen overvejet spørgsmålet om, hvorvidt vi finder, at der er en interessekonflikt, når en synsvirksomhed, der tillige fungerer som rustbeskyttelsescenter, tager stilling til fejl og mangler ved et køretøj, der kan skyldes mangelfuld behandling mod rustbeskyttelse, der tidligere er udført af samme virksomhed.

Specielt spørgsmålet om der foreligger væsentlig økonomisk interesse i at syne en bil, man forinden har rustbeskyttet er Færdselsstyrelsen ikke enig i. Rustbeskyttelse har karakter af forebyggende foranstaltning, der iværksættes for at undgå væsentlige tæringer og dermed egentlige reparationer, hvor der sker istandsættelse af defekte eller opslidte dele eller komponenter. Begyndende tæringer i et køretøjs karosseri vil typisk blive påtalt af køretøjssejeren over for rustbeskyttelsesvirksomheden som en klage over kvaliteten af behandlingen, længe inden tæringerne har udviklet sig til egentlige fejl i en synssituation."

I en udtalelse af 19. december 2007 skrev Transport- og Energiministeriet bl.a.:

"Ad 1. Spørgsmålet om hvorvidt synsvirksomheder er omfattet af de almindelige retsgrundsætninger om myndighedshabilitet.

1. Transport- og Energiministeriet har noteret, at ombudsmanden i sin henvendelse af 12. april 2006 konstaterer, at han ikke finder tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at synsvirksomhederne er underlagt de almindelige retsgrundsætninger om myndighedshabilitet.

Hertil skal Transport- og Energiministeriet bemærke, at ministeriet er enig i ombudsmandens betragtning, idet ministeriet tilsvarende ikke finder, at det foreliggende retsgrundlag giver tilstrækkelig støtte til en antagelse om, at synsvirksomheder er omfattet af de almindelige retsgrundsætninger om myndighedshabilitet. Der henvises i øvrigt til Færdselsstyrelsens udtalelse af 12. oktober 2007.

2. Det bemærkes at, Transport- og Energiministeriet har noteret, at ombudsmanden finder, at en del af usikkerheden omkring fortolkningen af retsgrundlaget skyldes formuleringen af bekendtgørelse nr. 968 af 14. oktober 2005 om virksomheder, der foretager syn af køretøjer, § 17, stk. 2. Af bestemmelsen fremgår det, at

'En virksomhed må således navnlig ikke syne eller omsyne køretøjer, som virksomheden selv er ejer af eller bruger af eller på anden måde råder over eller har væsentlig økonomisk interesse i'

Ministeriet er enig i, at formuleringen kan læses således, at bestemmelsen er en præcisering af stk. 1, idet ordene således navnlig henviser til de i stk. 1 nævnte regler, herunder til forvaltningslovens § 3, der alene omfatter den personlige inhabilitet og ikke behandler spørgsmålet om myndighedshabilitet.

På baggrund af ovenstående har Færdselsstyrelsen derfor foretaget en præcisering af bestemmelsen i et udkast til ny bekendtgørelse. Formuleringen af stk. 2 foreslås således:

'En synsvirksomhed må ikke syne eller omsyne køretøjer, som virksomheden selv er ejer af eller bruger af eller på anden måde råder over eller har væsentlig økonomisk interesse i'

På baggrund af den ændrede formulering er det Transport- og Energiministeriets opfattelse, at der er en klar sondring mellem reglerne om personlig inhabilitet § 17, stk. 1, og reglerne om inhabilitet for synsvirksomhederne i § 17, stk. 2.

Ad. 2. Spørgsmålet om hvorvidt Transport- og Energiministeriet vil foranledige at retsgrundlaget ændres, såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende.

1. Som nævnt ovenfor ad spørgsmål 1 finder Transport- og Energiministeriet ikke, at retsgrundlaget giver tilstrækkeligt grundlag for at antage, at en synsvirksomhed er omfattet af de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet, hvorfor en besvarelse af spørgsmål 2, er relevant. Ministeriet skal hertil bemærke følgende:

2. Som beskrevet i ministeriets svar af 10. november 2006 er spørgsmålet om synsvirksomhedernes inhabilitet reguleret i lov nr. 472 af 9. juni 2004 om godkendelse og syn af køretøjer og den dertil hørende bekendtgørelse nr. 968 af 14. oktober 2005 om virksomheder, der foretager syn af køretøjer.

Det er Transport- og Energiministeriets opfattelse, at denne regulering er velfungerende og hensigtsmæssig. Ministeriet ser således ikke umiddelbart behov for at justere retsgrundlaget.

3. Som nævnt ovenfor ad spørgsmål 1 har Transport- og Energiministeriet på baggrund af henvendelsen fra ombudsmanden fundet anledning til at foretage en præcisering af bekendtgørelsen om syn af køretøjer.

I tilknytning til bestemmelsen har Færdselsstyrelsen i vejledning om syn af køretøjer fra oktober 2007 udarbejdet regler om, hvad en synsvirksomhed må foretage sig ud over at syne køretøjer. I den forbindelse er bl.a. eksemplificeret hvilke serviceydelser virksomheden må tilbyde. Vejledningen kan læ-

ses på Færdselsstyrelsens hjemmeside www.fstyr.dk.

Det er Transport- og Energiministeriets vurdering, at de nævnte ændringer vil være medvirkende til at skabe øget klarhed omkring spørgsmålet om synsvirksomhedernes inhabilitet i forbindelse med udførelse af til lægsydelser.

Ad 3. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger inhabilitet, såfremt en synsvirksomhed, der tillige fungerer som rustbeskyttelsescenter, tager stilling til fejl og mangler ved et køretøj, der er rustbeskyttet af samme virksomhed.

1. Transport- og Energiministeriet har noteret, at ombudsmanden er enig med Transport- og Energiministeriet i, at rustbeskyttelse ikke kan karakteriseres som erhvervs-mæssig reparation, jf. lov om godkendelse og syn af køretøjer, § 6.

2. Hvorvidt en synsvirksomhed, i det tilfælde ombudsmanden nævner, er inhabil, er efter ministeriets opfattelse herefter en vurdering af, om virksomheden, jf. bekendtgørelsens § 17, stk. 2, kan siges at have en '*væsentlig økonomisk interesse*' i køretøjet.

I forhold til denne vurdering skal Transport- og Energiministeriet bemærke, at det efter ministeriets opfattelse ikke kan udelukkes, at der hos en synsvirksomhed kan opstå et vist interessesammenfald, når synsvirksomheden skal vurdere tæringerne på et køretøj, der er blevet rustbeskyttet med virksomhedens produkter og efter virksomhedens anvisninger.

Imidlertid vurderer Transport- og Energiministeriet ikke, at forholdet har en sådan karakter eller styrke, at der er tale om en væsentlig økonomisk interesse i bekendtgørelsens forstand. Ministeriet mener således ikke, at der er fare for, at vurderingen af køretøjer vil blive påvirket af uvedkommende hensyn. Efter ministeriets opfattelse indebærer § 17 således ikke, at en virksomhed, der har foretaget rustbeskyttelse af et køretøj ikke må syne det pågældende køretøj. Der henvises i øvrigt til ministeriets svar af 10.

november 2006 samt vedlagte udtalelse fra Færdselsstyrelsen.”

Advokat A har ikke haft yderligere bemærkninger til myndighedernes udtalelser.

Den 13. marts 2008 afgav jeg udtalelse i sagen. Heraf fremgik følgende:

Ombudsmandens udtalelse

”1. Afgrænsningen af min undersøgelse

Deres klage angår lovligheden af Færdselsstyrelsens tilladelser til at (X) bilsynsvirksomheder kan udføre syn og omsyn af køretøjer af køretøjer. Altså spørgsmålet om (X) bilsynsvirksomhederne overhovedet burde have haft generelle tilladelser til at udføre bilsyn. Jeg forstår dog også Deres klage sådan at den rummer det mere begrænsede forhold at myndighederne har accepteret at (X) bilsynsvirksomheder kan syne biler som den samme virksomhed eller en anden (X) virksomhed har rustbeskyttet. Det er det spørgsmål som jeg i mit brev af 12. april 2007 har behandlet som et spørgsmål om myndighedsinhabilitet, og som jeg også vil tage stilling til i det følgende.

Jeg tager ikke stilling til spørgsmålet om hvorvidt transport- og energiministerens brev af 21. december 2005 til (B)’s moderselskab var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 22 og god forvaltnings-skik. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand som ændret ved lov nr. 556 af 24. juni 2005. Heraf fremgår det at ombudsmanden afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

2. Lovens § 6 – generel inhabilitet

Spørgsmålet om tilladelsernes lovlighed må vurderes, bl.a. ud fra reglen i § 6 i lov nr. 473 af 9. juni 2004 om godkendelse og syn af køretøjer. Bestemmelsen lyder sådan:

’§ 6. Indehavere af tilladelser til at foretage syn må ikke erhvervsmæssigt reparere køretøjer.’

Betingelsen om at en synsvirksomhed ikke erhvervsmæssigt må reparere køretøjer, er gentaget i § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 968 af 14. oktober 2005 om virksomheder der foretager syn af køretøjer.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 6 (jf. Folketingstidende 2003-2004, tillæg A, s. 6970) at forbuddet mod at indehavere af tilladelse til synsvirksomhed ikke samtidig kan drive virksomhed med reparation af køretøjer, er indføjet for at undgå at der opstår habilitetsproblemer. Det kunne f.eks. være problemer om hvorvidt de anførte fejl og mangler ved køretøjet skyldes et ønske fra virksomhedens side om at opnå økonomisk vinding ved en unødvendig reparation af køretøjet. Forbuddet gælder også selvom der foretages en opdeling i juridiske personer. Der vil således ikke blive givet tilladelse til at udføre syn til virksomheder hvor det vurderes at virksomheden er så tæt forbundet med autoreparation at der er tale om et forsøg på omgåelse af bestemmelsen i § 6.

I mit brev af 12. april 2007 til Transport- og Energiministeriet skrev jeg at jeg var enig med ministeriet i at rustbeskyttelse var en forebyggende foranstaltning og dermed ikke en erhvervsmæssig reparation omfattet af lovens § 6. Jeg mente heller ikke at rustbeskyttelsesbehandling måtte sidestilles med reparation i lovens forstand. På den baggrund var det min opfattelse at § 6 ikke afskærer en virksomhed der udfører rustbeskyttelsesbehandling, fra at opnå tilladelse til synsvirksomhed.

Jeg må fastholde dette synspunkt og henviser i det hele til mit brev af 12. april 2007 til ministeriet. Jeg har derfor ikke grundlag for at anfægte lovligheden af tilladelserne ud fra selve det forhold at de (X) virksomheder der har fået tilladelse til

synsvirksomhed, samtidig fungerer som rustbeskyttelsescentre.

Forbuddet mod at drive virksomhed med reparation af køretøjer gælder også selv om der foretages en opdeling i juridiske personer. Der kan derfor ikke gives tilladelse til synsvirksomhed til en virksomhed der er tæt forbundet med en virksomhed der udfører erhvervsmæssige reparationer.

Sådan som sagen er oplyst for mig, udfører ingen af (X) selskaberne reparationer, men de beskæftiger sig udelukkende med rustbeskyttelse på forskellige måder. Jeg mener derfor ikke at en eventuel tæt økonomisk forbindelse med andre (X) selskaber har betydning for vurderingen af om § 6 er til hinder for udstedelse af en tilladelse.

3. Må en synsvirksomhed syne en bil den tidligere selv har rustbeskyttet?

a) Reglerne om bilsyn

§ 5, stk. 2, nr. 2, i lov om godkendelse og syn af køretøjer lyder sådan:

'§ 5.

...

Stk. 2. Færdselsstyrelsen fastsætter regler om:

...

2) vilkår for tilladelse til at foretage syn og omsyn, herunder regler om, at forvaltnings- og offentlighedsloven helt eller delvis skal gælde for virksomheder, der har tilladelse til at foretage syn og omsyn.'

I de almindelige bemærkninger til loven er bl.a. anført (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 6960 ff):

'3.4. *Krav til ansøgere til tilladelse til syns- eller omsynsvirksomhed*

Der vil blive stillet en række krav til synsvirksomhederne for på den måde at sikre, at synene sker korrekt og på forsvarlig vis, således at kunderne også fremover vil kunne have fuld tryghed ved udførelse

af synene. Kravene er udformet således, at de er så enkle som mulige for kunderne og virksomhederne, så den frie konkurrence får så gode vækstmuligheder som muligt, samtidigt med, at sikkerhed for synenes kvalitet og synsvirksomhedernes faglighed og vandel sikres, jf. i øvrigt uddybende bemærkninger til lovforslagets § 5.

Et af kravene er, at synsvirksomhederne ikke må drive autoreparationsvirksomhed. Dette krav skyldes alene hensynet til, at der ikke må opstå tvivl hos kunderne om, at synsvirksomhederne kunne have økonomiske fordele ved at finde fejl ved køretøjerne. Dette potentielle habilitetsproblem kunne medføre usikkerhed hos kunderne. På samme måde vil der være forbud mod syn eller omsyn af egne køretøjer. Også i denne situation er forbuddet alene begrundet i det potentielle habilitetsspørgsmål. Reglerne forventes udformet med sigte på, at synene skal være uvildige og kvalitativt forsvarlige på fuldstændig samme niveau som syn og omsyn udført i dag.

Derudover vil virksomhederne være underlagt tilsyn, jf. nærmere nedenfor under pkt. 3.5.'

I bemærkningerne til lovens § 5 er anført (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 6968 ff):

'Til § 5

Det foreslås i stk. 1, at der ikke må udføres syn eller omsyn uden tilladelse. En tilladelse til synsvirksomhed indebærer tillige, at virksomheden har tilladelse til at udføre omsyn. Den foreslåede bestemmelse er i overensstemmelse med kravene i direktiv 96/96/EF, hvorefter periodisk syn skal udføres af staten eller af virksomheder, der har autorisation hertil og er under statens direkte tilsyn. Endvidere foreslås det i stk. 2, at Færdselsstyrelsen kan fastsætte regler om betingelser for at kunne få tilladelse til at foretage syn eller omsyn.

...

Det foreslås i stk. 2, nr. 2, at der kan fastsættes vilkår for tilladelsen.

...

Det vil blive et vilkår, at forvaltnings- og offentlighedsloven helt eller delvist skal gælde for de virksomheder, der har tilladelse til at udføre syn eller omsyn. I de bekendtgørelser som Færdselsstyrelsen vil udstede herom, vil det fremgå, at dette vilkår kun vedrører virksomhedens syns- eller omsynsarbejde og ikke virksomhedens eventuelle andre opgaver. Kravet skyldes, at der i nogen grad er tale om myndighedsafgørelser, og at kundernes retssikkerhed ikke skal formindskes som følge af liberaliseringen. Dette vilkår vil endvidere have den effekt, at afgørelserne bliver omfattet af forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet. Det vil således ikke være muligt lovligt at syne, f.eks. sine egne køretøjer eller køretøjer, som man har en væsentlig økonomisk interesse i f.eks. et langtidsleaset køretøj eller et køretøj, der ejes af virksomhedens moderselskab.'

Med hjemmel i bl.a. bestemmelsen i § 5, stk. 2, nr. 2, er udstedt bekendtgørelse nr. 968 af 14. oktober 2005 om virksomheder der foretager syn af køretøjer. Bekendtgørelsens § 17 har følgende ordlyd:

'§ 17. Når en synsvirksomhed foretager syn eller omsyn af køretøjer, skal forvaltningslovens kapitel 2, 4, 5, 6 og 7 samt offentlighedslovens kapitel 2, 3 og 4 overholdes.

Stk. 2. En synsvirksomhed må således navnlig ikke syne eller omsyne køretøjer, som virksomheden selv er ejer eller bruger af eller på anden måde råder over eller har væsentlig økonomisk interesse i.'

b) Retsgrundsætningen om myndighedsinhabilitet

Det er fast antaget at der i forvaltningsretten gælder en almindelig ulovbestemt retsgrundsætning om inhabilitet som bl.a. omfatter myndigheders inhabilitet, jf.

Niels Eilschou-Holm, Juristen (1986), s. 238 ff, Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 280 f, og Jens Garde mfl. Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 124 f. Myndigheden kan således selv være part eller på anden måde have en særlig (og uvedkommende) interesse i sagens udfald.

Myndighedsinhabilitet udspringer i vidt omfang af de samme typer af interessekonflikter som den personlige inhabilitet, og retstilstanden om myndighedsinhabilitet beror da også hovedsagelig på den praksis der har udviklet sig med rod i grundsætningerne og reglerne om den personlige inhabilitet. I den offentliggjorte praksis har de forhold som har fremkaldt myndighedsinhabilitet, ofte været af tilsvarende karakter som dem der er omhandlet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, det vil sige en sagligt uvedkommende interesse som følge af myndighedens stilling som (privat) part i sagen. Se bl.a. min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 75 ff*, og Østre Landsrets dom, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen for 1996, s. 1104.

I Juristen (1986), s. 242 ff anfører Niels Eilschou-Holm som de bærende synspunkter bag grundsætningen om myndighedsinhabilitet følgende:

'De eksempler på anvendelsen af almindelige forvaltningsretlige habilitetssynspunkter, der er fremdraget i det foregående, illustrerer i hvert fald meget klart den betydning, ombudsmanden igennem alle årene har tillagt det, at forvaltningens virksomhed tilrettelægges på en sådan måde, at det modvirkes, at der på dette grundlag skabes mistillid til den offentlige forvaltning. Hvis man herudover skal pege på et gennemgående element, må det blive en principiel betænkelighed over for at acceptere, at forskellige funktioner forenes hos samme person eller myndighed

på en sådan måde, at de ordinære kontrolmekanismer formelt eller reelt udhules.'

Hvis reglerne om myndighedsinhabilitet gælder for synsvirksomhederne, har jeg tidligere i sagen udtalt som min opfattelse at en synsvirksomhed der tillige fungerer som rustbeskyttelsescenter, ikke bør tage stilling til fejl og mangler ved et køretøj som kan skyldes mangelfuld behandling mod rustbeskyttelse der tidligere er udført af samme virksomhed; det bør undgås at synsvirksomheden ved syn reelt kommer til at vurdere kvaliteten af et arbejde som samme virksomhed tidligere har udført, da synsvirksomheden kan have en – i forhold til synet – uvedkommende interesse i at forsvare kvaliteten af det udførte arbejde. Denne uvedkommende interesse risikerer at påvirke udfaldet af synsvurderingen for så vidt angår tæringer mv.

Jeg kan forstå på Færdselsstyrelsens udtalelse af 12. oktober 2007 at styrelsen ikke er enig i denne betragtning. Jeg må imidlertid fastholde mit synspunkt om at der i en sådan situation foreligger en uvedkommende interesse der risikerer at påvirke udfaldet af synsvurderingen. Jeg må derfor også fastholde at synsvirksomheden som sådan er inhabil efter principperne om myndighedsinhabilitet, og der vil således foreligge inhabilitet uanset hvem af de ansatte i synsvirksomheden der foretager synet.

c) Gælder retsgrundsætningen om myndighedsinhabilitet for synsvirksomhederne?

Der gælder et krav om klar og sikker hjemmel for at en privat virksomhed kan anses for underlagt forvaltningsretten. Se bl.a. Højesterets dom af 6. december 2005 i Ugeskrift for Retsvæsen 2006, s. 782 ff. Det gælder således også grundsætningen om myndighedsinhabilitet.

Som jeg skrev i mit brev af 12. april 2007 til Transport- og Energiministeriet, kan lovbemærkningerne til bestemmelsen i lo-

vens § 5, stk. 2, nr. 2, og formuleringen af bekendtgørelsens § 17, stk. 2, pege i retning af at der kan være et habilitetsproblem for synsvirksomheden som sådan – det vil sige ikke blot i relation til enkelte medarbejdere. I givet fald ville der være tale om myndighedsinhabilitet.

Imidlertid tyder henvisningen i bekendtgørelsens § 17, stk. 1, til bl.a. forvaltningslovens § 2 der omhandler personlig, speciel inhabilitet, umiddelbart på at synsvirksomhederne ikke er forpligtede til at overholde de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet.

På den baggrund konkluderede jeg i mit brev af 12. april 2007 til Transport- og Energiministeriet at lovgrundlaget ikke gav mig tilstrækkelig sikkerhed for at antage at synsvirksomheder var underlagt de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet. Jeg bad derfor Færdselsstyrelsen og Transport- og Energiministeriet om en udtalelse om hvorvidt der gælder en pligt for synsvirksomheder til at overholde de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet, og hvis ikke om ministeriet da var indstillet på at foranledige at retsgrundlaget blev ændret sådan at det blev tilfældet.

Færdselsstyrelsen og ministeriet har i deres udtalelser anført at de er enige i at det foreliggende retsgrundlag ikke giver tilstrækkelig støtte for en antagelse om at synsvirksomheder er omfattet af de almindelige regler om myndighedsinhabilitet. Styrelsen og ministeriet mener dog ikke at der er et behov for en justering af retsgrundlaget så det bliver tilfældet. Jeg må herefter lægge til grund at der *ikke* gælder almindelige regler om myndighedsinhabilitet for bilsynsvirksomheder. Jeg kan derfor heller ikke kritisere at Færdselsstyrelsen ikke hidtil har krævet disse regler overholdt.

d) Deres klage over at en (X) bilsynsvirksomhed kan syne en bil den selv har rustbeskyttet

Da det nu er afklaret at der gælder regler om personlig, speciel inhabilitet for synsvirksomhederne, men ikke almindelige regler om myndighedsinhabilitet, kan jeg tage stilling til Deres klage over at myndighederne har accepteret at (X) bilsynsvirksomheder kan syne biler som den samme virksomhed eller en anden (X) virksomhed har rustbeskyttet.

Som anført tidligere er det min opfattelse at de almindelige regler om myndighedsinhabilitet ville føre til at der ville foreligge inhabilitet i en situation hvor en synsvirksomhed der også fungerer som rustbeskyttelsescenter, skal tage stilling til fejl og mangler ved et køretøj centeret tidligere selv har rustbeskyttet. Når reglerne om myndighedsinhabilitet ikke gælder, mener jeg ikke at jeg har grundlag for at kritisere Færdselsstyrelsens og Transport- og Energiministeriets opfattelse af retsgrundlaget hvorefter det ikke omfatter en situation hvor en synsvirksomhed skal syne et køretøj den selv har rustbeskyttet.

Når en (X) bilsynsvirksomhed vil kunne syne et køretøj den selv har rustbeskyttet, vil den også som det mindre i det mere kunne syne et køretøj som et af de andre (X) selskaber har rustbeskyttet, og/eller hvor der er udstedt en garanti af (X) Garanti A/S, uden at komme i konflikt med habilitetsreglerne.

En eventuel så tæt økonomisk sammenhæng mellem (X) selskaberne at de ikke kan vurderes hver for sig, vil således ikke i denne henseende medvirke til at øge de tilfælde hvor en (X) bilsynsvirksomhed må anses for inhabil efter bestemmelsen i bekendtgørelsens § 17. Jeg mener derfor ikke at der er grundlag for at jeg tager endelig stilling til Deres synspunkter om den økonomiske sammenhæng mellem (X) selskaberne.

e) Formuleringen af reglen i bekendtgørelsens § 17, stk. 2, og pkt. 14.01.2 i Færdselsstyrelsens vejledning om syn af køretøjer

Som jeg skrev til Transport- og Energiministeriet i mit brev af 12. april 2007, er den nuværende formulering af bestemmelsen i bekendtgørelsens § 17, stk. 2, uklar. Det mener jeg er uheldigt uanset at det nu er afklaret at bestemmelsen skal forstås sådan at der ikke gælder almindelige regler om myndighedsinhabilitet for synsvirksomheder. Da det fremgår af Færdselsstyrelsens og Transport- og Energiministeriets udtalelser at Færdselsstyrelsen er i gang med en revision af reglen, foretager jeg mig imidlertid ikke mere i denne anledning.

Færdselsstyrelsens vejledning om syn af køretøjer er blevet ændret i oktober 2007, bl.a. for så vidt angår afsnittet om inhabilitet i pkt. 14.01.2. Pkt. 14.01.02 lyder sådan:

’I synsvirksomheder gælder forvaltningslovens § 3, hvilket betyder, at en synsvirksomhed ikke må syne køretøjer, hvis virksomheden har en særlig økonomisk interesse i synsresultatets udfald, eller der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om synsvirksomhedens upartiskhed.

...

Som jeg tidligere har skrevet, angår reglerne i forvaltningslovens § 3 kun den personlige, specielle inhabilitet. Det følger således ikke af forvaltningslovens § 3 at en synsvirksomhed ikke kan syne et køretøj som virksomheden har en væsentlig økonomisk interesse i. Da reglerne om myndighedsinhabilitet som fastslået ovenfor ikke gælder for synsvirksomheder, ligger der derfor heller ikke heri nogen habilitetsmæssige begrænsninger for synsvirksomheden som sådan. Dog kan vejledningens beskrivelse være korrekt for en situation der drives som en enkeltmandsvirksomhed, og hvor der ikke er andre ansatte

i virksomheden. Jeg går dog ud fra at dette må være undtagelsen.

Det er på den baggrund min opfattelse at vejledningens tekst er misvisende. Jeg har underrettet Færdselsstyrelsen og Transportministeriet herom og bedt styrelsen om, ved førstgivne lejlighed, at ændre vejledningens tekst.

Jeg har også orienteret Folketingets Trafikudvalg og Folketingets Retsudvalg om sagen sådan at udvalgene er orienteret om hvilke konsekvenser reglernes udformning har, herunder især det forhold at der ikke gælder regler om myndighedsinhabilitet for synsvirksomhederne.

4. Sammenfatning

Jeg kan ikke ud fra bestemmelsen i § 6 i lov om godkendelse og syn af køretøjer kritisere at Færdselsstyrelsen har udstedt generelle tilladelser til at (X) bilsynsvirksomheder kan udføre syn og omsyn af køretøjer.

Jeg må lægge til grund at der *ikke* gælder almindelige regler om myndighedsinhabilitet for bilsynsvirksomheder. Jeg kan ikke kritisere at Færdselsstyrelsen ikke hidtil har krævet disse regler overholdt.

Det er min opfattelse at de almindelige regler om myndighedsinhabilitet ville føre til at der ville foreligge inhabilitet i en situation hvor en synsvirksomhed der også fungerer som rustbeskyttelsescenter, skal tage stilling til fejl og mangler ved et køretøj den tidligere selv har rustbeskyttet. Når reglerne om myndighedsinhabilitet ikke gælder, mener jeg imidlertid ikke at jeg har grundlag for at kritisere Færdselsstyrelsens og Transportministeriets opfattelse af retsgrundlaget hvorefter der ikke foreligger inhabilitet i en situation hvor en synsvirksomhed skal syne et køretøj den selv har rustbeskyttet.

Formuleringen af bestemmelsen i bekendtgørelsens § 17, stk. 2, er uklar. Det mener jeg er uheldigt uanset at det nu er afklaret at bestemmelsen skal forstås så-

dan at der ikke gælder almindelige regler om myndighedsinhabilitet for synsvirksomheder. Da det fremgår af Færdselsstyrelsens og Transport- og Energiministeriets (nu Transportministeriets) udtalelser at Færdselsstyrelsen er i gang med en revision af reglen, foretager jeg mig imidlertid ikke mere i denne anledning.

Færdselsstyrelsens vejledning om syn af køretøjer er blevet ændret i oktober 2007, bl.a. for så vidt angår afsnittet om inhabilitet i pkt. 14.01.2. Det er min opfattelse at vejledningens pkt. 14.01.2 er misvisende. Jeg har underrettet Færdselsstyrelsen og Transportministeriet herom og bedt styrelsen om, ved førstgivne lejlighed, at ændre vejledningens tekst.

Jeg har orienteret Folketingets Trafikudvalg og Folketingets Retsudvalg om sagen sådan at udvalgene er orienteret om hvilke konsekvenser reglernes udformning har, herunder især det forhold at der ikke gælder regler om myndighedsinhabilitet for synsvirksomhederne."

I et svar på spørgsmål 556 fra Retsudvalget om sagens svarede transportministeren den 8. maj 2008 således (REU alm. del – svar på spørgsmål 556):

"Folketingets Ombudsmand har i sin udtalelse peget på, at en synsvirksomhed, der også fungerer som rustbeskyttelsescenter, kan havne i en dobbeltrolle, når synsvirksomheden skal tage stilling til fejl og mangler ved et køretøj, som kan skyldes mangelfuld behandling mod rust, der tidligere er udført af samme virksomhed. Ombudsmanden har samtidig udtalt, at der ikke gælder almindelige regler om myndighedsinhabilitet for synsvirksomheder, hvorfor han ikke kan kritisere, at Færdselsstyrelsen ikke har krævet disse regler overholdt.

Transportministeriet skal indledningsvis bemærke, at ministeriet er enig med ombudsmanden i, at de almindelige regler om myndighedsinhabilitet ikke gælder for synsvirksomheder. Justitsministeriet har over for

Transportministeriet oplyst, at ministeriet deler denne opfattelse.

Om spørgsmålet om synsvirksomheders adgang til at syne køretøjer, som virksomheden har rustbeskyttet, skal Transportministeriet bemærke følgende:

Som nævnt gælder de almindelige regler om myndighedsinhabilitet ikke for synsvirksomheder. Da det imidlertid ikke kan udelukkes, at der kan opstå inhabilitet for synsvirksomheden, har Færdselsstyrelsen i synsvirksomhedsbekendtgørelsen fastsat visse regler om synsvirksomheders inhabilitet.

Færdselsstyrelsen har nu på baggrund af ombudsmandens udtalelse taget initiativ til at præcisere disse regler, således at det udtrykkeligt vil fremgå, at en synsvirksomhed ikke må syne eller omsyne køretøjer, som virksomheden ejer eller bruger eller på anden måde råder over eller har en væsentlig økonomisk interesse i.

For så vidt angår rustbeskyttelse er det Færdselsstyrelsens vurdering, at synsvirksomhederne fortsat skal have mulighed for at syne køretøjer, som virksomheden har rustbeskyttet. Der foreligger således efter styrelsens opfattelse ikke tilstrækkelig anledning til at fastsætte, at en synsvirksomhed ikke kan syne biler, den selv har rustbeskyttet.

Færdselsstyrelsen har herved peget på, at rustbeskyttelse har karakter af forebyggende vedligeholdelse, der iværksættes for at und-

gå væsentlige tæring og dermed egentlige reparationer. Begyndende tæring i et køretøjs karosseri vil typisk blive påtalt af køretøjssejeren overfor rustbeskyttelsesvirksomheden som en klage over kvaliteten af behandlingen, længe inden tæringerne har udviklet sig til egentlige fejl i en synssituation. Hertil kommer, at det i de fleste tilfælde vil være umuligt for en synsmedarbejder, hvilken virksomhed der har rustbeskyttet et køretøj.

Færdselsstyrelsen vil endvidere i en vejledning beskrive hvilke serviceopgaver en synsvirksomhed kan foretage uden at blive inhabil. Det vil således komme til at fremgå, at synsvirksomheder udover at syne biler kan tilbyde kunder serviceydelser knyttet til køretøjet, f.eks. vask, støvsugning, polering, rustbeskyttelse eller lignende forebyggende vedligeholdelse.

Færdselsstyrelsen har i øvrigt oplyst, at der ikke ved styrelsens tilsyn er konstateret nævneværdige afvigelser for så vidt angår de synsvirksomheder, der også rustbeskytter i forhold til andre synsvirksomheder med hensyn til statistik over fejl, herunder antal fundne tæring. Synsvirksomheder, der også rustbeskytter biler er således hverken værre eller bedre til at finde fejl, der er forårsaget af rust, end andre synsvirksomheder."

NOTE: (*) FOB 1996, s. 75.

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 10 sager inden for Udenrigsministeriets sagsområde. 5 af disse sager blev afvist.

De resterende 5 sager blev realitetsbehandlet. Alle 5 sager handlede om afgørelser. I alt 1 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 26, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	1	0	0
<i>I alt</i>	5	1	0	0

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 16-1: Klage til ombudsmanden anset for brud på aftale

16-1. Klage til ombudsmanden anset for brud på aftale

Aftaler 4. – Ansættelses- og arbejdsret 9.9. – Forvaltningsret 1.4.

Udenrigsministeriet anså en klage til ombudsmanden fra en tidligere medarbejder som et brud på en bestemmelse i en fratrædelsesaftale.

Ombudsmanden tog sagen op af egen drift. Efter ombudsmandens opfattelse er det uforeneligt med lov om Folketingets Ombudsmand at anse en klage til ombudsmanden for et brud på en bestemmelse i en aftale.

Ombudsmanden underrettede Folketingets Retsudvalg om sin udtalelse i sagen. (J.nr. 2006-2696-819).

Sagen angik det forhold at Udenrigsministeriet har anset en klage til mig fra en tidligere ansat i udlandet under ministeriet (i det følgende kaldet medarbejderen) som et brud på en bestemmelse i en fratrædelsesaftale mellem ministeriet og medarbejderen. Efter ministeriets opfattelse angik klagen forhold som var omfattet af aftalen.

Sagen tog sin begyndelse da medarbejderen klagede til mig over en afgang om sygdom under ferie. Jeg oversendte den 1. november 2005 klagen til Udenrigsministeriet fordi jeg anså det for mest korrekt at ministeriet fik mulighed for at tage stilling til klagen inden jeg eventuelt behandlede den. Udenrigsministeriet besvarede klagen den 12. december 2005.

I den følgende periode forhandlede medarbejderen, der blev bistået af en advokat, med Udenrigsministeriet om en fratrædelsesaftale. Fratrædelsesaftalen blev underskrevet af Udenrigsministeriet den 21. december 2005 og af medarbejderen den 2. januar 2006. Ifølge aftalen skulle medarbejderen fratræde med udgangen af januar 2006 og indtil da oppebære sædvanlig løn inklusive diverse tillæg. Ved medarbejderens fratræden skulle der udbetales en godtgørelse på 240.000 kr. til dækning af alle lønkrav, tillæg og tilskud, herunder flyttetilskud. Aftalen fastslog at der "herefter ikke af nogen af parterne [kunne] fremsættes yderligere krav mod hinanden", og aftalen indeholder som punkt 5 følgende bestemmelse:

"Parterne forpligter sig til at udtale sig neutralt om ansættelsesforholdet, herunder for Udenrigsministeriet i relation til [medarbejderens; min ændring] fremtidige ansættelsesforhold."

Medarbejderen genfremsatte den 12. januar 2006 sin tidligere klage til mig. Jeg bad den 28. februar 2006 Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af klagen. Udenrigsministeriet skrev i et brev af 28. marts 2006 til medarbejderen at det var ministeriets opfattelse at bestemmelsen i forliget forpligtede begge parter til at udtale sig neutralt, og at "det forhold at indgive en klage over en anden part er selvsagt ikke neutralt". Ministeriet krævede derfor godtgørelsen på 240.000 kr. tilbagebetalt og anså sig ikke længere bundet af at udtale sig neutralt om ansættelsesforholdet. Medarbejderen trak sin klage til mig tilbage den 2. april 2006. Dette orienterede medarbejderen efterfølgende ministeriet om, og hun skrev at hun nu gik ud fra at hun kunne se bort fra ministeriets brev af 28. marts 2006. Hverken Udenrigsministeriet eller medarbejderen orienterede mig om dette hændelsesforløb bortset fra brevet af 2. april 2006.

I forbindelse med min behandling af en anden sag blev jeg gjort bekendt med Udenrigsministeriets brev af 28. marts 2006. Den 31. august 2006 bad jeg af egen drift Udenrigsministeriet udtale sig om hvorvidt ministeriets handlemåde kunne anses for at være i overensstemmelse med lov om Folketingets Ombudsmand.

Udenrigsministeriet oplyste i et svar af 23. oktober 2006 at tavshedsbestemmelsen var indsat på foranledning af medarbejderen, og at en eventuel klage til mig ikke blev nævnt under forligsforhandlingerne. Det var ministeriets opfattelse at offentlige myndigheder efter retspraksis kunne indgå aftaler om fratræden, og at der var rum for offentlige myndigheder til at agere privatretligt uden at komme i konflikt med de offentligretlige regler. Begge parter måtte efter ministeriets opfattelse kunne indrette sig i forventning om at den anden part overholdt sin del af aftalen. Ministeriet anså det for retsmæssigt at fastholde den gensidige tavshedsbestemmelse som forudsætning for det samlede forligs fortsatte gyldighed. Ministeriet mente det var afgørende i forhold til ministeriets generelle ansættelsesretlige forvaltning og grundlæggende lighedsbetragtninger konsekvent at påse at begge parter overholdt deres respektive forpligtelser ved en forligsløsning. I modsat fald ville ministeriet ikke kunne indgå en lang række helt sædvanlige forligsaftaler på det ansættelsesretlige område. Ministeriet mente at aftalen var i fuld overensstemmelse med lov om Folketingets Ombudsmand, og at ministeriet ikke uretmæssigt havde søgt at få medarbejderen til at afstå fra at indgive klage til mig eller trække en sådan klage tilbage.

Ombudsmandens udtalelse

”Sagen angår bestemmelsen i punkt 5 i den aftale som Udenrigsministeriet og medarbejderen har indgået, hvorefter parterne forpligter sig til at udtale sig neutralt om ansættelsesforholdet. Udenrigsministeriet har anført at der er tale om en såkaldt tavshedsbestemmelse.

Det følger af Højesterets to domme af 16. november 2004 (som er gengivet i UfR 2005.616 H og UfR 2005.622 H) at offentlige myndigheder kan aftale vilkår for og indgå aftaler der har til formål at bringe et ansættelsesforhold til ophør, og at sådan-

ne fratrædelsesaftaler ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand. I den førstnævnte dom afviste Højesteret et krav om godtgørelse for sagsbehandlingsfejl med henvisning til at den indgåede fratrædelsesaftale ‘efter sin ordlyd og hele baggrund [må] anses for indgået til fuld og endelig afgørelse af enhver indsigelse og ethvert mellemværende i forbindelse med ansættelsesforholdets ophør’. Højesteret mente ikke der var oplyst omstændigheder der gav grundlag for en aftaleretlig tilsidesættelse af afkaldet på at rejse yderligere krav. Fratrædelsesaftalen i den sag indeholdt en bestemmelse om at ‘parterne vil overfor offentligheden alene henvise til foranstående aftale’ som Højesteret dog ikke tog særskilt stilling til.

Som følge af Højesterets domme udtalte jeg i sagen som er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 598*, at det nærmere anvendelsesområde for fratrædelsesaftaler efter min opfattelse ikke var klart, og at en afklaring af retstilstanden burde ske ved domstolene eller eventuelt ved lovgivning. Dette er fortsat min opfattelse. Mine muligheder for at behandle afskedigelsessager der er afsluttet ved aftale, er tilsvarende – dvs. indtil der er sket en afklaring af retstilstanden – begrænsede. Hvis et forlig mellem myndigheden og den afskedigede medarbejder gør op med ‘enhver indsigelse’, vil jeg formentlig i det hele være afskåret fra at prøve sagligheden. Hertil kommer som en yderligere konsekvens af de to domme fra Højesteret at det nu ikke længere er en opgave for ombudsmanden at påse at forvaltningslovens krav til sagsbehandlingen er overholdt i disse sager om forligsmæssig afskedigelse. Jeg afviser derfor som udgangspunkt klager over forhold der er omfattet af en fratrædelsesaftale. Derimod vil jeg fortsat kunne tage stilling til forhold der er omfattet af aftaler på andre forvaltningsområder, f.eks. aftaler om salg af fast ejendom.

Af hensyn til ombudsmandens mulighed for at udføre sin virksomhed må det anses for væsentligt at der ikke hersker uklarhed om retstilstanden for så vidt angår betydningen af aftaler for adgangen til at indgive klager til ombudsmanden.

Lov om Folketingets Ombudsmand (lov nr. 473 af 12. juni 1996) fastlægger rammerne for ombudsmandens virksomhed. Efter § 13, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand kan klage til ombudsmanden indgives af 'enhver'. I forbindelse med Folketingets behandling af forslaget til den nugældende ombudsmandslov blev det overvejet at ændre denne bestemmelse således at en klager skulle have en sædvanlig retlig interesse i sagen for at kunne klage til ombudsmanden. Retsudvalget anførte dog '... at adgangen for enhver til at klage til ombudsmanden er et vigtigt særkende for hele ombudsmandsinstitutionen og -begrebet. Som indledningsvis påpeget understreger det netop, hvad der er ombudsmandens kerneområde, nemlig varetagelsen af den enkelte borgers interesser i forhold til den offentlige forvaltning i en sådan grad, at denne adgang bør opretholdes. Bestemmelsen har i øvrigt stået uændret siden den første ombudsmandslov fra 1954', jf. Folketings-tidende 1995-96, tillæg B, s. 872 f.

Adgangen for enhver til at klage til ombudsmanden kan ikke anses for undergivet nogen begrænsning medmindre dette har klare holdepunkter i lovgivningen. Heraf følger efter min opfattelse at forvaltningen ikke kan anses for bemyndiget til, ved indgåelse af aftaler eller på anden måde, at medvirke til at begrænse adgangen for en borger til at indgive en klage til ombudsmanden.

Denne forståelse af bestemmelsen er efter min opfattelse også den som bedst harmonerer med de forudsætninger som bestemmelsen i grundlovens § 55 bygger på. I denne bestemmelse hedder det at det ved lov bestemmes at Folketinget vælger

en eller to personer der ikke er medlemmer af Folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning. Det fremgår af Forfatningskommissionens betænkning, s. 37, at indførelsen af en ombudsmandsordning havde til sigte at skærpe kontrollen med forvaltningen og give Folketinget bedre adgang til at kunne følge forvaltningens udnyttelse af sine vidtgående beføjelser.

I naturlig forlængelse heraf må det antages at forvaltningen ikke må lægge hindringer i vejen for det tilsyn som ombudsmanden udøver, men tværtimod har pligt til at medvirke til at dette tilsyn kan udøves effektivt. Dette er en afgørende forudsætning for at ombudsmanden kan udfylde den funktion som han ved grundloven er tiltænkt. Den forudsætning har i øvrigt også fundet udtryk i de særlige forpligtelser der påhviler forvaltningen i henhold til ombudsmandslovens § 19. Efter denne bestemmelse er myndigheder der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv. som forlanges af ombudsmanden. Ombudsmanden kan desuden afkræve myndighederne skriftlige udtalelser og kan indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold som er af betydning for ombudsmandens undersøgelser. Endvidere kan ombudsmanden besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler.

Folketingets Ombudsmand er ikke afhængig af en klage for at undersøge et forhold i forvaltningen. Ombudsmanden kan af egen drift optage en sag til undersøgelse, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Det er imidlertid en kendsgerning at langt de fleste af de sager som ombudsmanden undersøger, bliver rejst efter at en borger har klaget til ombudsmanden, og sådan har forholdet været helt fra embedets start. Det må på den baggrund antages at en ordning hvorved en forvaltningsmyndig-

hed kunne indgå aftale med en borger om at denne, eventuelt mod betaling, forpligter sig til ikke at indgive en klage til Folketingets Ombudsmand over et bestemt forhold der angår myndigheden, i praksis ville kunne lægge hindringer i vejen for ombudsmandens mulighed for effektivt at føre tilsyn med den pågældende myndighed. Dette kan ikke anses for at stemme overens med forudsætningen for ombudsmandsordningen. Om aftalen er kommet i stand på myndighedens eller borgerens initiativ, kan i denne forbindelse ikke tillægges betydning. Jeg mener heller ikke at det kan tillægges betydning at der alene er tale om en klagemulighed og ikke en klageret, jf. ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden selv afgør om en klage giver anledning til undersøgelse.

Den bestemmelse i fratrædelsesaftalen som Udenrigsministeriet støtter sig til i den foreliggende sag, forpligter parterne til at udtale sig neutralt om ansættelsesforholdet, herunder for Udenrigsministeriet i relation til medarbejderens fremtidige ansættelsesforhold. Bestemmelsen synes først og fremmest at være møntet på udtalelser som fremsættes over for private eller over for den ansattes eventuelle fremtidi-

ge arbejdsgivere; det må derfor give anledning til tvivl om der i denne bestemmelse kan indlægges et krav om at medarbejderen ikke må indgive en klage til ombudsmanden. Jeg har imidlertid ikke grundlag for at undersøge dette spørgsmål nærmere.

På baggrund af det som er anført ovenfor, er det min opfattelse at det er uforeneligt med lov om Folketingets Ombudsmand at anse en klage til ombudsmanden for et brud på en bestemmelse i en aftale.

Jeg mener ikke at Udenrigsministeriet på baggrund af det jeg har anført, nu er afskåret fra at indgå en lang række helt sædvanlige forligsaftaler på det ansættelsesretlige område. I det omfang ministeriet mener der klages til mig over forhold der er gjort op med i en fratrædelsesaftale, må ministeriet henvise til aftalen. Som det også er fremgået ovenfor, er mit udgangspunkt at jeg afviser klager over forhold der er omfattet af en fratrædelsesaftale.

Jeg har underrettet Folketingets Retsudvalg og medarbejderen om min udtalelse i denne sag.

..."

NOTE: (*) FOB 2005, s. 598.

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 48 sager inden for Undervisningsministeriets sagsområde. 42 af disse sager blev afvist.

De resterende 6 sager blev realitetsbehandlet. 5 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om generelle spørgsmål. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 26, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	1
Generelle spørgsmål	1	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>

2 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 17-1: Lærer inhabil ved karaktergivning grundet nabostrid. Manglende stillingtagen. Substitution

Sag nr. 17-2: Karakterfastsættelse i en klagesag en del af afgørelsen

Ankenævnet for Uddannelsesstøtten

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Gymnasier

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

Klagenævnet for vidtgående specialundervisning

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

17-1. Lærer inhabil ved karaktergivning grundet nabostrid Manglende stillingtagen. Substitution

Forvaltningsret 1114.1 – 2.3.

En gymnasielærer var nabo til en af sine elever. Mellem læreren og elevens familie var der en nabostrid som bl.a. omfattede en retssag om skellet mellem de to nabogrunde og en hegnssag. Nabostriden var aktuel og kulminerede det forår eleven skulle til eksamen.

Ombudsmanden udtalte at i forbindelse med beslutninger om års- og eksamenskarakterer gælder uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om inhabilitet hvis indhold i vidt omfang svarer til de udtrykkelige regler i forvaltningsloven. På den baggrund mente ombudsmanden at læreren havde været inhabil i forbindelse med fastsættelse af elevens årskaracter og eksamenskaracter efter grundsætningen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, og at læreren efter grundsætningen i forvaltningslovens § 6, stk. 1, skulle have underrettet gymnasiet om den mulige inhabilitet.

Ombudsmanden kritiserede at gymnasiet ikke havde taget udtrykkelig stilling til lærerens habilitet og spørgsmålet om substitution. Hvis en lærer er inhabil, mente ombudsmanden at en skole først bør undersøge om det er praktisk muligt at undervise eleven i en anden klasse i den inhabile lærers timer. Er det ikke muligt, bør en anden lærer overvære undervisningen i et vist antal timer (og vurdere eventuelle skriftlige opgaver) og dernæst fastsætte årskaracteren. I en eksamenssituation bør substitution foretages ved at en anden lærer eksaminerer eleven.

Ombudsmanden kritiserede også at Undervisningsministeriet ikke havde påtalt gymnasiets manglende stillingtagen. Ombudsmanden henstillede at ministeriet på ny henleder bl.a. gymnasiernes opmærksomhed på de gældende habilitetsregler.

(J.nr. 2006-2162-709).

B, der var lærer på et gymnasium i hovedstadsområdet, var nabo til en af sine elever, C. C's far, A, klagede til ombudsmanden over at B havde været inhabil i forbindelse med fastsættelsen af C's års- og eksamenskarakterer.

Det fremgik af sagens akter at der i mange år havde været uenighed om placeringen af skellet mellem A's og B's ejendomme. I 2002 blev der iværksat en undersøgelse af hvor skellet skulle gå. Der blev afholdt en skelforretning, og sagen kom for Retten i X-by hvor A (...) fik medhold i at han havde vundet hævde på en del af B's ejendom. Der blev ført en omfattende korrespondance mellem A og B uden at de kunne nå til enighed om placeringen af et hegn. I januar 2005 havde A kontroverser af ikke uvæsentlig art og omfang med B om placeringen af hegnet (bl.a. blev politiet tilkaldt). A indbragte (...) sagen for

hegnssynet, og på et møde med hegnssynet (...) kom det til en meningsudveksling mellem A og B om C's karakterer.

Det fremgår også at A havde holdt møder i 2004 og 2005 med rektor for Y Gymnasium da han nærede tvivl om B's objektivitet ved C's kommende eksamen. A's henvendelser til rektor førte ikke til at der blev udpeget en anden eksaminator.

I brev af 9. juni 2005 klagede A til rektor for Y Gymnasium over C's års- og eksamenskaracter i faget idræt. Han anførte at B var inhabil på grund af nabostridigheder mellem ham og B i forbindelse med skelsagen. Han klagede også over at B havde brudt sin tavshedspligt da hun på mødet med hegnssynet den (...) havde udtalt at hun ikke var den eneste der havde givet C så lav en karakter. A henviste til at han ved to tidligere møder med rektor havde udtrykt tvivl om B's

objektivitet ved den kommende eksamen grundet nabostriden.

Y Gymnasium bad efterfølgende censor om bemærkninger til klagen. Den 22. juni 2005 blev A partshørt over censors svar af 20. juni 2005 og B's svar af henholdsvis 13. og 17. juni 2005. Svarene angik alene begrundelsen for fastsættelsen af C's års- og eksamens karakterer.

I brev af 8. august 2005 til rektor bad A om yderligere oplysninger vedrørende afviklingen af C's eksamen. Han gentog endvidere sin klage over B's brud på tavshedspligten.

Y Gymnasium besvarede den 17. august 2005 A's spørgsmål og skrev desuden at B beklagede at hun i ophidselse havde svaret som hun havde, på mødet med hegnsynet.

A skrev den 23. august 2005 til rektor og fastholdt synspunktet om B's inhabilitet ved C's eksamen i idræt.

Y Gymnasium traf afgørelse i sagen den 24. august 2005. Gymnasiet afviste klagen på baggrund af censors og B's skriftlige svar på A's klage. Gymnasiet mente ikke at hegnsynssagen og hvad der var passeret privat mellem A og B, gjorde hende inhabil i forbindelse med afgivelse af års- og eksamens karakterer for C.

A klagede den 7. september 2005 over afgørelsen til Undervisningsministeriet. Rektor for Y Gymnasium kommenterede i brev af 31. oktober 2005 til ministeriet A's klage. Rektor skrev bl.a. følgende:

"Siden min ansættelse på (Y) Gymnasium (...) har jeg gennem mit daglige arbejde lært (B) at kende som en på alle måder og i alle forhold kompetent og fuldt ud professionel lærer. Det er en af grundene til at jeg på intet tidspunkt har draget hendes habilitet som lærer for (A)'s datter (C), i tvivl. Jeg har derfor ikke fundet anledning til at gribe til nogle af de foranstaltninger som jeg har drøftet med (A), og som han nævner i sit indlæg.

En anden årsag er at det hold som (C) gik på i idræt på mellemniveau, havde cand.scient. (D) der har fem års undervisningserfaring som idrætslærer på (Y) Gym-

nasium bag sig, som lærerkandidat under hele forløbet. Der har således været to lærere til løbende at vurdere (C)'s præstationer, og de har været enige om vurderingerne af (C)'s faglige niveau i forbindelse med de bekendtgørelsespligtige evalueringer.

Ved den mundtlige eksamen er der i det danske eksamenssystem altid en fremmed censor til stede. Censors tilstedeværelse opfatter jeg som en garanti for en fair og retfærdig behandling af den enkelte elev, og i (C)'s tilfælde er der netop også fuld overensstemmelse mellem censors vurdering af (C)'s præstation og (B)'s.

Ud fra ovenstående har jeg derfor heller ikke under korrespondancen ønsket at tage stilling til spørgsmålet om (B)'s habilitet som lærer for (A)'s datter."

B kommenterede i brev af 8. november 2005 til ministeriet A's klage. Hun skrev at hun naturligvis havde behandlet C korrekt og venligt, at hun havde tilbudt C ekstrahjælp efter skoletid, og at der ved fastsættelsen af både års- og eksamens karakterer havde været fuld enighed om bedømmelsen mellem de forskellige lærere.

A blev partshørt over rektors og B's udtalelser, men havde ikke yderligere bemærkninger til sagen.

Undervisningsministeriet traf den 6. januar 2006 afgørelse i sagen. Ministeriet fastholdt gymnasiets afgørelse med bl.a. følgende begrundelse:

"Efter behandling af klage over karaktergivningen er det ministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at betvivle, at såvel årskarakteren som prøvekarakteren er givet på et objektivt og sagligt grundlag. Årskarakteren er tildelt på baggrund af en løbende evaluering af din datters udbytte af undervisningen, hvor der i årets løb fra skolens side endvidere er givet forskellige tilbud til (C) med henblik på, at hun kunne forbedre sit standpunkt. (C) må derfor have vidst, at hendes standpunkt lå lavt. Da skolens rektor, som den pædagogisk ansvarlige, tillige vurderer, at årskarakteren, som der var enig-

hed om mellem de to lærere, ikke er påvirket af usaglige hensyn, vil ministeriet derfor støtte skolen i vurderingen af, at karakteren skal fastholdes.

Med hensyn til prøvekarakteren kan det oplyses, at baggrunden for det centralt fastsatte krav om anvendelsen af ekstern censur ved de mundtlige prøver bl.a. er at sikre, at eksaminanderne får en ensartet og retfærdig behandling, og at deres præstationer får en pålidelig bedømmelse. Der er derfor ikke grundlag for at betvivle karakterens rigtighed, en karakter som eksaminator og censor var enige om.

Ministeriet giver således rektor medhold i, at såvel din datters årskarakter og prøvekarakteren skal opretholdes som værende givet på et sagligt og pålideligt grundlag, samt at den omhandlede nabotvist ikke anses for at have påvirket vurderingen af (C)'s præstationer med den følge, at der skal ske ombedømmelse eller tilbud om en ny prøve.

Med hensyn til dit anbringende over for skolen om, at idrætslæreren har brudt sin tavshedspligt ved over for 3. mand at oplyse, at din datter får lave karakterer i andre fag – hvor idrætslæreren efter det oplyste har erkendt, at hun har forløbet sig – har ministeriet ikke til hensigt at foretage sig yderligere.”

A klagede til mig med brev modtaget her den 3. juli 2006 over ministeriets afgørelse. Han gentog at B havde været inhabil på grund af den dengang verserende skelsag. Efter at have gennemgået sagens akter bad jeg den 31. oktober 2006 Undervisningsministeriet og Y Gymnasium om en udtalelse i sagen.

Y Gymnasium skrev i brev af 13. november 2006 følgende:

”Som det er fremgået af sagen tidligere, mener vi ikke på nogen måde, at idrætslærer (B) har optrådt på en uprofessionel måde og ladet den omtalte hegnsag have nogen som helst indflydelse på eksamen og karakter.

Dette er meddelt (A) i brev af 24.08.2005. Vi mener tværtimod, at idrætslærer (B) har

gjort alt, hvad der er muligt for at undgå, at der skulle ske en negativ forskelsbehandling.

Endvidere mener vi, at *censors tilstedeværelse* jo netop skal sikre *elevens retsstilling* og dermed et ordentligt eksamensforløb såvel som en retfærdig karakter. Censor meddelte efterfølgende skriftligt, at der var enighed om karakteren.”

B skrev i brev af samme dato følgende:

”Insinuationen om, at lærerkollegiet på (Y) Gymnasium ville have givet (C) vanskeligheder på grund af hendes fars brevskrivning er anstødelig, og frygten ubegrundet. (Y) Gymnasium giver sig ikke af med at straffe elever, hvis forældre skaber problemer; man hjælper unge mennesker med at blive så gode studenter som de nu formår. Da det således ikke har været vanskeligt at holde evalueringen af (C) adskilt fra hendes fars nabostrid, vil jeg ikke her gå ind i den gamle sag, men henvise til vedlagte brevveksling, til de der måtte ønske en anden side af sagen end (A)'s fortegnede udlægning. Jeg skal her blot redegøre for situationen i de forhold vedrørende (C)'s idrætsundervisning og evaluering som giver (A) bekymring.

...

(C) blev undervist og evalueret uden skelen til familiens nabostrid. Min kollega på klassen, (D), kendte intet til forholdet før han blev involveret ved (A)'s klage efter eksamen 2005. (D) og jeg var bekymrede over (C)'s lave niveau i fagets teoridel, og i løbet af vinteren havde vi en længere samtale med hende (...) om, hvor og hvordan hun kunne forbedre indsats og udbytte. Vi var efterfølgende frustrerede over, at hun ikke formåede at tage vore anvisninger til sig.

Det var tydeligt, at vi havde at gøre med en overordentlig svag elev, og i forsøg på at styrke hendes selvtillid overtalte jeg hende til at melde sig til at spille med i volleyturneringen, selvom hun ikke selv mente, at hun var god nok. Jeg sørgede derefter personligt for, at hun fik plads på holdet.

Jeg vidste, at (C)'s svageste side var teorien, og en dag, ganske tæt på eksamen, mødte jeg (C) i skolegården, og tilbød hende min hjælp hvis hun skulle have lyst og tid. Jeg kan ikke forestille mig, at (C) vil benægte disse forhold, uanset hvad hendes far vurderer, at hun kan huske.

Da årskaraktererne skulle gives, var det (D) som først gav sin vurdering af alle elevernes niveau, idet han – trods adskillige års erfaring – var i en pædagogikumstilling, og skulle vise, at han også mestrede denne side af lærergerningen. Vi var fuldt enige om evalueringen af (C).

På et møde med Hegnssynet fremførte jeg, at jeg kunne få indtryk af, at (A) ønskede at genere mig, ved for eksempel at miskreditere mig overfor min rektor. Herefter meddelte (A) at jeg havde givet hans datter 5, og forsøgte at gå videre med en beskrivelse af, hvor lav en karakter det var, da Hegnssynet standsede diskussionen. Jeg udtalte mig ikke om (C)'s engelskkarakter. Jeg var slet ikke klar over, at hun var så svag i engelsk, og hvis ikke (A) selv havde oplyst det, ville jeg stadig ikke have kendt til det. Jeg vidste, at hun ikke kunne nok biologi, eftersom det er en væsentlig del af idrætsteorien. Denne viden gav mig anledning til bemærkningen: 'Jeg er vist ikke den eneste der har givet hende så lav karakter'. Det var hverken rette sted eller tidspunkt til at diskutere (C)'s svage niveau, og det var mig en gåde, hvorfor (A) ville bringe sin datters manglende evner ind i en strid om en stump jord og anbringelsen af et hegn. (A)'s konklusioner er altså, også her, baseret på misforståelse eller mangel på indsigt.

Det turde synes overflødigt i et brev til ministeriet og ministerielle instanser, men – til oplysning til familien (A) – vil jeg alligevel anføre, at censor ved karakterfastsættelsen i forbindelse med eksamen skal meddele sin karakter først, og ved eventuel uenighed tæller censors vurdering højest. Ved fastsættelsen af (C)'s karakter var der fuld overensstemmelse.

Det er min opfattelse, at personalet på (Y) Gymnasium har en høj grad af integritet, og til stadighed udviser stor diskretion. Jeg er sikker på, at hvis (C) havde meldt sig til 2. prøvoforsøg som jeg foreslog i november 2005, ville hun have fået en hæderlig og reel behandling – igen."

Undervisningsministeriet har i en udtalelse af 20. november 2006 til mig anført bl.a. følgende:

"Som supplement til sagen kan det oplyses, at (A) i løbet af sin datters undervisningstid i idræt på højniveau fra skoleåret 2003 på (Y) Gymnasium, så vidt vides, ikke har henvendt sig til Undervisningsministeriet med anmodning om ministeriets vurdering af, om den pågældende idrætslærer kunne anses for at være inhabil. Efter det oplyste, jf. (Y) Gymnasiums brev af 31. oktober 2005, har skolen ikke ønsket at tage stilling til spørgsmålet.

Først i forbindelse med klage til ministeriet over årskarakteren og prøvekarakteren i idræt fremsættes spørgsmålet om lærerens inhabilitet.

Som det fremgår af ministeriets afgørelse af 6. januar 2006, har ministeriet ikke fundet anledning til at betvivle (Y) Gymnasiums oplysninger til sagen om, at såvel årskarakteren og prøvekarakteren er givet på et objektivt og sagligt grundlag."

A kommenterede udtalelserne i brev af 12. februar 2007. Han skrev at han havde haft samtaler med rektor om problemstillingen, at han aldrig havde fået oplyst at gymnasiet ikke ville tage stilling til habilitetsspørgsmålet, og at han aldrig var blevet vejledt om at han kunne klage til ministeriet.

I brev af 20. februar 2007 bad jeg om myndighedernes bemærkninger til A's brev.

Y Gymnasium skrev i brev af 5. marts 2007 bl.a. følgende:

"Rektor benægter ikke, at der har været afholdt samtaler med (A) om denne problemstilling.

Som skolen har kommenteret i tidligere korrespondance – bl.a. i brev af 31. oktober 2005 – er der altid en censor til stede ved eksamen. Det er denne 'fremmed', som bl.a. skal sikre, at eleven får en korrekt og fair behandling ved eksamen.

Vedr. spørgsmålet om, at (A) aldrig har fået oplyst, at han kunne klage til ministeriet, skal jeg henviser til vores brev fra 24. august 2005 til (A), hvor vi efter afvisning af klagen, oplyser at der i henhold til § 70 i bekendtgørelsen om studentereksamen og HF kan indgives 'en klage til Undervisningsministeriet inden for en frist på 14 dage fra dags dato'."

Undervisningsministeriet henholdt sig i brev af 8. marts 2007 til Y Gymnasiums brev af 5. marts 2007 og anførte endvidere følgende:

"Undervisningsministeriet kan endvidere henholde sig til sin afgørelse af 6. januar 2006, idet bemærkes, at ministeriet på baggrund af sagens akter fortsat ikke finder anledning til at betvivle skolens vurdering af lærer (B)'s habilitet, som det kommer til udtryk i bl.a. skolens brev af 24. august og 31. oktober 2005 til (A).

Efter ministeriets opfattelse er det ikke sandsynliggjort, at nabostriden mellem lærer (B) og familien (A) har haft betydning for bedømmelsen af (C)'s præstationer."

Ombudsmandens udtalelse

"Jeg har valgt at begrænse min undersøgelse til spørgsmålet om inhabilitet.

I forvaltningslovens § 2, stk. 1, bestemmes at loven gælder for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Jeg udtalte i en tidligere sag at det ikke uden videre kunne fastslås at beslutninger om eksamenskarakterer er afgørelser i forvaltningslovens forstand (Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315*). Undervisningsministeriet udarbejdede efterfølgende en redegørelse til Fol-

ketingets Retsudvalg hvori ministeriet skrev at forvaltningslovens bestemmelser om sædvanlige afgørelsessager ikke bør gælde for bedømmelser af de uddannelsessøgendes præstationer. Den opfattelse gav mig ikke anledning til bemærkninger (Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 316 ff*). Forvaltningslovens regler finder derfor ikke direkte anvendelse ved karaktergivning.

For beslutninger om års- og eksamenskarakterer gælder derimod uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger hvis indhold i vidt omfang svarer til de udtrykkelige regler i forvaltningsloven.

I kapitel 2 i forvaltningsloven (nu lovbeholdt nr. 1365 af 7. december 2007) er der fastsat regler om personlig, speciel inhabilitet. Reglerne i § 3, stk. 1, nr. 5, § 3, stk. 2 og 3, § 4, stk. 1, og § 6 har følgende ordlyd:

'§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

...

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

§ 4. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling.

...

§ 6. Den, der er bekendt med, at der for den pågældendes vedkommende foreligger forhold, som nævnt i § 3, stk. 1, skal snarest underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. For så vidt angår medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gives underretningen til myndigheden.

Stk. 2. Spørgsmålet om, hvorvidt en person er inhabil, afgøres af den i stk. 1 nævnte myndighed.

Stk. 3. Vedkommende må ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om inhabilitet, jf. dog § 4, stk. 1 og 2. Dette gælder dog ikke på områder, hvor andet er fastsat i henhold til lov.'

Er der tale om inhabilitet?

Baggrunden for inhabilitetsreglerne er det grundlæggende krav om saglig forvaltning. Reglernes egentlige mål er forebyggelse af konkrete afgørelser af usaglig karakter. I reglerne er man imidlertid gået et skridt videre og har opstillet et forbud mod en række situationer som ikke med sikkerhed ville føre til konkret usaglige afgørelser, men som i sig selv kan indeholde en mere abstrakt risiko for det – eller i hvert fald af omverdenen (borgeren) med rette ville kunne opfattes som risikable: Situationer som dermed ville kunne nedbryde tilliden til myndighederne. Der etableres således en sikkerhedszone mellem den abstrakte risiko og den konkrete usaglighed. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 3. oplag (2001), s. 151-153, og Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 252-253.

Hovedkriteriet vedrørende personlig, speciel inhabilitet fremgår af grundsætningen i § 3, stk. 1, nr. 5: at der 'foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed'. De tilfælde af inhabilitet som er nævnt i § 3, stk. 1, nr. 1-4, er særligt frem-

hævede tilfælde af dette generelle hovedkriterium. Bestemmelsen i nr. 5 kan f.eks. finde anvendelse i tilfælde af et nært venskab til eller omvendt et konstateret uvenskab over for den pågældende part i sagen.

Opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5, har bl.a. været brugt på tilfælde hvor der efter en konkret vurdering måtte vurderes at være et personligt modsætningsforhold af en vis styrke og med en vis gensidighed. Om praksis om modsætningsforhold og personlige interesser se bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 257 f og s. 264 f, Østre Landsrets dom gengivet i UfR 1999, s. 689 f, John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 3. oplag (2001), s. 194 ff, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 104 f, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 255 f.

Vurderingen af om der er tale om inhabilitet, skal naturligvis tage udgangspunkt i den konkrete sag – de konkrete interesser, modsætningsforhold, styrken og karakteren. Men samtidig er det vigtigt at være opmærksom på at vurderingen skal være objektiv – i den forstand at pågældendes forhold til sagen ud fra en generel vurdering er egnet til at vække en vis tvivl om at han vil kunne behandle sagen uden at tilgodese usaglige eller i øvrigt uvedkommende hensyn, jf. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 95, med omtalen af det dobbelte hensyn bag reglerne – både hensynet til at den konkrete afgørelse ikke bliver berørt af uvedkommende hensyn, men også et mere generelt hensyn til at skabe tillid til forvaltningen. Heraf fremgår også at bedømmelsen efter § 3, stk. 2, er objektiv i den forstand at personens individuelle forhold med hensyn til risikoen for at netop han vil lade sig påvirke af uvedkommende hensyn, er uden betydning.

Naboskab er ikke i sig selv omfattet af grundsætningen i § 3, stk. 1, nr. 5, men et nært venskab mellem naboer eller en aktuel tvist af en vis betydning kan være omfattet af bestemmelsen.

I det konkrete tilfælde havde der været en alvorlig og længerevarende konflikt mellem (A) og (B). Skelsagen kom for retten, og konflikten kulminerede i foråret 2005 hvor (C) gik til eksamen.

Uanset (B)'s mulige evne til at undervise og evaluere (C) uden skelen til nabostriden mener jeg på ovennævnte baggrund at (B) var inhabil ved bedømmelsen af (C)'s præstationer i idræt.

Underretning om mulig inhabilitet

Efter grundsætningen i forvaltningslovens § 6, stk. 1, skal den der er bekendt med at være i en af de inhabilitetssituationer som er nævnt i grundsætningen i § 3, stk. 1, snarest underrette sin foresatte inden for myndigheden om det, medmindre det er åbenbart at forholdet er uden betydning. Hermed menes at det skal være åbenbart at der ikke kan være tale om inhabilitet. Derimod gælder underretningspligten fortsat selv om den muligt inhabile ikke mener at ville lade sig påvirke af en inhabilitet. Det følger af bestemmelsen at området for underretningspligten ikke alene omfatter de tilfælde hvor der må antages at være tale om inhabilitet, men også tilfælde hvor inhabilitet ikke på forhånd åbenbart kan udelukkes. Se bl.a. den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 119 ff*.

(B) burde have underrettet (Y) Gymnasium om at der forelå et tilfælde hvor inhabilitet ikke på forhånd åbenbart kunne udelukkes. Gymnasiet burde have taget stilling til (B)'s habilitet, og Undervisningsministeriet burde have påtalt den manglende stillingtagen over for gymnasiet.

Substitution

Det følger af bestemmelsen i grundsætningen i forvaltningslovens § 3, stk. 3, at den der er inhabil, ikke må medvirke ved sagens behandling. Den pågældendes funktion må derfor i almindelighed varetages af en anden.

Undtagelsesbestemmelsen i § 4, stk. 1, er tiltænkt et snævert anvendelsesområde. Af undtagelsesbestemmelsen fremgår at bestemmelsen i § 3 ikke gælder hvis det vil være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling. Et eksempel er en situation hvor en sags hastende karakter gør det umuligt eller vanskeligt at foretage substitution, og tilfælde hvor den fornødne sagkundskab ikke vil kunne opnås ved substitution, jf. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 132.

I et tilfælde som det foreliggende kan substitution med hensyn til fastsættelse af årskaracteren løses ved at eleven i det fag hvor læreren er inhabil, bliver undervist i en anden klasse, eller subsidiært ved at en anden lærer overværer undervisningen i et vist antal timer og efterfølgende vurderer elevens standpunkt i faget og fastsætter årskaracteren. Indgår der skriftlige opgaver i grundlaget for årskaracteren, må den anden lærer også vurdere dem.

Efter min opfattelse bør skolen først undersøge om det er praktisk muligt at undervise eleven i en anden klasse i den inhabile lærers timer. Er det ikke muligt, bør en anden lærer i nødvendigt omfang overvære undervisningen (og vurdere eventuelle skriftlige opgaver) og fastsætte årskaracteren.

I en eksamenssituation bør substitution foretages ved at en anden lærer eksaminerer eleven.

I den konkrete sag har en anden lærer (lærerkandidaten) overværet undervisningen og medvirket ved vurderingen af

eleven. Det er dog ikke sket for at kompensere for lærerens inhabilitet, men skyldes et andet – og i denne forbindelse tilfældigt – forhold. Det er ikke oplyst om gymnasiet har overvejet at lade eleven modtage undervisning i idræt i en anden klasse og at afbøde inhabiliteten ved at en anden lærer eksaminerede eleven.

Jeg mener at (Y) Gymnasium burde have taget udtrykkelig stilling til spørgsmålet om substitution, og at Undervisningsministeriet burde have påtalt den manglende stillingtagen over for gymnasiet.

Generel vejledning til gymnasier mfl. om inhabilitet

Undervisningsministeriet har i brev af 20. august 1998 til rektorer og forstandere for alle gymnasieskoler, studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen vejledt skolerne om nogle spørgsmål om inhabilitet. På baggrund af den konkrete sag – hvor i øvrigt hverken gymnasiet eller ministeriet har henvist til brevet fra 1998 – henstiller jeg at ministeriet på ny henleder bl.a. gymnasiernes opmærksomhed på de gældende habilitetsregler.

Konklusion

Uanset (B)'s mulige evne til at undervise og evaluere (C) uden skelen til nabostriden mener jeg at hun var inhabil ved bedømmelsen af (C)'s præstationer i idræt.

Hun burde have underrettet (Y) Gymnasium om at der var tale om et tilfælde hvor inhabilitet ikke på forhånd åbenbart kunne udelukkes. Gymnasiet burde have taget stilling til (B)'s habilitet, og Undervisningsministeriet burde have påtalt den manglende stillingtagen over for gymnasiet.

Jeg mener at (Y) Gymnasium burde have taget udtrykkelig stilling til spørgsmålet om substitution, og at Undervisningsministeriet burde have påtalt den manglende stillingtagen over for gymnasiet.

Jeg har ikke grundlag for at henstille til Undervisningsministeriet at genoptage den konkrete sag. Dette skyldes dels den tid der er gået siden (C)'s eksamen, dels at myndighederne allerede har vurderet at karakterfastsættelsen var korrekt, og at inhabiliteten derfor ikke kan antages at have haft væsentlig betydning for vurderingen af (C)'s præstationer i idræt. Jeg har imidlertid henstillet at ministeriet på ny henleder bl.a. gymnasiernes opmærksomhed på de gældende habilitetsregler.

Jeg har gjort (Y) Gymnasium og Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

...

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1987, s. 119, FOB 1993, s. 315, og FOB 1997, s. 316.

17-2. Karakterfastsættelse i en klagesag en del af afgørelsen

Forvaltningsret 1121.1 – 114.1 – 114.3 – 13.1 – 2.3.

En borger henvendte sig til ombudsmanden med nogle spørgsmål om klager over karakterer ved studentereksamen.

Ombudsmanden udtalte at der ikke er lovhjemmel til at Undervisningsministeriet kan fastsætte en ordning om klager over karakterer ved studentereksamen der fraviger det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs. Det betyder bl.a. at de almindelige regler om at undersøgelsesprincippet gælder for klageinstansen, og at klageren har adgang til at fremføre nye påstande mv. over for klageinstansen, gælder for behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen.

Ombudsmanden udtalte sig også om i hvilke situationer der i eksamensklagesager træffes en afgørelse i forvaltningslovens forstand. En eventuel ombedømmelse og en deraf følgende ændret karakter er (en del af) resultatet af afgørelsen i klagesagen og dermed også en del af den samlede afgørelse. Det betyder bl.a. at en eventuel ombedømmelse der ændrer karakteren, er (en del af) en afgørelse. Men når en myndighed beslutter hvordan det videre forløb af en sag skal være, træffer myndigheden som udgangspunkt ikke en afgørelse. Der er derimod tale om en procesledende beslutning. Dette gælder dog ikke hvis beslutningen går ud på at afslutte sagen. En sådan beslutning er en afgørelse. Ligeledes er en beslutning om en ny prøve (omprøve) en afgørelse, hvorimod bedømmelsen af omprøven ikke er afgørelsen i klagesagen – eller i det hele taget en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Ombudsmanden henstillede på den baggrund til Undervisningsministeriet at ændre den ordning og praksis som ministeriet har fastlagt vedrørende behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen, eller – alternativt – at sørge for fornøden lovhjemmel til ordningen.

(J.nr. 2007-3885-711).

Den 10. november 2007 skrev A til mig om nogle spørgsmål vedrørende klager over karakterer ved studentereksamen.

A pegede særligt på to forhold som efter hans opfattelse er retligt betænkelige. For det første det forhold at klagernes oplysninger og argumenter til støtte for en højere karakter ikke må komme frem til de personer (bedømmerne) som tager stilling til om den pågældende karakter skal hæves når der er blevet klaget over en karakter. For det andet det forhold at der ikke bliver givet en begrundelse – hverken samtidig med afgørelsen eller efterfølgende på begæring – ved en fastholdelse af karakteren eller ved fastsættelse af en karakter der er lavere end klageren ønsker. A skrev bl.a. følgende:

”II. KLAGERENS OPLYSNINGER OG ARGUMENTER KOMMER IKKE FREM TIL DE NYE BEDØMMERE.

...

Efter hvad jeg har forstået, har Undervisningsministeriets kontor for eksamen og tilsyn lagt den linje, at de nye bedømmere i forbindelse med en ombedømmelse alene får tilsendt opgavebesvarelsen (og formentlig en oplysning om den karakter, der er meddelt i første instans). Dette bygger jeg på Undervisningsministeriets skrivelse af 25. juni 2007 om 'Procedure ved behandling af klager over skriftlige prøver' (vedlagt) samt mundtlige tilkendegivelser fra en gymnasieinspektør.

Det anførte indebærer, at de oplysninger og argumenter, som klageren ønsker at fremføre til støtte for sin klage, ikke kan komme frem til de nye bedømmere (ombedømmerne), der tager stilling til, om karakteren skal hæves og i bekræftende fald til hvilken karakter. I praksis betyder dette eksempelvis, at en klageskrivelse, der indeholder en argumentation, som bl.a. sammenholder opgavebesvarelsen og bedømmelsen i første instans med censorvejledningen og regler med krav angående fagets indhold m.v., samt oplyser om den undervisning og vejledning, eleven har modtaget, ikke kan komme til at indgå ved de nye bedømmers (ombedømmernes) stillingtagen. Dette giver de nye bedømmere en skæv opfattelse af klagen og hindrer en relevant behandling af denne.

...

Efter min opfattelse strider den pågældende ordning – hvis jeg har opfattet den rigtigt – mod grundlæggende retsprincipper samt almindelige principper vedrørende administrativ rekurs. Den kan derfor kun være retligt acceptabel, hvis den har udtrykkelig lovhjemmel (jf. herved Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – almindelige emner, 4. udg., s. 164, note 9, og s. 190, om hjemmel for fravigelse af almindelige retsgrundsætninger m.v., bl.a. vedrørende administrativ rekurs), og så vidt jeg kan vurdere, foreligger en sådan hjemmel ikke.

III. MANGLENDE BEGRUNDELSE.

Det er ikke muligt at få en ledsagende begrundelse eller en efterfølgende begrundelse på begæring for ombedømmernes beslutning om at fastholde den oprindelige karakter eller for en karakter, som er lavere end krævet af klageren i dennes klageskrivelse.

...

III. 1. Resultatet af en klagesag er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Når Undervisningsministeriets kontor for eksamen og tilsyn har den opfattelse, at den karakter, der følger af en ombedømmelse, ikke skal begrundes, er baggrunden for-

mentlig, at man tager udgangspunkt i, at selve udførelsen af bedømmelsen kan siges at være en udmåling på en skala og derfor kan hævdes at være en form for faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke en afgørelse. Dette giver mig anledning til en række bemærkninger, som fremgår af det følgende.

...

En ombedømmelse i anden instans er ikke en førsteinstanssag. Som det fremgår af indledningen til nærværende afsnit III er det opfattelsen i Undervisningsministeriets kontor for eksamen og tilsyn, at en ombedømmelse er en helt ny bedømmelse, hvorfor der ikke er tale om (en afgørelse og) krav på begrundelse.

Dette kan imidlertid ikke tiltrædes. Uanset at der sker en ny bedømmelse ved andre bedømmere, er der tale om en foranstaltning som led i behandlingen af en klagesag. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at den pågældende ombedømmelse finder sted med basis i et særskilt retsgrundlag (bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007, kap. 10). Endvidere finder ombedømmelsen sted, fordi institutionen/rektoren – på baggrund af en klage – har fundet, at der er berettiget tvivl om karakterens rigtighed, jf. den nævnte bekendtgørelses § 46. Ombedømmelsen er derfor en foranstaltning til afklaring af, om den oprindelige karakter var korrekt. Herved har ombedømmelsen set i sin samlede sammenhæng en anden status end den bedømmelse, der foretages i første instans af den afleverede besvarelse.

Ny bedømmelse betegnes afgørelse i anden sammenlignelig sammenhæng. I FOB 1998.478* (s. 486, 2. sp.) henviser ombudsmanden til, at behandling af eksamensklager i det relevante regelsæt betegnes 'afgørelse'. Jeg skal derfor gøre opmærksom på, at i bekendtgørelse nr. 867 af 19. august 2004 om eksamen ved universitetsuddannelser (med senere ændringer) betegnes ny bedømmelse som en afgørelse. I den pågældende bekendtgørelses § 44 hedder det således 'Bedømmernes afgørelse, herunder en eventuel ny bedømmelse,

...’.

Det kan i den forbindelse nævnes, at ved universiteterne opfattes alle beslutninger vedrørende klager, herunder nye bedømmelser, også i praksis som afgørelser i forvaltningslovens forstand med den konsekvens, at der meddeles samtidige begrundelser. Det er vanskeligt at forstå, at der skulle være forskel på universiteterne og gymnasierne m.v. på dette område.

Det kan også nævnes, at der i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) (gymnasieloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 444 af 8. maj 2007, § 39, stk. 2, der danner hjemmelsgrundlag for bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007, ligeledes anvendes udtrykket ’afgørelser’.

...

III. 2. Konklusion: Retligt krav om begrundelse af karakter.

Da resultatet af en eksamensklagesag efter ovenstående er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, er det min opfattelse at et sådant resultat (karakter) skal begrundes, hvis det er udtryk for, at klageren ikke fuldt ud får medhold, jf. forvaltningslovens §§ 22-24.”

Jeg bad den 22. november 2007 Undervisningsministeriet om en udtalelse i anledning af A’s generelle klage vedrørende klage over karakterer ved studentereksamen. Jeg bad Undervisningsministeriet om i udtalelsen at forholde sig til det som A skrev i brevet af 10. november 2007. Endvidere bad jeg Undervisningsministeriet om i udtalelsen at sammenholde sagen med det jeg har udtalt om forvaltningslovens afgørelsesbegreb i en sag som er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 611 ff* (særligt s. 615 ff).

I en udtalelse af 15. februar 2008 skrev Undervisningsministeriet bl.a. følgende:

”De omhandlede forhold er reguleret i kapitel 10 i bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007 om prøver og eksamen i den almene og studieforberedende ungdoms- og voksenuddannelser (Eksamensbekendtgørelsen).

Efter bestemmelserne i bekendtgørelsen træffer institutionen afgørelse i klagesager om bl.a. bedømmelsen ved eksamen, jf. §§ 44, stk. 1, og 45, stk. 1, smh. med § 43, stk. 1, nr. 3.

Afgørelsen kan gå ud på, at klagen afvises, jf. § 44, stk. 1, eller at der foretages en ombedømmelse, gives tilbud om omprøve eller at klageren ikke får medhold i klagen, jf. § 45, stk. 1.

Disse afgørelser er afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. bl.a. ombudsmandens udtalelse i sagen FOB 2006, s. 611 ff., og er således umiddelbart omfattet af denne lovs krav til forvaltningsprocessen mv. Nogle af de institutioner, som træffer afgørelser i henhold til bekendtgørelsen, er imidlertid som selvejende institutioner uden for den offentlige forvaltning ikke direkte omfattet af forvaltningsloven. Derfor indeholder bestemmelserne regler om sagernes oplysning, om partshøring og om skriftlighed og begrundelse, der svarer til reglerne i forvaltningsloven.

Hvis afgørelsen går ud på, at der skal ske ombedømmelse, eventuelt efter Undervisningsministeriets omgørelse af institutionernes afgørelse, jf. § 47, udpeger institutionen henholdsvis Undervisningsministeriet nye bedømmere, jf. § 48, som foretager en ny bedømmelse af den oprindelige opgavebesvarelse.

Denne bedømmelse foretages uden inddragelse af klagen eller de udtalelser mv. der er fremkommet som led i klagesagens behandling. Dette skyldes hensynet til en ligelig behandling af klageren i sammenligning med eksaminander, som ikke har klaget over bedømmelsen af deres opgavebesvarelser.

Ministeriet finder, at dette retlige hensyn vejer tungere end hensynet til klagerens behov for at kunne argumentere for sin besvarelses kvalitet. Ministeriet lægger herved til grund, at en besvarelse skal kunne stå alene således at forstå, at besvarelsen i sig selv rummer de overvejelser, begrundelser og re-

sultater mv., som eksaminanden kan forventes at få bedømt.

En eventuel ombedømmelse og en deraf følgende eventuelt ændret karakter er således ikke en del af afgørelsen efter § 45, men en følge af afgørelsen. Det bemærkes, at ombedømmelsen kan gå ud på, at karakteren bliver uændret eller hæves, jf. § 48, stk. 3 og 4.

Ombedømmelsen er efter ministeriets opfattelse heller ikke i øvrigt en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Som det fremgår af ombudsmandens praksis, jf. fx FOB.1993.315*, har ombudsmanden også hidtil lagt til grund, at forvaltningslovens regler, herunder reglerne om begrundelse, af samme grund ikke finder anvendelse ved karaktergivning.”

Jeg sendte den 26. februar 2008 en kopi af Undervisningsministeriets udtalelse af 15. februar 2008 til A med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

I brev af 8. marts 2008 kom A bl.a. med følgende bemærkninger til ministeriets udtalelse af 15. februar 2008:

”B. KLAGERENS OPLYSNINGER OG ARGUMENTER KOMMER IKKE FREM TIL DE NYE BEDØMMERE.

...

B.2. Vigtige oplysninger og argumenter kan ikke komme frem.

...

Det forhold, at klagerens argumenter ikke kan komme frem til bedømmerne, kan i sidste ende føre til opretholdelse af forkerte resultater (forkerte karakterer), fordi klageren ikke kan få lejlighed til at forklare de nye bedømmere, hvorfor karakteren er forkert.

...

B.5. Ministeriets henvisning til lighedshensyn.

Som det fremgår af citatet i afsnit B.3 ovenfor (fra ministeriets skrivelse af 15. februar 2008, s. 2), er det ministeriets synspunkt, at det er nødvendigt at afskære klageren fra at fremføre argumenter og oplysninger over for de personer, som tager stil-

ling til klagen, for at tilgodese hensynet til lighed. Dette er efter min opfattelse en misforståelse. Hensynet til lighed i forbindelse med en klageordning tilgodeses ved, at alle berørte kan klage.

...

B.7. Klageordninger tilgodeser primært retssikkerhedshensyn – ikke lighedshensyn.

Som det fremgår af afsnit B.3 (citatet fra ministeriets skrivelse af 15. februar 2008, s. 2) finder ministeriet, at klagerens adgang til at fremføre oplysninger og argumenter over for de personer, som tager stilling til klagen, må afskæres for at tilgodese lighedshensyn.

Hertil skal jeg bemærke, at klageordninger normalt er indrettet primært med henblik på at tilgodese den enkelte borgers (klagers) retssikkerhed, jf. Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – almindelige emner, 4. udg., s. 293. Det er en meget væsentlig del af retssikkerhedshensynet, at den enkelte borger (elev), som klager, kan fremføre sine oplysninger og argumenter over for den eller dem, som tager stilling til klagen. Kun herved kan det sikres, at beslutninger i første instans, som bygger på fejllopfattelser, misforståelser og fejlfortolkninger kan blive korigeret, således at der opnås et korrekt resultat.

Diffuse lighedshensyn til en bred masse af borgere (elever), som ikke har benyttet deres klageadgang, spiller normalt ikke nogen særlig rolle i forbindelse med administrativ rekurs.

C. MANGLENDE BEGRUNDELSE.

...

C.2. Visitationsbeslutning gøres kunstigt til sagens egentlige afgørelse.

Som yderligere et argument imod ministeriets opfattelse skal jeg henviser til følgende:

Den ordning, som ministeriet har etableret ved eksamensbekendtgørelsens (bek. 754 af 25. juni 2007), kap. 10, går ud på, at institutionens leder (rektor) træffer beslutning om, hvorvidt en klage over karakteren skal afvises eller fremmes med henblik på en ombedømmelse m.v. Ombedømmelsen kan resul-

tere i en fastholdelse eller forhøjelse af karakteren.

Rektors nævnte stillingtagen har karakter af en såkaldt visitationsordning (se herom Bent Christensen, Forvaltningsret – prøvelse, 2. udg., s. 241 og 242f). En visitationsbeslutning om, hvorvidt sagen skal fremmes, kan med nogen ret karakteriseres som en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men hvor sagen går videre til ombedømmelse, kan visitationsafgørelsen aldrig være hovedafgørelsen i klagesagen. En sådan klagesag drejer sig grundlæggende om, hvorvidt karakteren kan hæves, og visitationsafgørelsen er alene en delafgørelse eller en indledende afgørelse forud for selve hovedafgørelsen af sagens materielle hovedspørgsmål, dvs. om karakteren kan hæves. Det er derfor et uacceptabelt kunstgreb, når ministeriet på s. 2 i sin skrivelse af 15. februar 2008 betegner en ombedømmelse og den karakterfastsættelse, der her finder sted, som blot 'en følge af afgørelsen' (dvs. som blot en følge af visitationsafgørelsen).

...

C.4. FOB 2006.611 (s. 616).

I FOB 2006.611 (s. 616, 1. sp.) anfører Folketingets Ombudsmand: 'Eksempelvis er karaktergivningen ved en eksamen ikke omfattet af afgørelsesbegrebet, hvorimod resultatet af en eventuel efterfølgende klagesagsbehandling vedrørende eksamen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand' (min understregning).

Da resultatet af en behandling af en klagesag vedrørende en karakter (hvor der sker en ombedømmelse) kun kan være den karakter, som ombedømmelsen fører til, antager jeg, at ombudsmanden er enig i mit synspunkt, hvorefter den karakterfastsættelse, der følger af en ombedømmelse i anledning af en klage over en studentereksamenskarakter, er en afgørelse i forvaltningslovens forstand."

Jeg sendte den 13. marts 2008 en kopi af A's brev af 8. marts 2008 videre til Undervisningsministeriet med henblik på ministeriets eventuelle bemærkninger.

Den 21. maj 2008 skrev Undervisningsministeriet til mig at ministeriet kunne henholde sig til ministeriets brev af 15. februar 2008. Samtidig supplerede ministeriet udtalelsen med bl.a. følgende bemærkninger:

"Ad B 1. Manglende lovhjemmel.

Ministeriet finder ikke, at der skal anvendes sædvanlige principper for administrativ rekurs, da ombedømmelsen som sådan netop ikke er karakteriseret som administrativ rekurs, men som en følge af et bestemt udfald af en foretaget rekurs.

...

Ad B 4. Ministeriet mener, at opgavebehandling kan stå alene – også i klagesag.

Ministeriet bemærker hertil, at bedømmelsen ikke er et resultat af en forhandling mellem eksaminand og bedømmere. I øvrigt henvises til bemærkningerne ad B 3.

...

Ad B 7. Klageordning tilgodeser primært retssikkerhedshensyn – ikke lighedshensyn.

(A) synes i sin argumentation at se bort fra, at selve bedømmelsen ikke er en afgørelse. Klageren har fuld adgang til kontradiktion i forbindelse med selve klagesagen, jf. bekendtgørelsens § 44, stk. 2. Der henvises i øvrigt til det under B 1 og B 2 anførte.

Ad C. Manglende begrundelse.

Der henvises i det hele til ministeriets brev af 15. februar 2008 for så vidt angår C 1 – C 4.

Ad C. 5. God forvaltningsskik.

...

Som det fremgår af kapitel 3 i bekendtgørelse nr. 262 af 20. marts 2007 om karakter-skala og anden bedømmelse, gives en karakter på grund af en samlet vurdering af præstationen.

Hvis et ønske om en samtidig eller efterfølgende begrundelse skal kunne imødekommes, vil det indebære en stor grad af skriftlighed i forbindelse med hver eneste bedømmelse/ombedømmelse.

Det vil betyde et omfattende ekstra arbejde for de involverede bedømmere, og som følge heraf påføre institutionerne meget betydelige merudgifter.

Karakterskalabekendtgørelsen angiver i tilfælde af uenighed blandt bedømmerne, hvordan den endelige karakter skal udregnes. De nærmere drøftelser mellem bedømmerne om karakterfastsættelsen, der i vidt omfang beror på et skøn og som er en samlet vurdering af præstationen, kan være praktisk umulig at beskrive i detaljen.”

Den 27. maj 2008 sendte jeg A en kopi af Undervisningsministeriets supplerende udtalelse af 21. maj 2008 med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

I brev af 14. juni 2008 kom A bl.a. med følgende bemærkninger til ministeriets supplerende udtalelse af 21. maj 2008:

”d. Ministeriets ’Ad B 4. Ministeriet mener, at opgavebesvarelse kan stå alene – også i klagesag.’

Ministeriet anfører: ’Ministeriet bemærker hertil, at bedømmelsen ikke er et resultat af en forhandling mellem eksaminand og bedømmer. I øvrigt henvises til bemærkningerne ad B 3.’

Jeg skal hertil bemærke følgende:

Det forhold, at der i en klagesag, herunder sager om ombedømmelser og omvurderinger, normalt kan fremføres argumenter fra klageren, er ikke udtryk for en forhandling, men for en sikring af, at klageren kan få en ordentlig og grundig stillingtagen til de forhold, som han eller hun mener må være overset eller fejlbedømt af førsteinstansen. Dette sikrer i øvrigt også den offentlige interesse i en korrekt afgørelse.

...

Ministeriets argumentation bygger bl.a. på det synspunkt, at der ikke er tale om en afgørelse. Over for ministeriets argumentation skal jeg henvise til, hvad jeg har anført i min oprindelige klageskrivelse af 10. november 2007 til Folketingets Ombudsmand, pkt. III.1 (s. 3-6) og pkt. III.3 (s. 6).

Ministeriet argumenterer endvidere med et ’omfattende ekstra arbejde’ og ’meget betydelige merudgifter’. Over for ministeriets argumentation skal jeg henvise til, at antallet af sager, der går til ombedømmelse, er be-

grænset, bl.a. fordi der er etableret en form for visitationsordning, som indebærer, at institutionerne/rektorerne frasorterer klager, jf. bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007 §§ 44-46 (se min oprindelige klageskrivelse af 10. november 2007 til Folketingets Ombudsmand, pkt. III.1, s. 5, to sidste afsnit).

Ministeriet anfører endvidere argumenter om, at der ikke er meget at anføre i en begrundelse. Dette kan afkræftes. Praksis fra universiteterne viser, at der i en begrundelse for resultatet af en klagesag vedrørende karakterer kan anføres en række bedømmelseskriterier mv. og faktiske oplysninger, som har ført frem til den fastsatte karakter. På gymnasieområdet er forholdet endvidere det, at censorerne/bedømmerne (i første instans), når de afgiver en udtalelse til institutionen/ rektor i anledning af en klage, jf. bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007 § 44, helt naturligt og uden problemer begrunder den i første instans fastsatte karakter (se min oprindelige klageskrivelse af 10. november 2007 til Folketingets Ombudsmand, pkt. III.1, s. 5, sidste afsnit).”

Den 25. juni 2008 skrev jeg til A at jeg nu ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag. Jeg skrev samtidig at jeg samme dag havde sendt en kopi af A’s brev af 14. juni 2008 til Undervisningsministeriet til ministeriets orientering.

I min afsluttende udtalelse af 17. november 2008 skrev jeg bl.a. følgende til A:

Ombudsmandens udtalelse

”Min behandling af din henvendelse har særligt relateret sig til de to forhold som du har peget på som retligt betænkelige i sager om klager over karakterer ved studentereksamen. For det første det forhold at klagerens oplysninger og argumenter til støtte for en højere karakter ikke må komme frem til de personer (bedømmerne) som tager stilling til om en karakter skal hæves når der er blevet klaget over den. For det andet det forhold at der ikke

bliver givet en begrundelse – hverken samtidig med afgørelsen eller efterfølgende på begæring – ved en fastholdelse af karakteren eller ved fastsættelse af en karakter der er lavere end klageren ønsker.

Regelgrundlaget

Det fremgår af § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) (lovbekendtgørelse nr. 791 af 24. juli 2008) at '[u]ndervisningsministeren fastsætter endvidere regler om klage over og omgørelse af trufne afgørelser i forbindelse med prøver og eksamen'.

I forarbejderne til bestemmelsen i § 39, stk. 2 (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 945 f), er det anført at '[i] en eksamensbekendtgørelse, som vil være fælles for de gymnasiale uddannelser, fastsættes særskilte regler om klager i forbindelse med prøver og eksamen og om klager over og omgørelse af rektors afgørelser af elevernes klager'.

Udgangspunktet i de fleste rekursordninger er at klageinstansen skal træffe den materielt rigtige afgørelse i klagesagen. Det almindelige official- eller undersøgelsesprincip gælder også i forbindelse med sagsbehandlingen hos en klageinstans. Det er således det klare udgangspunkt at det er klageinstansens ansvar at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 989 f, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 321 f, og Bent Christensen, Forvaltningsret. Prøvelse, 2. udgave (1994), s. 253 ff.

Det er også udgangspunktet at der ikke er nogen begrænsninger i en klagers adgang til at fremføre nye påstande, anbringender og faktiske omstændigheder for klageinstansen. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 991, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 324 ff, og Bent Christensen,

Forvaltningsret. Prøvelse, 2. udgave (1994), s. 256.

Ligeledes er det udgangspunktet at prøvelsen hos en klageinstans er en fuldstændig efterprøvelse af hele sagens faktum og af alle sagens retlige spørgsmål, og i forlængelse heraf en stillingtagen til den konkrete subsumption i sagen. En part i en klagesag har ikke krav på at klageinstansen foretager bestemte sagsoplysnings-skridt. Men som nævnt gælder undersøgelsesprincippet, og klageinstansen må således ud fra dette afgøre hvilke sagsoplysnings-skridt der skal foretages. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 992 ff, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 326 ff, og Bent Christensen, Forvaltningsret. Prøvelse, 2. udgave (1994), s. 257 f.

En klageinstans' afgørelse i en klagesag kan som udgangspunkt være afvisning, stadfæstelse, ændring, ophævelse og hjemvisning. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 1004 ff, og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 334 ff.

Det jeg her har anført om undersøgelsesprincippet, klagerens adgang til at fremføre nye påstande mv., klageinstansens fuldstændige efterprøvelse af sagen og resultatet af klageinstansens afgørelse i sagen, er efter min opfattelse det der som udgangspunkt gælder for en klageinstans i forbindelse med administrativ rekurs. Dette udgangspunkt kan dog være fraveget (til ugunst for borgerne) på et eller flere punkter hvis det fremgår af loven eller er fastsat i administrativt fastsatte regler som har hjemmel i loven. Men en fravigelse af dette udgangspunkt (til ugunst for borgerne) må efter min opfattelse kræve klar hjemmel i loven. Der er nemlig tale om en fravigelse af en almindelig retsgrundsætning som gælder med lovs kraft. Jeg henviser til Jens Garde og Karsten

Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 164, note 9, s. 190 og s. 320 f.

I en sag som er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 611 ff* (særligt s. 615 ff), har jeg udtalt bl.a. følgende om forvaltningslovens afgørelsesbegreb:

'Forvaltningslovens afgørelsesbegreb – afgrænsning i forhold til faktisk forvaltningsvirksomhed

Efter § 2, stk. 1, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985) gælder loven for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, og det har derfor væsentlig betydning for sagsbehandlingen hvorvidt der er tale om en afgørelsessag eller ej. Forvaltningsloven indeholder ingen definition af afgørelsesbegrebet, men efter forarbejderne til loven sigtes der med udtrykket 'truffet afgørelse' til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser der går ud på at fastsætte hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for loven falder navnlig den administrative sagsbehandling der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, som f.eks. patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115.

En række aktiviteter som udføres af forvaltningsmyndigheder, er ikke afgørelsesvirksomhed, men faktisk forvaltningsvirksomhed. Begrebet faktisk forvaltningsvirksomhed omfatter f.eks. rengøring og vedligeholdelse af offentlige bygninger, sygdomsbehandling og undervisning. Afgrænsningen mellem afgørelsesvirksomhed og faktisk forvaltningsvirksomhed kan i praksis være vanskelig. Det antages at en beslutning om optagelse på et plejehjem er en afgørelse, hvorimod en beslutning om hvilket værelse en beboer skal tildeles, som udgangspunkt er faktisk forvaltningsvirksomhed. Tilsvarende sondring gælder mellem en beslutning om at

bortvise en elev fra folkeskolen og en beslutning om at bortvise en elev fra resten af en undervisningstime, jf. Hans Gammeftoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 33 ff.

En lang række af de administrative beslutninger som en forvaltningsmyndighed træffer i forbindelse med undervisning, pasning, pleje og andre serviceforanstaltninger, er ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand, mens andre beslutninger der overvejende er af retlig karakter, er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Resultatet af den sagsbehandling der finder sted i anledning af eventuelle klager over at de service- eller tjenesteydelser der modtages, ikke opfylder lovgivningens krav på det pågældende område, og hvor vedkommende myndighed eller en tilsynsmyndighed skal fastslå hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde, er afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), 3. oplag (2003), s.124. Jeg henviser også til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retsikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 105.

Eksempelvis er karaktergivningen ved en eksamen ikke omfattet af afgørelsesbegrebet hvorimod resultatet af en eventuel efterfølgende klagesagsbehandling vedrørende eksamen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315* ff, for 1997, s. 316* ff, og for 1998, s. 478* ff.'

Det er fast antaget – som jeg også skriver i min udtalelse, refereret ovenfor – at karaktergivning ved en eksamen ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Men resultatet af den klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en eventuel efterfølgende klage over karaktergivningen ved en eksamen (og hvor vedkommende myndighed skal fastslå hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde), er afgørelser i forvaltningslovens for-

stand. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), 3. oplag (2003), s. 124, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 105, Jens Garde mfl., Forvaltningsret. Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 17, note 70, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff, for 1997, s. 316 ff, for 1998, s. 478 ff, og for 2006, s. 611 ff.

Som udgangspunkt gælder således at karaktergivning ved en eksamen ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand, men at resultatet af den klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en eventuel efterfølgende klage over karaktergivningen, er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Dette udgangspunkt kan dog være fraveget (til ugunst for borgerne) på et eller flere punkter hvis det fremgår af loven eller er fastsat i administrativt fastsatte regler med hjemmel i loven. Men en fravigelse af dette udgangspunkt (til ugunst for borgerne) må efter min opfattelse kræve klar hjemmel i loven.

Eksamensbekendtgørelsen

Undervisningsministeriet har – i medfør af bl.a. den ovenfor omtalte bestemmelse i § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) – udstedt bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007 om prøver og eksamen i de almene og studieforberedende ungdoms- og voksenuddannelser (eksamensbekendtgørelsen). I eksamensbekendtgørelsens kapitel 10 er der fastsat bestemmelser om klage over forhold ved prøverne. Af disse bestemmelser fremgår bl.a. følgende:

§ 42. Klage over forhold ved prøver ved forberedende voksenundervisning, ved almen voksenuddannelse og i de gymnasiale uddannelser, indbringes af eksaminanden til institutionen. Klagen skal være skriftlig og begrundet. Hvis klageren er undergivet forældremyndighed,

kan klagen tillige indgives af forældremyndighedsindehaver.

...

§ 43. Klage indgives individuelt og skal nøje angive de faktiske omstændigheder, som efter klagerens mening bør begrunde en imødekommende afgørelse. Klagen kan vedrøre:

- 1) Eksaminationsgrundlaget, herunder prøvespørgsmål, opgaver og lignende og disses forhold til uddannelsens mål og krav.
- 2) Eksamensforløbet.
- 3) Bedømmelsen.

...

§ 44. Institutionen afgør, om klagesagen skal fremmes eller afvises som åbenbar grundløs. Afvisningen af klagen skal være skriftlig og begrundet. Skal sagen fremmes, forelægger institutionen straks klagen for eksaminator og censor(er) med anmodning om en udtalelse inden for en nærmere angivet frist på normalt højst 2 uger.

Stk. 2. Institutionen forelægger udtalelserne for klageren, der gives lejlighed til at fremkomme med eventuelle kommentarer inden for en frist på normalt 1 uge.

§ 45. Institutionens afgørelse, der skal være skriftlig og begrundet, kan gå ud på:

- 1) ny bedømmelse (ombedømmelse),
- 2) tilbud om ny prøve (omprøve) eller
- 3) at klageren ikke får medhold.

Stk. 2. Afgørelsen meddeles hurtigst muligt klageren og eventuelle andre berørte eksaminander, jf. § 40, stk. 2. Institutionen orienterer eksaminator og censor om afgørelsen.

§ 46. Institutionen kan kun træffe afgørelse om ombedømmelse eller omprøve, når der foreligger særlige omstændigheder, der giver anledning til berettiget tvivl om bedømmelsen, herunder væsentlige proceduremæssige mangler.

...

§ 48. Institutionen udpeger ny censor og eventuelt ny eksaminator til ombedøm-

melsen eller omprøven. Hvis ministeriet har udpeget censor ved den oprindelige prøve, underretter institutionen ministeriet om sin afgørelse af klagesagen, og ministeriet udpeger en ny censor.

Stk. 2. Omprøve eller ombedømmelse efter stk. 1 skal finde sted snarest muligt.

Stk. 3. Ombedømmelse kan ikke resultere i en lavere karakter.

Stk. 4. Hvis klagen resulterer i en ændret karakter, og hvis bevis er udstedt, skal institutionen inddrage beviset og udstede et nyt bevis.'

Min vurdering

Nedenfor udtaler jeg mig først om det forhold at klagernes oplysninger og argumentation til støtte for en højere karakter ikke må komme frem til de personer som bedømmer om den pågældende karakter skal hæves når der er blevet klaget over den. Derefter udtaler jeg mig om det forhold at der ikke bliver givet en begrundelse – hverken samtidig med afgørelsen eller efterfølgende på begæring – når karakteren fastholdes, eller hvis der gives en karakter der er lavere end klageren ønsker.

Klagernes oplysninger og argumenter må ikke komme frem til bedømmerne i klagesagen

I dit brev af 10. november 2007 til mig skriver du at Undervisningsministeriet – efter hvad du har forstået – har lagt den linje at de nye bedømmere i forbindelse med en ombedømmelse alene får tilsendt opgavebesvarelsen og formentlig en oplysning om den karakter der er meddelt i første instans. Det indebærer at de oplysninger og argumenter som klageren ønsker at fremføre til støtte for sin klage, ikke kan komme frem til de nye bedømmere der tager stilling til om karakteren skal hæves, og i bekræftende fald hvilken karakter den skal hæves til.

Efter din opfattelse strider en sådan ordning mod grundlæggende principper samt almindelige principper om admini-

strativ rekurs. Den kan derfor kun være retligt acceptabel hvis den har udtrykkelig lovhjemmel, og en sådan hjemmel findes efter din opfattelse ikke.

Undervisningsministeriet skriver i en udtalelse af 15. februar 2008 at ministeriet ikke kan tilslutte sig dine betragtninger. Ministeriet skriver også at hvis en afgørelse i anledning af en klage over en eksamensbedømmelse går ud på at der skal ske ombedømmelse, eventuelt efter Undervisningsministeriets omgørelse af institutionernes afgørelse (eksamensbekendtgørelsens § 47), så udpeger institutionen, henholdsvis Undervisningsministeriet, nye bedømmere (eksamensbekendtgørelsens § 48), og de foretager en ny bedømmelse af den oprindelige opgavebesvarelse. Klageinstansen foretager den nye bedømmelse uden at inddrage klagen eller de udtalelser mv. der er fremkommet som led i klagesagens behandling. Dette skyldes hensynet til eksaminander som ikke har klaget over bedømmelsen af deres opgavebesvarelser. Ministeriet ønsker en ligelig behandling af klageren i sammenligning med de øvrige eksaminander, og efter ministeriets opfattelse vejer dette retlige hensyn tungere end hensynet til klagerens behov for at kunne argumentere for sin besvarelses kvalitet. Ministeriet lægger i den forbindelse til grund at en besvarelse skal kunne stå alene således at besvarelsen i sig selv rummer de overvejelser, begrundelser og resultater mv. som eksaminanden kan forvente at få bedømt.

I brev af 8. marts 2008 kommer du med bemærkninger til ministeriets udtalelse af 15. februar 2008. Til ministeriets bemærkninger om at det er nødvendigt at afskære klageren fra at fremføre argumenter og oplysninger over for de personer som tager stilling til klagen, for at tilgodese hensynet til lighed, skriver du at dette efter din opfattelse er en misforståelse. Hensynet til lighed i forbindelse med en klageordning tilgodeses ved at alle berørte kan

klage. Du anfører at klageordninger normalt er indrettet primært med henblik på at tilgodese den enkelte borgers (klagers) retssikkerhed. Det er en meget væsentlig del af retssikkerhedshensynet at den enkelte borger som klager kan fremføre sine oplysninger og argumenter over for den eller de der tager stilling til klagen. Kun på den måde kan det sikres at beslutninger i første instans som bygger på fejllopfattelser, misforståelser og fejlfortolkninger, kan blive korrigeret så resultatet bliver korrekt.

Den 21. maj 2008 skrev Undervisningsministeriet til mig at ministeriet kunne henholde sig til ministeriets brev af 15. februar 2008. Ministeriet skrev supplerende bl.a. at ministeriet ikke mener at der skal anvendes sædvanlige principper for administrativ rekurs, da ombedømmelsen som sådan netop ikke er karakteriseret som administrativ rekurs, men som en følge af et bestemt udfald af en foretaget rekurs. Endvidere skrev ministeriet at den nye bedømmelse ikke er et resultat af en forhandling mellem eksaminand og bedømmere.

Du kom i brev af 14. juni 2008 med dine bemærkninger til ministeriets supplerende udtalelse af 21. maj 2008. Til ministeriets bemærkninger om at den nye bedømmelse ikke er et resultat af en forhandling mellem eksaminand og bedømmere, skrev du at det forhold at der i en klagesag, herunder sager om ombedømmelser og omvurderinger, normalt kan fremføres argumenter fra klageren, ikke er udtryk for en forhandling. Der er derimod tale om at sikre at klageinstansens bedømmere tager ordentligt og grundigt stilling til de forhold som klageren mener må være overset eller fejlbedømt af førsteinstansen. Dette sikrer i øvrigt også den offentlige interesse i en korrekt afgørelse.

Som nævnt ovenfor er udgangspunktet efter min opfattelse at det jeg har anført (om undersøgelsesprincippet, klagerens

adgang til at fremføre nye påstande mv., klageinstansens fuldstændige efterprøvelse af sagen og resultatet af klageinstansens afgørelse i sagen), gælder for en klageinstans i forbindelse med administrativ rekurs. Dette udgangspunkt kan dog være fraveget (til ugunst for borgerne) på et eller flere punkter hvis det fremgår af loven eller er fastsat i administrative regler som har hjemmel i loven. Men en fravigelse af dette udgangspunkt (til ugunst for borgerne) må efter min opfattelse kræve klar hjemmel i loven.

Den ordning som Undervisningsministeriet i eksamensbekendtgørelsen har fastsat for behandlingen af klager over (bl.a.) karakterer ved studentereksamen, er sket med henvisning til § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx). Af § 39, stk. 2, fremgår det at '[u]ndervisningsministeren fastsætter (...) regler om klage over og omgørelse af trufne afgørelser i forbindelse med prøver og eksamen'.

Efter min opfattelse giver ordlyden i bestemmelsen i § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) ikke grundlag for at antage at lovgiver hermed har tænkt sig at den klageordning der skulle fastsættes, skulle kunne afvige fra det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs. Det fremgår heller ikke af forarbejderne til bestemmelsen at lovgiver har tænkt sig en klageordning der fraviger det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs.

Det er på den baggrund min opfattelse at der ikke er hjemmel til at Undervisningsministeriet med henvisning til § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) kan fastsætte en ordning om klager over karakterer ved studentereksamen der fraviger det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs. Der er således alene hjemmel til at fastsætte en klageordning der følger de almindeligt gældende regler for administrativ rekurs.

Det betyder bl.a. at de almindelige regler om at undersøgelsesprincippet gælder for klageinstansen, og at klageren har adgang til at fremføre nye påstande mv. over for klageinstansen, gælder for behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

Undervisningsministeriet har i brev af 21. maj 2008 givet udtryk for at ministeriet ikke mener at der skal anvendes sædvanlige principper for administrativ rekurs da ombedømmelsen som sådan netop ikke er karakteriseret som administrativ rekurs, men som faktisk forvaltningsvirksomhed som følge af et bestemt udfald af en foretaget rekurs. Jeg skal hertil bemærke at der efter min opfattelse ikke er hjemmel til at foretage en sådan opdeling af en klagesag. Efter min opfattelse giver bestemmelsen i § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) alene hjemmel til at fastsætte regler om en klageordning der følger de almindeligt gældende regler for administrativ rekurs; det vil sige en almindelig rekursordning. Og de almindeligt gældende regler for administrativ rekurs indebærer efter min opfattelse at hele klagesagen anses for en og samme sag indtil slutresultatet er nået i sagen. Med andre ord vil det ovenfor nævnte om at det er de almindeligt gældende regler for administrativ rekurs der gælder, også skulle anvendes ved ombedømmelsen. Det betyder bl.a. at det almindeligt gældende undersøgelsesprincip og klagerens adgang til at fremføre nye påstande mv. over for klageinstansen i sager om klager over karakterer ved studentereksamen også gælder ved ombedømmelsen.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

Undervisningsministeriet har i brev af 15. februar 2008 givet udtryk for at det er nødvendigt at afskære klageren fra at fremføre argumenter og oplysninger over

for de personer som tager stilling til klagen, for at tilgodese hensynet til lighed. Jeg skal hertil bemærke – som du også gør i dit brev af 8. marts 2008 – at hensynet til lighed i forbindelse med en klageordning tilgodeses ved at alle berørte kan klage. En klageordning er normalt indrettet primært med henblik på at tilgodese den enkelte borgers (klagers) retssikkerhed. Det er en væsentlig del af retssikkerhedshensynet at den enkelte borger som klager kan fremføre sine oplysninger og argumenter over for den eller de der tager stilling til klagen. Dette er med til at sikre at klageinstansen træffer den materielle rigtige afgørelse i klagesagen.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

Ingen begrundelse ved en fastholdelse af karakteren eller for fastsættelse af en karakter der er lavere end klageren ønsker

I dit brev af 10. november 2007 til mig skriver du at baggrunden for at Undervisningsministeriet har den opfattelse at den karakter der følger af en ombedømmelse, ikke skal begrundes, formentlig er at ministeriet tager udgangspunkt i at selve udførelsen af bedømmelsen kan kaldes en udmåling på en skala. Man kunne derfor hævde at denne bedømmelse er en form for faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke en afgørelse. Det skulle være Undervisningsministeriets opfattelse at en ombedømmelse er en helt ny bedømmelse, hvorfor der ikke er tale om en afgørelse og et heraf følgende krav på begrundelse.

Du er ikke enig i denne opfattelse. Uanset at der sker en ny bedømmelse ved andre bedømmere, er der tale om en foranstaltning som led i behandlingen af en klagesag. Det er på den baggrund din opfattelse at resultatet af en eksamensklagesag er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at et sådant resultat (karakteren) skal begrundes i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 hvis resultatet

er udtryk for at klageren ikke fuldt ud får medhold.

Undervisningsministeriet skrev i en udtalelse af 15. februar 2008 at ministeriet ikke var enig i dine betragtninger.

Ministeriet skrev bl.a. at en eventuel ombedømmelse og en deraf følgende eventuelt ændret karakter ikke er en del af afgørelsen efter eksamensbekendtgørelsens § 45, men en følge af afgørelsen. Ombedømmelsen er efter ministeriets opfattelse heller ikke i øvrigt en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ministeriet henviste til at ombudsmanden også i sin praksis (f.eks. udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff) hidtil har lagt til grund at forvaltningslovens regler, herunder reglerne om begrundelse, af samme grund ikke anvendes ved karaktergivning.

I brev af 8. marts 2008 kom du med bemærkninger til Undervisningsministeriets udtalelse af 15. februar 2008.

Du skrev bl.a. at den ordning som Undervisningsministeriet har etableret ved eksamensbekendtgørelsens kapitel 10, går ud på at institutionens leder (rektor) træffer beslutning om hvorvidt en klage over karakteren skal afvises eller fremmes med henblik på en ombedømmelse mv. Ombedømmelsen kan resultere i at karakteren fastholdes eller forhøjes. Rektors nævnte stillingtagen har karakter af en såkaldt visitationsordning. En visitationsbeslutning om hvorvidt sagen skal fremmes, kan med nogen ret karakteriseres som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Men hvor sagen går videre til ombedømmelse, kan visitationsafgørelsen aldrig være hovedafgørelsen i klagesagen. En sådan klagesag drejer sig grundlæggende om hvorvidt karakteren kan hæves, og visitationsafgørelsen er alene en delafgørelse eller en indledende afgørelse forud for selve hovedafgørelsen af sagens materielle hovedspørgsmål, dvs. om karakteren kan hæves. Det er derfor efter din opfattelse et

uacceptabelt kunstgreb når Undervisningsministeriet i udtalelsen af 15. februar 2008 betegner en ombedømmelse, og den karakterfastsættelse der her finder sted, som blot 'en følge af afgørelsen' (dvs. som blot en følge af visitationsafgørelsen).

Du henviste også til ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 611 ff, hvor det bl.a. er anført at '[e]ksempelvis er karaktergivningen ved en eksamen ikke omfattet af afgørelsesbegrebet, hvorimod resultatet af en eventuel efterfølgende klagesagsbehandling vedrørende eksamen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand'. Da resultatet af en behandling af en klagesag om en karakter hvor der sker en ombedømmelse, kun kan være den karakter som ombedømmelsen fører til, må den karakterfastsættelse der følger af en ombedømmelse i anledning af en klage over en karakter ved studentereksamen, derfor være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Den 21. maj 2008 skrev Undervisningsministeriet til mig at ministeriet kunne henholde sig til ministeriets brev af 15. februar 2008.

Som nævnt ovenfor er det fast antaget at karaktergivning ved en eksamen ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Men resultatet af den klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en eventuel efterfølgende klage over karaktergivningen ved en eksamen (og hvor vedkommende myndighed skal fastslå hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde), er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det her anførte gælder efter min opfattelse som udgangspunkt. Dette udgangspunkt kan dog være fraveget (til ugunst for borgerne) på et eller flere punkter hvis det fremgår af loven eller er fastsat i administrativt fastsatte regler med hjemmel i loven. Men en fravigelse af dette udgangspunkt (til ugunst for borgerne) må

efter min opfattelse kræve klar hjemmel i loven.

Efter det Undervisningsministeriet skriver i udtalelsen af 15. februar 2008, er det ministeriets opfattelse at en eventuel ombedømmelse, og en deraf følgende eventuelt ændret karakter, ikke er en del af afgørelsen efter eksamensbekendtgørelsens § 45, men faktisk forvaltningsvirksomhed som følge af afgørelsen. Ombedømmelsen er efter ministeriets opfattelse heller ikke i øvrigt en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Efter ordlyden af § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) er der ikke grundlag for at antage at lovgiver har tænkt sig at der skal gælde et andet afgørelsesbegreb end det der almindeligvis gælder med hensyn til afgørelser i forvaltningslovens forstand. Klageordningen i eksamensbekendtgørelsen er fastsat i henhold til denne bestemmelse i § 39, stk. 2, for så vidt angår behandlingen af klager over (bl.a.) karakterer ved studentereksamen. Det fremgår heller ikke af forarbejderne til bestemmelsen at lovgiver har tænkt sig en klageordning der fraviger det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs. Endvidere ses der heller ikke at være andre bestemmelser eller grundlag i øvrigt for at antage at der skulle gælde et andet afgørelsesbegreb end det der almindeligvis gælder.

Jeg er på den baggrund ikke enig i Undervisningsministeriets opfattelse af at en eventuel ombedømmelse og en deraf følgende eventuelt ændret karakter ikke er en del af afgørelsen i klagesagen, men faktisk forvaltningsvirksomhed som følge af afgørelsen. Efter min opfattelse er en eventuel ombedømmelse, og en deraf følgende ændret karakter, (en del af) resultatet af afgørelsen i klagesagen og dermed også en del af den samlede afgørelse. Det betyder bl.a. at en eventuel ombedømmelse, og en deraf følgende ændret karakter, er (en del af) en afgørelse i forvaltningslo-

vens forstand. Og når forvaltningsloven i øvrigt anvendes i sagen, så skal der i overensstemmelse med dennes §§ 22-24 gives en begrundelse – også for karaktergivningen.

Når en myndighed beslutter hvorledes det videre forløb af en sag skal være, træffer myndigheden efter min opfattelse som udgangspunkt ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Der er derimod tale om en procesledende beslutning. Dette gælder dog ikke hvis beslutningen går ud på at afslutte sagen. En sådan beslutning er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. En beslutning efter eksamensbekendtgørelsens § 44, stk. 1, 1. pkt., 'om klagesagen skal fremmes eller afvises som åbenbar grundløs', er således en procesledende beslutning hvis behandlingen af sagen fortsætter. Derimod er beslutningen en afgørelse i forvaltningslovens forstand hvis den afslutter sagen. Tilsvarende er en afgørelse efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr. 3, om at klageren ikke får medhold, en afgørelse i forvaltningslovens forstand, mens en beslutning efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr. 1, om ny bedømmelse (ombedømmelse) af den foreliggende prøve er en procesledende beslutning. Den efterfølgende ombedømmelse og den deraf følgende fastsættelse af en karakter vil – som nævnt ovenfor – så være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Undervisningsministeriet anfører i udtalelsen af 15. februar 2008 at en ombedømmelse og den karakterfastsættelse der her finder sted, blot er en følge af afgørelsen (dvs. en følge af afgørelsen om at der skal ske en ombedømmelse). Hertil skal jeg bemærke at en klagesag vedrørende en eksamenskarakter grundlæggende drejer sig om hvorvidt vurderingen af eksamenspræstationen skal ændres til gunst for eksaminanden, altså hvorvidt karakteren kan hæves. Afgørelsen af om der skal ske en ombedømmelse, er alene en delaf-

gørelse eller en indledende afgørelse forud for selve hovedafgørelsen af sagens materielle hovedspørgsmål, dvs. om karakteren kan hæves. Efter min opfattelse er der ikke hjemmel i lovgivningen til at foretage en opdeling af klagesagen således at en del af klagesagen anses for en afgørelsessag, mens en anden del ikke anses for en afgørelsessag.

Undervisningsministeriet henviser i ministeriets udtalelse af 15. februar 2008 – som støtte for sin opfattelse – til at ombudsmanden også i sin praksis (f.eks. udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff) hidtil har lagt til grund at forvaltningslovens regler, herunder reglerne om begrundelse, ikke finder anvendelse ved karaktergivning, da karaktergivning ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg skal hertil bemærke at det jeg bl.a. i udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff, har givet udtryk for, vedrører den karaktergivning der gives i en førsteinstans. Derimod er det – som også udtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 611 ff – min opfattelse at resultatet af den klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en eventuel efterfølgende klage over karaktergivningen ved en eksamen (og hvor vedkommende myndighed skal fastslå hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde), er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Resultatet af en klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en klage over karaktergivningen ved en eksamen, er således efter min opfattelse også den karakterfastsættelse som en ombødømmelse fører til.

Der vil dernæst kunne rejses det spørgsmål hvorvidt en afgørelse efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr. 2, om tilbud om ny prøve (omprøve) er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, eller om denne beslutning blot er en procesledende beslutning, således at resultatet af en

(eventuel) omprøve altså er afgørelsen i sagen. Efter min opfattelse er en beslutning om ny prøve (omprøve) en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvorimod bedømmelsen af omprøven ikke er afgørelsen i klagesagen – eller i det hele taget en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er der flere grunde til. For det første er det op til eleven om eleven ønsker en ny prøve eller ej (i sidstnævnte tilfælde med den konsekvens at eksamensresultatet ikke ændres). Gennemførelsen af en ny prøve er derfor ikke en nødvendig følge af afgørelsen i klagesagen. For det andet vil der efter afgørelsen i klagesagen om tilbud om ny prøve nu ikke længere være spørgsmål om en ændret bedømmelse af den tidligere eksamenspræstation. Derimod får eksaminanden mulighed for at gennemføre en ny prøve som skal vurderes uafhængigt af det tidligere eksamensforløb. Temaet ved vurderingen af den nye prøve er således udelukkende en bedømmelse (i første instans) af den nye eksamenspræstation. Der er her efter min opfattelse tale om karaktergivning i første instans – og dermed ikke afgørelsesvirksomhed, men faktisk forvaltningsvirksomhed.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

Afsluttende bemærkninger

Det er min opfattelse at der ikke er hjemmel til at Undervisningsministeriet med henvisning til § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) kan fastsætte en ordning vedrørende klager over karakterer ved studentereksamen der fraviger det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs. Der er således alene hjemmel til at fastsætte en klageordning der følger de almindeligt gældende regler for administrativ rekurs. Det betyder bl.a. at de almindelige regler om at undersøgelsesprincippet gælder for klageinstansen, og at klageren har adgang til at fremføre

nye påstande mv. over for klageinstansen, gælder for behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen.

Der er efter min opfattelse ikke hjemmel til at foretage en opdeling af en klagesag således at selve ombedømmelsen ikke er administrativ rekurs, men faktisk forvaltningsvirksomhed som følge af et bestemt udfald af en foretagen rekurs.

Efter min opfattelse er en eventuel ombedømmelse og en deraf følgende ændret karakter (en del af) resultatet af afgørelsen i klagesagen og dermed også en del af den samlede afgørelse. Det betyder bl.a. at en eventuel ombedømmelse og en deraf følgende ændret karakter er (en del af) en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og når forvaltningsloven i øvrigt anvendes i sagen, så skal der i overensstemmelse med dennes §§ 22-24 gives en begrundelse – også for karaktergivningen.

Når en myndighed beslutter hvorledes det videre forløb af en sag skal være, træffer myndigheden efter min opfattelse som udgangspunkt ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Der er derimod tale om en procesledende beslutning. Dette gælder dog ikke hvis beslutningen går ud på at afslutte sagen. En sådan beslutning er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. En beslutning efter eksamensbekendtgørelsens § 44, stk. 1, 1. pkt., 'om klagesagen skal fremmes eller afvises som åbenbar grundløs', er således en procesledende beslutning hvis behandlingen af sagen fortsætter. Derimod er beslutningen en afgørelse i forvaltningslovens forstand hvis den afslutter sagen. Tilsvarende er en afgørelse efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr. 3, om at klageren ikke får medhold, en afgørelse i forvaltningslovens forstand, mens en beslutning efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr. 1, om ny bedømmelse (ombedømmelse) af den foreliggende prøve er en procesledende beslutning. Den efterfølgende ombedømmelse og den deraf følgende fastsæt-

telse af en karakter vil – som nævnt ovenfor – så være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Efter min opfattelse er der ikke hjemmel i lovgivningen til at foretage en opdeling af klagesagen således at en del af klagesagen anses for en afgørelsessag, mens en anden del ikke anses for en afgørelsessag.

Det jeg bl.a. i udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff, har givet udtryk for, vedrører den karaktergivning der gives i en førsteinstans. Derimod er det – som også udtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 611 ff – min opfattelse at resultatet af den klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en eventuel efterfølgende klage over karaktergivningen ved en eksamen (og hvor vedkommende myndighed skal fastslå hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde), er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Resultatet af en klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en klage over karaktergivningen ved en eksamen, er således efter min opfattelse også den karakterfastsættelse som en ombedømmelse fører til.

Efter min opfattelse er en beslutning om ny prøve (omprøve) efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr. 2, en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvori- mod bedømmelsen af omprøven ikke er afgørelsen i klagesagen – eller i det hele taget en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er der flere grunde til. For det første er det op til eleven om eleven ønsker en ny prøve eller ej (i sidstnævnte tilfælde med den konsekvens at eksamensresultatet ikke ændres). Gennemførelsen af en ny prøve er derfor ikke en nødvendig følge af afgørelsen i klagesagen. For det andet vil der efter afgørelsen i klagesagen om tilbud om ny prøve nu ikke længere være spørgsmål om en ændret bedømmelse af den tidligere eksamenspræstation. Derimod får eksaminanden mulighed for at gennemføre en ny prøve som

skal vurderes uafhængigt af det tidligere eksamensforløb. Temaet ved vurderingen af den nye prøve er således udelukkende en bedømmelse (i første instans) af den nye eksamenspræstation. Der er her efter min opfattelse tale om karaktergivning i første instans – og dermed ikke afgørelsesvirksomhed, men faktisk forvaltningsvirksomhed.

Jeg har på denne baggrund henstillet til Undervisningsministeriet at ændre den ordning og praksis som ministeriet har fastlagt vedrørende behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen, i overensstemmelse med det jeg har givet udtryk for ovenfor. Herunder har jeg henstillet til ministeriet at ændre de rele-

vante bestemmelser i bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007 om prøver og eksamen i de almene og studieforberedende ungdoms- og voksenuddannelser (eksamensbekendtgørelsen). Jeg har henstillet til ministeriet alternativt at sørge for fornøden lovhjemmel til ordningen.”

Jeg bad samtidig Undervisningsministeriet underrette mig om det videre forløb.

Undervisningsministeriet skrev den 21. november 2008 til mig at ministeriet snarest muligt ville overveje på hvilken måde det kunne imødekomme min henstilling.

NOTER: FOB 1993, s. 315, FOB 1997, s. 316, FOB 1998, s. 478, og FOB 2006, s. 611.

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 438 sager inden for Velfærdsministeriets sagsområde. 321 af disse sager blev afvist.

De resterende 117 sager blev realitetsbehandlet. 97 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed, 3 sager handlede om generelle spørgsmål, 9 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 7 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 19 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 27, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	0	0	0
Sagsbehandling	1	1	0	0
Sagsbehandlingstid	2	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 18-3: Statsforvaltningernes kassation af arkivalier i sociale sager

Departementets tilsyn med kommuner, regioner og statsforvaltninger

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Ankestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	28	3	0	4
Generelle spørgsmål	3	0	0	1
Faktisk forvaltningsvirksomhed	1	0	0	0
Sagsbehandling	1	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>34</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>5</i>

1 sag fra Ankestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 18-4: Arbejdsskadestyrelsens stillingtagen til forsikrings-selskabs beregning af engangsbeløb var en afgørelse

Ankestyrelsen (Beskæftigelses-udvalget)

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Psykolognævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Sikringsstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Sociale nævn

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	34	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>34</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra sociale nævnssagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 18-5: Afslag på dækning af merudgifter. Døvt ikke omfattet af personkredsen i servicelovens § 100. Administrativ praksis. Kompensationsprincippet. Orientering af Folketinget

Statsforvaltninger

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	14	1	0	0
Sagsbehandling	7	5	0	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>22</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

2 sager fra statsforvaltningernes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 18-1: Sagsbehandlingstid i statsforvaltning. Ordrede forhold

Sag nr. 18-2: Afslag på dispensation til byggeri opført ca. 30 år tidligere

Statsforvaltningernes tilsyn med kommunerne og regionerne

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	11	0	0	0
Sagsbehandlingstid	2	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>13</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

18-1. Sagsbehandlingstid i statsforvaltning Ordrede forhold

Forvaltningsret 115.2 – 115.3. – Miljøret 3.2. – Retspleje 22.4.

En husejer klagede over at en statsforvaltning ikke havde svaret på en ansøgning om fritagelse for at betale omkostninger ved en skelforretning. Ansøgningen var indgivet i september 2006 til det daværende statsamt.

Statsforvaltningen overtog sagen den 1. januar 2007 i forbindelse med kommunalreformen. Ansøgeren rykkede flere gange for svar, men først efter at ombudsmanden i december 2007 gik ind i sagen, traf statsforvaltningen afgørelse. Sagen havde fejlagtigt været henlagt på arkiv.

Ombudsmanden udtalte at behandlingen af sagen havde været meget kritisabel. Sagens overgang fra statsamtet til statsforvaltningen burde have været sket på en sådan måde at sagen var blevet opfanget i erindringsystemet. Desuden burde statsforvaltningen ikke have udtalt sig til ansøgeren om sagens stadiet uden at undersøge dette nærmere. Herudover blandede statsforvaltningen sagen sammen med en anden sag. Ombudsmanden karakteriserede sagsbehandlingen som både lemefældig og sjusket.

Endvidere burde statsforvaltningen have svaret på ansøgerens rykker, og rykkeren burde have givet anledning til at sagen blev eftersøgt. Endelig kritiserede ombudsmanden at statsforvaltningens udtalelser til ham var mangelfulde.

(J.nr. 2007-4138-100).

A's hustru ansøgte i brev af 6. september 2006 til Statsamtet Vestsjælland om fritagelse for at betale omkostninger ved en skelforretning. Hun skrev bl.a. at ægteparrets stuehus slog revner på grund af den tunge trafik forbi huset, og at det var nødvendigt for en eventuel senere erstatningssag mod Svinninge Kommune at fastslå grænsen mellem kommunevejen og parrets ejendom.

Ansøgningen blev stemplet modtaget i statsamtet den 8. september 2006. Den er desuden stemplet modtaget i Statsamtet Storstrøm den 12. september 2006.

I forbindelse med kommunalreformen blev statsamterne nedlagt, og deres opgaver gik over til statsforvaltningerne den 1. januar 2007. Samtidig indgik Svinninge Kommune i Holbæk Kommune.

Den 10. januar 2007 skrev A til Statsforvaltningen Sjælland om sagen. Det fremgik af brevet at A havde haft en telefonsamtale med en sagsbehandler som bad ham skrive til statsforvaltningen om situationen på ejendommen. A skrev bl.a. at han søgte om fri

proces til udskilning af vejen, og han henviste til den tidligere ansøgning herom. A oplyste at han tidligere havde haft kontakt med statsforvaltningen som havde bekræftet at sagen var modtaget. A skrev også at han håbede at statsforvaltningen kunne finde sagen.

Der er ikke i de akter jeg har modtaget, noter om de nævnte telefonsamtaler.

Statsforvaltningen Sjælland, det kommunale tilsyn, skrev den 9. februar 2007 til A at tilsynet ikke kunne behandle hans klage da klager over kommunale vejmyndigheders afgørelser hørte under Vejdirektoratet. Det blev oplyst at ansøgningen om fri proces fortsat var under behandling, og at det ikke kunne oplyses hvornår en afgørelse ville kunne foreligge. Statsforvaltningen sendte en kopi af brevet til Holbæk Kommune. I den forbindelse bad tilsynet kommunen om "[t]il brug for nævnets behandling af ovennævnte klage" at sende nærmere oplysninger om "[en bestemt person]'s funktionsniveau".

I brev af 8. august 2007 rykkede A statsforvaltningen for svar. Han skrev bl.a. at han flere gange havde henvendt sig telefonisk om sagen, men at han havde haft svært ved at træffe rette vedkommende.

Brevet blev af statsforvaltningen stemplet og journaliseret den 9. august 2007.

Da A stadig ikke havde fået svar på ansøgningen, klagede han til mig i december 2007. Jeg bad statsforvaltningen om en udtalelse og om lån af akterne i sagen.

I et notat af 29. januar 2008 skrev statsforvaltningen bl.a. at den telefonisk kraftigt havde undskyldt sagsbehandlingstiden over for A og forklaret at der på grund af strukturomlægningen var sket nogle fejl som statsforvaltningen stærkt beklagede. A havde under samtalen bl.a. oplyst at huset var revnet 8 steder på grund af den tunge trafik. Endvidere havde A oplyst at han var førtids-pensionist, og at hans hustru var på efterløn. Statsforvaltningen lovede et hurtigt svar og beklagede endnu en gang.

Samme dag skrev statsforvaltningen til A's hustru at ansøgningen var imødekommet. Statsforvaltningen beklagede sagsbehandlingstiden.

I sin udtalelse af 29. januar 2008 til mig skrev statsforvaltningen at den over for A stærkt havde beklaget sagsbehandlingstiden der skyldtes at sagen beklageligvis havde været forlagt. På grund af tekniske problemer havde det ikke været muligt automatisk at overføre sager om skel og hegnssyn i forbindelse med overgang fra statsamtet til statsforvaltningen. Derfor var sagen heller ikke blevet opfanget i erindringssystemet.

Den 26. februar 2008 bad jeg statsforvaltningen om en supplerende udtalelse. Jeg bad om at få oplyst om sagen om fri proces var identisk med sagen om fritagelse for udgifter ved skelforretning. Desuden bad jeg om at få oplyst hvornår det blev opdaget at den sidstnævnte sag var forlagt, hvad der blev gjort for at finde sagen, hvor den befandt sig da den blev fundet, og hvornår det skete.

Statsforvaltningen oplyste i brev af 14. marts 2008 at de to sager var identiske, og at sagerne var blevet behandlet i forskellige afdelinger. Sagen var fejlagtigt blevet henlagt på arkiv, og den blev behandlet umiddelbart efter den blev fundet.

Ombudsmandens udtalelse

”Ordrede forhold, herunder effektive arbejds gange, er en forudsætning for at en forvaltningsmyndighed kan behandle sagerne på betryggende måde. Dette gælder både i forhold til hensynet til at behandle sager inden for en rimelig tid og i andre henseender, f.eks. når der skal tages stilling til anmodninger om aktindsigt. Jeg henviser i den forbindelse til Jens Olsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 644 ff. Det vil derfor være i strid med god forvaltningsskik hvis sagstilrettelæggelsen ikke lever op til dette.

Fra statsamtet modtog ansøgningen af 6. september 2006, og til statsforvaltningens svar af 29. januar 2008, gik der et år og godt 4 måneder. De eneste ekspeditioner der blev gjort i sagen i den mellemliggende periode i forhold til Dem, var brevet fra den 9. februar 2007 og telefonopringningen den 29. januar 2008.

Sagens overgang fra statsamtet til statsforvaltningen burde have været sket på en sådan måde at sagen blev opfanget i erindringssystemet. Herved kunne det have været undgået at sagen fejlagtigt blev henlagt på arkiv.

Det er uklart hvornår sagen fejlagtigt blev henlagt på arkiv. Statsforvaltningen har heller ikke svaret på mine spørgsmål om hvornår det blev opdaget at sagen var forlagt, og hvad der blev gjort for at finde sagen.

Det fremgår af Deres brev af 10. januar 2007 at der allerede på det tidspunkt var usikkerhed om hvor sagen befandt sig. Statsforvaltningen oplyste imidlertid i brevet af 9. februar 2007 at ansøgningen fortsat var under behandling. Der er ingen

oplysninger i sagen om at statsforvaltningen, inden den skrev dette brev, søgte at finde den oprindelige ansøgning, eller at der var kontakt mellem den afdeling i statsforvaltningen som skrev brevet, og den afdeling som havde modtaget ansøgningen. Jeg går derfor ud fra at der ikke blev foretaget sådanne opklarende skridt, og på den baggrund burde statsforvaltningen ikke have udtalt sig om sagens stadi. Desuden mener jeg at det var uheldigt at statsforvaltningen i brevet af 9. februar 2007 tog stilling til om statsforvaltningen som kommunal tilsynsmyndighed kunne behandle en klage fra Dem over kommunen. Der var ikke noget i Deres brev af 10. januar 2007 eller i sagen i øvrigt som kunne give anledning til dette. Herudover skete der i statsforvaltningens behandling af sagen en sammenblanding af Deres sag med en anden sag. Jeg henviser til at statsforvaltningen 'til brug for nævnets behandling' af klagen bad kommunen om oplysninger om en bestemt persons funktionsniveau. Statsforvaltningens sagsbehandling var således på disse punkter både lemfældig og sjusket.

Jeg mangler også en forklaring på hvorfor Deres rykker ikke blev besvaret. Det kan jo ikke have været fordi sagen ikke blev opfanget i erindringssystemet. Rykkeren var i sig selv en erindring. Den manglende besvarelse kan heller ikke undskyldes med at selve sagen eventuelt

var forlagt på det tidspunkt. Statsforvaltningen burde under alle omstændigheder have besvaret rykkeren og oplyst om hvorfor sagen endnu ikke var afgjort. Jeg henviser til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 208. Det fremgår af denne vejledning at rykkere fra den der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, i almindelighed bør besvares med det samme. Svaret bør oplyse hvad sagen beror på, og så vidt muligt også hvornår myndigheden regner med at afgørelsen kan foreligge. Da jeg må gå ud fra at sagen allerede var forlagt da De rykkede for svar, burde rykkeren også have givet anledning til at sagen blev eftersøgt. Der er ikke oplysninger i sagen om at dette skete, og jeg må derfor gå ud fra at det ikke var tilfældet.

Endelig mener jeg at statsforvaltningens udtalelser til mig var mangelfulde da de ikke gav fyldestgørende svar på hvad der var sket i sagen, og omstændighederne i den forbindelse.

Sammenfattende er det min opfattelse at statsforvaltningens behandling af sagen har været meget kritisabel. Jeg har gjort statsforvaltningen bekendt med min opfattelse. Da De nu har fået den ønskede fritagelse for betaling af udgifter ved en skelforretning, foretager jeg mig ikke mere i sagen."

18-2. Afslag på dispensation til byggeri opført ca. 30 år tidligere

Forvaltningsret 123.1 – 123.2. – Miljøret 2.9.

I forbindelse med et ejendomssalg blev en kommune opmærksom på at der ca. 30 år tidligere var opført en overdækket terrasse og et halvtag uden godkendelse. Køberen søgte om godkendelse og senere om dispensation, men begge dele afslog kommunen. Sagen blev indbragt for statsamtet som ikke ændrede kommunens afgørelser.

Ombudsmanden kritiserede ikke myndighedernes afgørelser, men kritiserede dog at de ikke havde taget indrettelseshensynet i betragtning da de afgjorde sagen.

(J.nr. 2006-2031-160).

Ombudsmandens udtalelse

Den aktuelle sag angår ansøgning om dispensation fra afstandsbestemmelsen i det dagældende bygningsreglement for småhuse til bibeholdelse af en overdækket terrasse og et halvtag nærmere naboskel end 2,50 m. Det centrale spørgsmål i sagen er om Tårnby Kommune kan kræve fysisk lovliggørelse af bygningerne som er opført for over 30 år siden.

1. Regelgrundlaget

Grundlaget for myndighedernes afgørelser er reglerne i byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998). Byggelovens § 1, § 2, stk. 4, § 6, stk. 1, litra a, § 8, stk. 1, nr. 4, § 16 A, stk. 1-3, § 17, stk. 1, og § 22, stk. 1, har følgende ordlyd:

‘§ 1. Denne lov har til formål:

at sikre, at bebyggelse udføres og indrettes således, at den frembyder tilfredsstillende tryghed i brand-, sikkerheds- og sundhedsmæssig henseende,

at sikre, at bebyggelse og ejendommens ubebyggede arealer får en tilfredsstillende kvalitet under hensyn til den tilsigtede brug og vedligeholdes forsvarligt,

at fremme handicaptilgængelig indretning af bebyggelse,

at fremme arkitektonisk kvalitet i byggeriet,

at fremme foranstaltninger, der kan øge byggeriets produktivitet,

at fremme foranstaltninger, som kan modvirke unødvendigt ressourceforbrug i bebyggelser,

at fremme foranstaltninger, som kan modvirke unødvendigt råstofforbrug i bebyggelser.

§ 2. Loven finder anvendelse ved:

...

Stk. 4. Loven finder anvendelse på bestående bebyggelse uanset tidspunktet for bebyggelsens opførelse, når de enkelte bestemmelser indeholder udtrykkelig hjemmel herfor.

...

§ 6. I bygningsreglementet kan fastsættes regler om udførelse og indretning af bebyggelse med hensyn til:

a. varetagelse af sikkerheds-, brand- og sundhedsmæssige hensyn,

...

§ 8. By- og boligministeren kan fastsætte regler om

...

4) mindsteafstand for bebyggelse til skel mod anden grund eller sti.

...

§ 16 A. Kommunalbestyrelsen påser i sagsbehandlingen, at denne lov og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen påser, at påbud efter loven eller de nævnte regler efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser eller dispensationer overholdes.

Stk. 3. Bliver kommunalbestyrelsen op-

mærksom på et ulovligt forhold, skal den søge forholdet lovliggjort, medmindre det er af ganske underordnet betydning.

...

§ 17. Det påhviler den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige forhold, som er i strid med denne lov eller de i medfør af loven udfærdigede forskrifter. Består forholdet i en ulovlig brug af ejendommen, påhviler pligten tillige brugeren.

...

§ 22. Der kan meddeles dispensation fra bestemmelser i loven og de i medfør af loven fastsatte bestemmelser, når det skønnes foreneligt med de hensyn, som ligger til grund for de pågældende bestemmelser.

...'

Da myndighederne traf afgørelse i sagen, var de nærmere betingelser for opførelse af småhuse fastsat i bygningsreglement for småhuse (bygningsreglement af 25. juni 1998 for småhuse). Dette reglement er i det følgende benævnt BR-S 98. BR-S 98 afsnit 1.2.1, 1.5.1, 1.6.5, 1.11.1, 2.5.1 og 11.3.1, litra a-b, havde følgende ordlyd:

'1.2 Ansøgning om byggetilladelse

1.2.1 Et byggearbejde må ikke påbegyndes uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen, medmindre andet er bestemt i afsnit 1.5 eller 1.7.

...

1.5 Byggearbejder, der skal anmeldes inden påbegyndelse

1.5.1 Følgende byggearbejder kan udføres efter anmeldelse til kommunalbestyrelsen:

– garager, carporte, udhuse, drivhuse, overdækkede terrasser og lignende bygninger på højst 50 m²,

– tilbygninger til garager, carporte, udhuse, drivhuse, overdækkede terrasser og lignende bygninger, når arealet efter tilbygningen højst er 50 m² (...)

...

1.6.5 Hvis byggearbejdet kræver dis-

pensation fra reglementets bestemmelser, skal der søges herom i anmeldelsen, og arbejdet må uanset 2 ugers fristen ikke påbegyndes, før dispensation er givet.

...

1.11 Dispensation

1.11.1 For dispensation til at fravige reglementets bestemmelser gælder byggelovens § 22.

...

2.5 Afstandsforhold

2.5.1 Medmindre der i andre af bestemmelserne i reglementet er fastsat andet, må bebyggelse ikke opføres nærmere skel mod anden grund eller sti end 2,5 m, i sommerhusområder dog 5 m. Dobbelt-huse, rækkehuse, kædehuse, gruppehuse o.lign. kan dog sammenbygges i naboskel.

...

11.3 Garager, carporte, udhuse og lignende mindre bygninger i skel mod nabo eller sti

11.3.1 Garager, carporte, overdækkede terrasser, som ikke er hævet over terræn, drivhuse, skure og lignende mindre bygninger til udhusformål, herunder fyrrum, samt lagertanke for fyringsolie og lignende installationer, som er nødvendige til selve bygningens drift, kan opføres i eller nærmere skel end 2,5 m, når betingelserne a-e er opfyldt:

a. Det samlede areal af de bygninger, der ligger i eller nærmere skel end 2,5 m, må ikke være over 50 m².

b. De sider, der vender mod skel, må ikke have større samlet længde end 12,0 m. Anbringes en bygning i et hjørne af grunden, medregnes kun den længste side. Anbringes en bygning nærmere 2,5 m til to modstående skel medregnes kun den længste side. Udhæng udover 0,5 m medregnes til bygningens længde. Længden af en carport måles 0,5 m inden for tagfladens begrænsning.

c. ...'

2. Opførelse af byggeri i henhold til byggelovgivningen

Det fremgår af sagen at den tidligere ejer af din ejendom opførte tre mindre bygninger på ejendommen: en garage, en overdækket terrasse og et halvtag til brænde. Garagen blev opført i starten af 1970'erne og blev anmeldt til Tårnby Kommune. De to andre bygninger blev opført i midten af 1970'erne, men blev aldrig anmeldt til eller godkendt af kommunen. De tre småbygninger er alle opført nærmere skel end 2,5 m.

Byggeloven fastlægger de offentligtretlige krav vedrørende opførelse, indretning og vedligeholdelse af byggeri. Et af lovens hovedformål er at sikre en forudgående kontrol med byggeforanstaltninger. Dette sikres gennem reglerne om ansøgning om byggetilladelse og anmeldelse af byggeri.

På tidspunktet for opførelsen af den overdækkede terrasse og halvtaget var den tidligere byggelov gældende (lovbekendtgørelse nr. 361 af 17. juli 1972) med tilhørende bygningsreglement af 1. juni 1972 (BR-S 72). Det fulgte af den dagældende byggelovs § 13 at opførelse af nyt byggeri ikke måtte påbegyndes uden byggetilladelse fra bygningsmyndigheden.

Grundlaget for myndighedernes afgørelser er reglerne i den nugældende byggelov (lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998). De nærmere betingelser for opførelse af småhuse var fastsat i BR-S 98 (som senere er blevet erstattet af BR08, bekendtgørelse nr. 45 af 30. januar 2008 om offentliggørelse af bygningsreglement 2008).

Hovedreglen efter BR-S 98 var at bebyggelse ikke måtte opføres nærmere naboskel end 2,5 m, jf. afsnit 2.5.1. En undtagelse herfra fandtes i BR-S 98, afsnit 11.3.1. Det fulgte af denne bestemmelse at bl.a. garager, overdækkede terrasser som ikke var hævet over terræn, skure og andre mindre bygninger kunne opføres i eller nærmere skel end 2,5 m. Det krævede dog

at kravene oplyst i bestemmelsen var opfyldt. Relevant for denne sag er kravene i afsnit 11.3.1, litra a og b, hvorefter de bygninger der lå i eller nærmere skel end 2,5 m, ikke måtte have et samlet areal over 50 m², og de sider der vendte mod skel, ikke måtte have en større samlet længde end 12 m.

Som nævnt er din garage, din terrasse og halvtaget placeret nærmere skel end 2,5 m, og deres areal og længde skal derfor indgå i beregningen. Det oplyses i sagen at det samlede areal er på 79,2 m², og at bygningerne har en samlet længde på 18,42 m. Således er kravene i BR-S 98, afsnit 11.3.1, ikke opfyldt, og bygningerne er derfor opført i strid med afstandskravene i bygningsreglementet.

Kommunen er efter byggelovens § 16 A, stk. 3, forpligtet til at søge et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet skønnes at være af ganske underordnet betydning.

Efter byggelovens § 17 påhviler det den til enhver tid værende ejer at berigtige forhold som er i strid med loven, eller forskrifter som er fastsat i medfør af loven, dvs. også bygningsreglementets bestemmelser i BR-S 98.

Byggelovens § 17 kan anvendes selv om den nuværende ejer ikke har haft noget ansvar for byggelovsovertrædelsen. Jeg henviser til W.E. von Eyben, Dansk Miljøret 2, Bygge- og planlovgivning (1977), s. 279.

I afgørelsen af 1. november 2005 afviste Tårnby Kommune at godkende din overdækkede terrasse og halvtaget idet forholdene var i strid med BR-S 98, afsnit 11.3.1. Efterfølgende afsløgte kommunen ved afgørelse af 9. december 2005 at give dig dispensation.

Tårnby Kommune har efterfølgende fastholdt afslaget på dispensation og har krævet at der sker en fysisk lovliggørelse af forholdene på din ejendom.

Jeg har overvejet om sagen skulle behandles efter reglerne på tidspunktet for opførelsen af bygningerne, dvs. den dagældende byggelov og det dagældende bygningsreglement 1972 (BR-S 72), eller efter de regler der gjaldt på tidspunktet for myndighedernes afgørelser, dvs. den nugældende byggelov med det tilhørende bygningsreglement BR-S 98 som gennemgået ovenfor.

Efter den nugældende byggelovs § 2, stk. 4, finder loven anvendelse på bestående bebyggelse uanset tidspunktet for bebyggelsens opførelse når de enkelte bestemmelser indeholder udtrykkelig hjemmel herfor. Det betyder at en bygning der er opført lovligt efter de på opførelsestidspunktet gældende byggeforskrifter, som udgangspunkt ikke skal opfylde krav i ny eller ændret byggelovgivning. Jeg henviser til W.E. von Eyben, Dansk Miljøret 2, Bygge- og planlovgivning, 1977, s. 253. Når det derimod drejer sig om et byggeri som er blevet opført i strid med både tidligere og nugældende byggeforskrifter, skal myndighederne behandle spørgsmålet om dispensation efter de regler som gælder på det tidspunkt hvor dispensationssagen skal afgøres.

Bestemmelserne om de bebyggelsesregulerende afstande i BR-S 72 er i vidt omfang blevet videreført i BR-S 98.

Den overdækkede terrasse og halvtaget på din ejendom var således heller ikke lovligt opført efter reglerne i BR-S 72. Jeg er derfor enig med myndighederne i at sagen skal behandles efter de regler som gjaldt på tidspunktet for myndighedernes behandling af sagen.

3. Dispensationsmulighed

Lovliggørelse af ulovligt byggeri kan ske ved fysisk ændring af byggeriet eller ved retlig lovliggørelse i form af dispensation.

Efter byggelovens § 22, stk. 1, kan der gives dispensation fra bestemmelser i loven og de i medfør af loven fastsatte be-

stemmelser når det skønnes foreneligt med de hensyn som ligger til grund for de pågældende bestemmelser. Når den betingelse er opfyldt, er det således muligt at dispensere fra bestemmelserne i BR-S 98.

Statsamtet København bemærkede i sin afgørelse af 20. februar 2006 at der ikke kan gives dispensation fra bestemmelsen i BR-S 98, afsnit 11.3.1, da dette er en undtagelsesbestemmelse til afstandskravet i afsnit 2.5.1. Opfylder en bebyggelse ikke kravene i undtagelsesbestemmelsen, må en dispensation gives i forhold til hovedbestemmelsen i afsnit 2.5.1. Jeg er enig i statsamtets forståelse og anvendelse af bestemmelserne, og jeg har ikke yderligere bemærkninger hertil.

Tårnby Kommune har således mulighed for at give dispensation fra afstandskravet i BR-S 98, afsnit 2.5.1, medmindre en sådan dispensation må anses for uforenelig med de hensyn som ligger til grund for de anvendte bestemmelser. Det er derfor væsentligt at klarlægge hvilke hensyn der ligger bag afstandskravene i BR-S 98, afsnit 2.5.1 og 11.3.1.

Ved lov nr. 228 af 31. marts 2001 blev der foretaget ændringer i byggeloven. Ændringerne indebar bl.a. at en række bebyggelsesregulerende bestemmelser blev taget ud af byggeloven fra 1975 (lov nr. 323 af 26. juni 1975). I stedet blev by- og boligministeren bemyndiget til at foretage en modernisering af disse regler. Begrundelsen for ændringerne fremgår af de bemærkninger fra ministeren der ledsagede det lovforslag som loven byggede på (Folketingstidende 2000-01, tillæg A, s. 1332 ff). I bemærkningerne var der bl.a. anført følgende:

'En del af de bebyggelsesregulerende bestemmelser i byggeloven, som stammer fra 1975, er utidssvarende og trænger til fornyelse, navnlig i lyset af udviklingen i de tætte byområder. Det drejer sig om den faste mindstegrunderstørrelse på 700 m², de faste maksimale bebyggelsesprocenter,

det såkaldte vandrette højdegrænseplan med den faste maksimale højde på 8,5 m og maksimalt 2 etager samt de faste afstandskrav til skel på 2,5 m.

...

d. Afstand til naboskel og sti

Byggelovens § 8 fastsætter regler om, at bebyggelse ikke må opføres nærmere skel mod anden grund eller sti end 2,5 m, i sommerhusområder dog 5 m. Dobbelthuse, rækkehuse, kædehuse, gruppehuse o.lign. kan dog sammenbygges i skel.

Det foreslås, at fritliggendekravet erstattes med en bemyndigelse for by- og boligministeren til at fastsætte nærmere regler om afstand til skel mod anden grund eller sti. I første omgang forudsættes det ved udmøntningen af bemyndigelsen, at der ikke ændres på de eksisterende skelafstande på 2,5 m for enfamiliehuse og tæt/lav boligbebyggelse, samt de 5 m for sommerhuse. Det vil dog være muligt senere at udmønte bemyndigelsen i differentierede bebyggelseshøjder for de nævnte bebyggelsesarter.'

I ministerens bemærkninger var der anført følgende om formålet med de faste afstandskrav til skel på 2,5 m (Folketingstidende 2000-01, tillæg A, s. 1334):

'Formålet med det nugældende fritliggendekrav er at tilgodese ønsket om en vis afstand til den omliggende bebyggelse, at huse skal være fritliggende, at det skal være muligt at kunne gå rundt om sit hus. Reglen kan reelt betragtes som en definition på et parcelhus. Reglen gælder imidlertid for alt byggeri, herunder for byggeri i tæt bebyggede bymiljøer.

Det betyder, at reglen i byområder er meget tung at administrere med behov for mange dispensationer.

Gennem disse dispensationer er fritliggendekravet i byerne allerede undtaget, snarere end reglen.

Med forslaget tilpasses reglerne de eksisterende forhold og behov i byerne. Det bliver hermed muligt at fastlægge forskel-

lige afstandskrav, der i højere grad end det nuværende faste system afspejler forskellene på de enkelte bebyggelsestyper, eksempelvis randbebyggelser, karrébebyggelser, huludfyldninger m.v. samtidig med, at fritliggendekravet indtil videre opretholdes for områder med parcelhuse, tæt/lav boligbebyggelse og sommerhuse, hvor kravet har været velfungerende.'

Den bemyndigelse som loven indeholdt, blev bl.a. brugt til at fastsætte de regler i BR-S 98, afsnit 2.5.1, som er gengivet ovenfor.

Det som er anført i bemærkningerne, må forstås sådan at hensynet til beboere og naboer (også) ligger bag afstandsbestemmelsen. Jeg henviser i den forbindelse til sagen som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 491*. I denne sag udtalte jeg bl.a. at 'det er min opfattelse at formålet med bygningsreglementets afsnit 11.3.1 om bygninger i eller tæt ved skel er at beskytte nabointeresser'.

Afstandskravet i BR-S 98, afsnit 2.5.1 og afsnit 11.3.1, kan dog efter min opfattelse ikke kun anses for fastsat af hensyn til beboere og naboer, men også af hensyn til brandsikkerhed. Det følger af byggelovens § 1 at loven bl.a. har til formål at sikre at bebyggelse udføres og indrettes således at den frembyder tilfredsstillende tryghed i brand-, sikkerheds- og sundhedsmæssig henseende. Af byggelovens § 6 fremgår det videre at der i bygningsreglementet kan fastsættes regler der varetager disse tre overordnede hensyn. Desuden henviser jeg til vejledningen til det nye bygningsreglement (bekendtgørelse nr. 45 af 30. januar 2008 om offentliggørelse af bygningsreglement 2008 (BR08), bilag 1) som viderefører kravene til afstand ved byggeri af småhuse. I vejledningen til BR08, afsnit 2.3, som angår afstandsforhold, henledes opmærksomheden på de brandmæssige afstande i kapitel 5. Det følger af reglerne i kapitel 5, afsnit 5.5.3, at bygninger skal opføres og indrettes så en brand kan

begrænses til den brandmæssige enhed hvor branden er opstået, og at bygninger skal placeres i en sådan afstand fra naboskel, vej eller sti eller skal udføres på en sådan måde at der ikke er risiko for brandspredning til bygninger på anden grund.

Det er således min opfattelse at både hensynet til brandsikkerheden og hensynet til naboer ligger bag bygningsreglementets bestemmelser om afstandsforhold.

4. Indrettelseshensynet

Det fremgår af sagen at din garage blev opført af ejendommens tidligere ejer i starten af 1970'erne. Garagen er som nævnt anmeldt til og godkendt af Tårnby Kommune. Den overdækkede terrasse og halvtaget blev opført i midten af 1970'erne, ligeledes af den tidligere ejer, men bygningerne blev ikke anmeldt til kommunen i henhold til byggelovgivningen. De to småbygninger har stået upåtaget på ejendommen i over 30 år.

Under disse omstændigheder er det nødvendigt at overveje hvilken betydning det forvaltningsretlige indrettelseshensyn har for sagen.

4.1 Den juridiske litteratur

Beskyttelse af borgernes berettigede forventninger har traditionelt været anerkendt i dansk forvaltningsret – ikke kun vedrørende spørgsmål om tilbagekaldelse eller ændring af afgørelser. Hensynet til berettigede forventninger er et af de almenne retsbeskyttelseskriterier som en forvaltningsmyndighed lovligt kan inddrage ved den retlige bedømmelse af en række forskellige typer af afgørelser. Det er antaget at der generelt er en pligt for offentlige myndigheder til at inddrage væsentlige hensyn til borgerens retsbeskyttelse, herunder hensynet til berettigede forventninger, i den afvejning af forskellige hensyn som mange bestemmelser i forvaltningslovgivningen forudsætter i forbindelse

med at en myndighed træffer afgørelse over for en borger. Jeg henviser til Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation (1997), s. 150 f og s. 180, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (2004), s. 247 f og s. 258, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 354 ff.

Søren H. Mørup har omtalt emnet indgående i Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005).

Berettigede forventninger er ikke et begreb hvis indhold er reguleret ved lov. Begrebets nærmere indhold og betydning afhænger derfor af praksis hos domstolene, Folketingets Ombudsmand og forvaltningsmyndighederne, men påvirkes også af den juridiske litteratur. Ifølge Søren H. Mørup dækker begrebet berettigede forventninger over et hensyn til den borger der har indrettet sig i tillid til en forvaltningsmyndigheds handlinger eller undladelser, og som gør eller medvirker til at borgeren kan fastholde myndigheden på handlingen eller undladelsen. Dette betegnes også som indrettelseshensyn. Jeg henviser til Søren H. Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), s. 135 f.

Det ligger i begrebet at ikke enhver forventning skal nyde beskyttelse. Forventningen skal være berettiget i kraft af den handling eller undladelse som forvaltningen har foretaget, eller det udsagn som forvaltningen har fremsat. Hvis der ikke foreligger en berettiget forventning, er der ikke noget indrettelseshensyn at tage, uanset om der er foretaget omfattende indrettelseshandlinger. Jeg henviser til Søren H. Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), s. 136 og s. 157 f.

Når det skal afgøres om borgeren har en berettiget forventning, og om forventningen skal nyde beskyttelse, vil en række forskellige momenter skulle inddrages. Der vil blandt andet kunne lægges vægt på hvilke tilkendegivelser borgeren har

modtaget, om borgeren kan forudse at andre ville kunne anfægte retstilstanden, og den periode i hvilken og den måde hvorpå borgeren har indrettet sig i tillid til forventningen. Hvilke momenter der skal inddrages, og hvilken vægt de skal tillægges, vil dog variere fra sag til sag. Jeg henviser herom til Søren H. Mørup, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2005), kapitel 6.1.

Dernæst skal det vurderes hvilken form for retsbeskyttelse de berettigede forventninger nyder. Der ses på navnlig tre faktorer: Hvor stærkt hensynet til beskyttelse af forventningerne – indrettelseshensynet – er, hvilke og hvor stærke modstående hensyn der foreligger, og hvilken retsfølge det vil resultere i. I vurderingen af indrettelseshensynet indgår der en række momenter: afgørelsens karakter, en intensitetsvurdering, tidsforløbet, varsling af en eventuel ændring mv. (Søren H. Mørup, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2005), s. 163 ff).

5. Indrettelseshensynets anvendelse på det miljøretlige og byggeretlige område

5.1 Litteratur

I den miljøretlige litteratur er det fastsat at indrettelseshensynet kan bevirke at en borgers pligt til at lovliggøre forhold som er ulovlige, bortfalder. Pligten kan falde bort enten fordi myndighederne har udvist passivitet på en sådan måde at forholdet nu må anses for lovligt, eller fordi det ulovlige forhold – uden at der foreligger myndighedspassivitet – har bestået upåtalet gennem meget lang tid. Myndighedspassivitet forudsætter at myndigheden har haft kendskab til eksistensen af det ulovlige forhold, men har forholdt sig passivt i en vis periode. Det følger videre at hvor der ikke foreligger myndighedspassivitet, gælder der ikke nogen fast tidsgrænse for hvor længe et ulovligt forhold skal have forløbet uantastet før det må an-

ses for lovligt eller bør lovliggøres ved en dispensation. Dette afhænger af en konkret vurdering hvori bl.a. indgår karakteren af den ulovlige indretning og en afvejning af den almene interesse i lovliggørelse over for hensynet til ejeren af den ulovlige indretning. Jeg henviser til Karsten Revsbech og Alex Puggaard, *Lærebog i miljøret* (2008), s. 473 ff, og Ellen Margrethe Basse, *Miljøretten 2* (2006), s. 47.

Lignende betragtninger findes i betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, s. 81 ff:

‘Selv om ukendskab til loven ikke fritager hverken for pligten til at efterkomme de gældende forskrifter eller for strafansvar for at overtræde dem, vil der ved spørgsmålet om retlig lovliggørelse i en vis udstrækning blive taget hensyn til, om den pågældende har handlet i undskyldelig uvidenhed om sin pligt til på forhånd at indhente tilladelse. En sådan god tro kan undertiden være forstærket som følge af ufuldstændig eller forkert vejledning, som den pågældende har fået fra en offentlig myndighed.

Der kan ikke vindes hævd på opretholdelse af en tilstand, som er etableret i strid med offentligretlige forskrifter. Den tid, der er forløbet mellem etableringen af forholdet og dets konstatering, vil imidlertid indgå som et moment i afgørelsen af, om der skal ske retlig lovliggørelse. Tidsmomentet udtrykker ikke blot et hensyn til lovovertræderen og eventuelt andre, der har indrettet sig på de faktisk eksisterende forhold. Efter særlig lang tids forløb kan det undertiden også være usikkert, hvordan vedkommende myndighed ville have bedømt en forudgående ansøgning, idet vurderingen nu vanskeligt kan foretages upåvirket af udviklingen i den forløbne tid.

...

De hidtil nævnte momenter (god tro, forventninger, tidsforløbet, tab, samfundsmæssigt værdispild) vil, når de fore-

ligger i en sag, alle trække i retning af, at der finder retlig lovliggørelse sted. Det i og for sig selvfølgelig udgangspunkt for den pågældende myndigheds vurdering – at forholdet skal bedømmes uden hensyntagen til, at det allerede er etableret – kan da ikke uden videre opretholdes.

Hvis vedkommende myndighed alligevel afslår at lovliggøre retligt, kan det skyldes overtrædelsens grovhed og vægten i den konkrete sag af de hensyn, der bærer den overtrådte bestemmelse. Især ved overtrædelser af planlægningslovgivningen og naturfredningsloven kan det blive taget i betragtning, at accept af den ulovlige tilstand kan få uønskede konsekvenser for udviklingen i det pågældende område – ikke på grund af et lighedsprincip, men fordi de faktiske forhold på stedet vil blive udgangspunkt for en bedømmelse af fremtidige ansøgninger.

...'

5.2 Praksis

Naturklagenævnet har taget stilling til anvendelsen af indrettelseshensynet i sager om lokalplaner. I den sag som er offentliggjort som Naturklagenævnet orienterer, nr. 334, oktober 2004, har nævnet bl.a. udtalt følgende:

'Kommunens håndhævelsespraksis i forhold til lokalplanbestemmelser

Efter planlovens § 51 skal kommunalbestyrelsen foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning. Pligten til at søge lovliggørelse gælder uanset om der er indgivet klage fra naboer m.v. og uanset at der kan være gået lang tid, siden den ulovlige (lokalplanstridige) indretning blev etableret.

Det er dog i Naturklagenævnets praksis antaget, at kommunalbestyrelsens ret til at forlange fysisk lovliggørelse kan fortabes, når der er gået en vis, længere tid. Der kan ikke fastsættes en generel tidsgrænse for hvornår retten til at forlange fysisk lovlig-

gørelse ophører. Dette afhænger af en konkret vurdering. I vurderingen indgår bl.a. karakteren af den ulovlige indretning samt en afvejning af den almene interesse i lovliggørelse overfor hensynet til ejeren/brugeren af den ulovlige indretning.

Naturklagenævnets praksis hviler på et almindeligt indrettelsessynspunkt, hvor efter en ejer/bruger normalt, når der er gået meget lang tid, vil have indrettet sig i tillid til at bestående indretninger på grunden, som ikke er blevet påtalt fra nogen side, anses for lovlige. Ofte er der sket et eller flere ejerskifter, og det er derfor svært at afgøre om ejeren i sin tid havde grund til at tro, at byggeriet var lovligt.'

Naturklagenævnet har truffet flere afgørelser om byggeri som er opført i strid med planloven, herunder byplanvedtægter og lokalplaner, og naturbeskyttelsesloven hvor spørgsmålet om indrettelsessynspunktet har været aktuelt. Jeg henviser til Naturklagenævnets afgørelser af 26. september 1994 (gengivet i Kendelser om fast ejendom 1995, s. 153), 14. oktober 1997 (gengivet i Kendelser om fast ejendom 1998, s. 145), 17. oktober 2000 (resumeret i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 1513), 11. juni 2001 (gengivet i Miljøretlige Afgørelser og Domme 2003, s. 563), 23. april 2004 (gengivet i Miljøretlige Afgørelser og Domme 2004, s. 807), 28. juli 2006 (gengivet i Kendelser om fast ejendom 2007, s. 136) og 23. oktober 2006 (gengivet i Kendelser om fast ejendom 2007, s. 168). Endvidere har spørgsmålet været behandlet ved domstolene. Jeg henviser til bl.a. Ugeskrift for Retsvæsen 2002, s. 1854, og Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 1513 H.

Afgørelserne følger de retningslinjer der fremgår af Naturklagenævnet orienterer, nr. 334, om lokalplaner og betænkningen om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen.

Det fremgår af både litteraturen og praksis at den omstændighed at der er forløbet lang tid fra et byggeris opførelse til

det tidspunkt hvor myndigheden får kendskab til forholdet, kan betyde at indrettelseshensynet skal tages i betragtning ved den efterfølgende behandling af sagen. Som det fremgår af Naturklagenævnets afgørelse som gengivet i Naturklagenævnet orienterer, nr. 334, kan der ikke fastsættes en generel tidsgrænse for hvornår retten til at forlange fysisk lovliggørelse ophører. Praksis fra Naturklagenævnet viser at myndighederne i flere tilfælde har været afskåret fra at kræve fysisk lovliggørelse efter et tidsforløb på 15-25 år. Denne tidsramme er dog ikke bindende da vurderingen altid vil bero på de konkrete omstændigheder i sagen.

De spørgsmål som opstår i forbindelse med håndhævelse af reglerne i byggelovgivningen og reglerne i plan- og naturbeskyttelseslovgivningen, er i vid udstrækning de samme. Det er baggrunden for at de bliver behandlet samlet i den ovenfor nævnte betænkning nr. 981/1983.

Hensynet til ejeren gør sig efter min opfattelse ikke gældende med mindre styrke i sager om overtrædelse af byggelovgivningen end i sager om overtrædelse af plan- og naturbeskyttelseslovgivningen. Det er dog væsentligt at mærke sig at planloven og naturbeskyttelsesloven i et vist omfang varetager nogle andre hensyn end de hensyn der ligger bag bestemmelserne i byggeloven og bygningsreglementet.

Sammenfattende kan indrettelsessynspunktet betyde at en ulovlig tilstand efter længere tids forløb kan anses for lovlig, uanset om myndigheden er bekendt med forholdet eller ej. Ved afgørelsen lægges der vægt på bl.a. hvor længe forholdet har eksisteret, og om ejeren eller brugeren var i god eller ond tro. Desuden skal der foretages en afvejning af ejerens eller brugerens forventning om at kunne opretholde tilstanden over for den samfundsmæssige interesse i at håndhæve lovgivningen. Således skal der foretages en vurdering af

hvor stærkt indrettelseshensynet i den konkrete sag er, og hvor stærke modstående hensyn der foreligger.

På baggrund af beskrivelsen af indrettelseshensynet i litteraturen og i praksis er det muligt at opstille en række momenter som er eller kan være relevante at inddrage i den konkrete vurdering:

- Tidsforløbet
- Karakteren af afgørelsen
- Karakteren af den ulovlige indretning
- Retsfølgens intensitet
- Betydningen af ejerskifte
- God/ond tro
- Varslingsmuligheder
- Det privatøkonomiske tab
- Samfundsmæssigt værdispild
- Hensynet til præcedens
- Hensynet til retshåndhævelse
- De konkrete formål eller hensyn som ligger bag den overtrådte lovgivning

6. Tilbagekaldelse af en forvaltningsakt

I den aktuelle sag er der ikke tidligere truffet en afgørelse i forhold til byggeriet. Der er altså ikke tale om at Tårnby Kommune ved afslaget om dispensation trak en tidligere afgørelse tilbage. Alligevel kan det være relevant at inddrage de synspunkter som normalt har betydning i sager om tilbagekaldelse af en afgørelse, i den aktuelle sag hvor der opstår spørgsmål om i hvilket omfang borgernes forventninger skal beskyttes, jf. Søren H. Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), s. 187.

Der er visse love som indeholder særlige regler om en myndigheds adgang til at tilbagekalde en afgørelse, men sager hvor disse særlige regler ikke kan anvendes, skal bedømmes efter de almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsafgørelser. Disse regler er ikke nedskrevet i en lov, men er udviklet i domstolenes, ombudsmandens og forvaltningsmyndighedernes

praksis. Emnet er desuden behandlet i den juridiske litteratur.

På dette grundlag er det næppe muligt at opstille mere præcise retningslinjer for under hvilke omstændigheder en forvaltningsafgørelse kan tilbagekaldes. Det er således antaget at afgørelsen må træffes efter en konkret vurdering af en række omstændigheder hvoraf navnlig følgende må indgå med vægt i afvejningen: Afgørelsens karakter og de interesser – af offentlig eller privat karakter – der taler for at fastholde den, tilbagekaldelsens betydning ud fra offentlige eller private interesser, og om ønsket om tilbagekaldelse er begrundet i (retlige eller faktiske) omstændigheder der er opstået efterfølgende, eller som har foreligget allerede da den oprindelige afgørelse blev truffet. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (2004), s. 519 ff, Bent Christensen, Forvaltningsret – prøvelse (1994), s. 189 ff, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (2002), s. 929 ff.

Kernen i denne helhedsvurdering er en afvejning af to hovedhensyn. På den ene side et hensyn til adressatens berettigede forventninger, på den anden side et hensyn til modstående – normalt offentlige – interesser i en ophævelse af den oprindelige forvaltningsafgørelse.

Adressatens berettigede forventning har forholdsvis stor vægt i denne sammenhæng da der må tages hensyn til at adressaten typisk har disponeret og indrettet sig i tillid til afgørelsen.

Det antages dog i almindelighed at visse interesser udgør et særligt kvalificeret grundlag for at tilbagekalde en truffen afgørelse. Det er navnlig hensynet til menneskers liv, sundhed og velfærd, statens sikkerhed, forebyggelse og opklaring af lovovertrædelser og opretholdelse af ro og orden. Over for sådanne interesser må hensynet til adressatens berettigede forventninger ofte vige.

7. Gennemgang af den konkrete sag

I brevet af 1. november 2005 hvor kommunen afslog at godkende din terrasse og dit halvtag, henviste kommunen til at byggeriet var i strid med BR-S 98, afsnit 11.3.1. Derudover lagde kommunen vægt på at der var en øget risiko for brandsmitte, og at naboens friarealer ville blive forringet ved den uhensigtsmæssige fortætning af omgivelserne. Da du senere søgte om dispensation, afviste kommunen at give dig dispensation og begrundede afslaget med at kommunen ønskede at fastholde områdets og ejendommens åbne præg samt tilstrækkelige udenomsarealer på ejendommen. Derudover henviste kommunen til indholdet af afgørelsen af 1. november 2005.

Også Statsamtet København lagde i sin afgørelse vægt på hensynet til brandsikkerheden og hensynet til at undgå forringelse af nabogrundens friarealer.

I et referat fra et Bygge- og Ejendomsudvalgsmøde i Tårnby Kommune den 14. november 2006 bemærkede Teknisk Forvaltning at risikoen for brandsmitte er til stede på din ejendom da afstanden er mindre end foreskrevet, men at risikoen for brandsmitte dog ikke er overhængende. Det fremgik samtidig at der ikke ligger andre tekniske forhold der forhindrer at meddele dispensation til bibeholdelse af de eksisterende småbygninger, og at naboen havde accepteret bygningerne. Imidlertid vurderede Teknisk Forvaltning at en dispensation muligvis ville danne præcedens for flere lignende sager. At den ville danne præcedens, betyder at den ville være retningsgivende for senere sager.

Afgørende for myndighedernes beslutning var således hensynet til brandsikkerheden, til nabointeresser, til at undgå uheldig præcedensvirkning og til at fastholde områdets og ejendommens åbne præg. Efter min mening kunne kommunen lovligt lægge vægt på disse hensyn.

Spørgsmålet er imidlertid om myndighederne i denne sag havde inddraget alle relevante hensyn i den afvejning som dannede grundlag for afslaget.

Der er ikke oplysninger i sagen om at Tårnby Kommune har haft eller burde have haft kendskab til småbygningerne på din ejendom på et tidligere tidspunkt. Der foreligger således ikke passivitet fra kommunens side i sagen. Men henset til den periode på ca. 30 år hvor bygningerne havde stået upåtalte på din ejendom, var det utvivlsomt relevant at tage indrettelseshensynet i betragtning ved afgørelsen af spørgsmålet om dispensation fra bygge Lovgivingen. Forholdene måtte således have givet anledning til en berettiget forventning hos den tidligere ejer og senere hos dig om at tilstanden på ejendommen kunne blive opretholdt, altså at småbygningerne kunne blive stående. Det er derfor min opfattelse at Tårnby Kommune og Statsamtet København havde pligt til at inddrage indrettelseshensynet i deres behandling af sagen. Først efter anmodning fra mig i forbindelse med den første høring af Tårnby Kommune og Statsamtet København tog myndighederne stilling til indrettelseshensynets betydning for sagen.

Det almindelige indrettelseshensyn fører normalt til at en ejer, når der er gået meget lang tid, vil have indrettet sig i tillid til at bestående indretninger på grunden som ikke er blevet påtalt fra nogen side, anses for lovlige.

Spørgsmålet er herefter hvor stor vægt der skal lægges på indrettelseshensynet i denne sag, og hvor stærke modstående hensyn der foreligger.

Det er min vurdering at indrettelseshensynet må tillægges stor betydning på grund af den meget lange årrække hvor terrassen og halvtaget på ejendommen har bestået upåtalte. Det har dog en vis betydning i denne forbindelse om du vidste at bygningerne var ulovlige i henhold

til bygge Lovgivingen, allerede før du fik kommunens brev af 21. september 2005. Hvis du vidste dette, har indrettelseshensynet mindre betydning.

Jeg forstår oplysningerne i sagen sådan at du vidste at ejendommens tidligere ejer ikke havde anmeldt og dermed ikke fået godkendt bygningerne af kommunen. Det fremgår imidlertid ikke klart om du vidste at bygningerne var ulovlige i henhold til bygge Lovgivingen. Efter min opfattelse burde Tårnby Kommune og Statsamtet København have undersøgt dette spørgsmål nærmere.

Statsforvaltningen Hovedstaden har i udtalelsen af 5. januar 2007 udtalt at et spørgsmål om indrettelseshensyn skal vurderes i forhold til den til enhver tid værende ejer af en ejendom. Derfor er det efter statsforvaltningens opfattelse uden betydning for bedømmelsen af forholdet om en tidligere ejer har indrettet sig i tillid til en bestående indretning på ejendommen. Statsforvaltningen Hovedstaden har, for så vidt angår de konkrete omstændigheder i sagen, lagt vægt på at du først erhvervede den omhandlede ejendom i 2003, og at du på det tidspunkt blev opmærksom på det ulovlige forhold. Af den grund tillagde statsforvaltningen ikke indrettelseshensynet megen vægt i den endelige afvejning.

Efter min mening må det give anledning til tvivl om det, som anført af statsforvaltningen, er uden betydning for bedømmelsen af forholdet om en tidligere ejer har indrettet sig i tillid til en bestående indretning på ejendommen. Konsekvensen heraf ville muligvis blive at en ejer, når ejendommen skulle sælges, kunne blive tvunget til at lovliggøre forholdene selv om ejeren på grund af indrettelseshensynet var beskyttet mod krav om at lovliggøre forholdene, men var blevet gjort opmærksom på de ulovlige forhold i forbindelse med det forestående salg. Hvis ikke ejeren selv lovliggjorde det ulovlige for-

hold, måtte ejeren forvente at erhververen af ejendommen, som ikke ville være beskyttet af indrettelseshensyn, ville stille krav om at ejeren betalte en kompensation for de udgifter og den eventuelle forringelse af ejendommens værdi som en lovliggørelse ville medføre. Det som er anført i statsforvaltningens udtalelse, indebærer således efter min opfattelse reelt en væsentlig begrænsning af den beskyttelse af ejeren som følger af reglerne om beskyttelse af borgernes berettigede forventninger.

Som det er nævnt ovenfor, var der flere hensyn som var afgørende for myndighedernes afgørelser. Myndighederne lagde vægt på hensynet til brandsikkerheden, til nabointeresser, til at undgå uheldig præcedensvirkning og til at fastholde områdets og ejendommens åbne præg.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 6, så antages det i almindelighed at visse interesser udgør et særligt kvalificeret grundlag for at tilbagekalde en truffen afgørelse. Det er navnlig hensynet til menneskers liv, sundhed og velfærd, statens sikkerhed, forebyggelse og opklaring af lovovertrædelser og opretholdelse af ro og orden. Tilstedeværelsen af sådanne interesser må efter min opfattelse tillægges betydning over for hensynet til borgerens berettigede forventninger ikke kun i sager om tilbagekaldelse af en afgørelse, men også i en sag som den foreliggende.

Reglerne om brandsikkerhed skal sikre at menneskeliv (samt bygninger og værdigenstande) ikke går tabt ved brand. Hensynet til brandsikkerhed må derfor antages at være et særligt kvalificeret hensyn på linje med de ovenfor nævnte. Hensynet til nabointeresser, til at undgå en uheldig præcedensvirkning og til at fastholde områdets og ejendommens åbne præg kan ikke på samme måde betragtes som særligt kvalificerede hensyn. De har derfor mindre betydning ved bedømmelsen af sagen.

Da hensynet til brandsikkerhed som nævnt må anses for et særligt kvalificeret hensyn, kan jeg ikke kritisere at Tårnby Kommune afslog at give dig dispensation til at beholde halvtaget og den overdækkede terrasse, og at kommunen efterfølgende gav dig påbud om at lovliggøre forholdene. Jeg kan heller ikke kritisere Statsamtet Københavns afgørelse. Som det er nævnt ovenfor, mener jeg dog at kommunen og statsamtet burde have taget indrettelseshensynet i betragtning i forbindelse med behandlingen af din sag og i den forbindelse burde have undersøgt nærmere om du var klar over at bygningerne ikke var lovlige i forhold til byggeslovgivningen, før kommunen henvendte sig til dig.”

Sagsfremstilling

A købte ejendommen (...) i Tårnby Kommune i december 2003. På ejendommen ligger der, foruden et hus, en godkendt garage som er opført i starten af 1970'erne. Derudover er der på siden af huset opført en overdækket terrasse, og bag huset er der opført et halvtag til brænde. Disse to småbygninger er begge bygget af ejendommens tidligere ejer i midten af 1970'erne. I salgsopstillingen var det oplyst at de to konstruktioner ikke var godkendt efter byggeslovgivningen.

I forbindelse med A's køb af ejendommen og den senere overtagelse blev Tårnby Kommune opmærksom på de to ikke-godkendte småbygninger. Tårnby Kommune skrev her efter til A den 21. september 2005 hvor kommunen opfordrede ham til at indsende en anmeldelse af byggearbejdet til bygningsmyndighedens eventuelle godkendelse.

Den 20. oktober 2005 anmeldte A byggeriet til bygningsmyndigheden i Tårnby Kommune med henblik på godkendelse af den overdækkede terrasse og halvtaget.

Den 1. november 2005 gav Tårnby Kommune A afslag på hans ansøgning om godkendelse. Kommunen angav følgende begrundelse for afslaget:

"Det anmeldte byggeri er i strid med:

Bygningsreglement for småhuse af 1998 afsnit 11.3.1 a og b idet det samlede areal af garage, halvtag og overdækket terrasse overstiger 50 m² (70,2 m²), og den samlede længde overstiger 12 m (13,72 m) i eller nærmere skel end 2,5 m.

Der meddeles således afslag på lovliggørelse af det ansøgte.

Begrundelsen for afslaget er at der er øget risiko for brandsmitte. Desuden vil nabogrundens friarealer blive forringet ved den uhensigtsmæssige fortætning af omgivelserne.

Jf. byggeloven § 17 påhviler det den til enhver tid værende ejer at berigtige ulovlige forhold."

I brevet påbød Tårnby Kommune at forholdene blev lovliggjort, enten fysisk eller retligt. Kommunen oplyste at retlig lovliggørelse kunne ske ved ansøgning om dispensation. Kommunen gjorde dog A opmærksom på at der normalt ikke gives dispensation i sager som hans.

Ved brev af 5. december 2005 ansøgte A Tårnby Kommune om dispensation til bibeholdelse af sin overdækkede terrasse og sit halvtag. Med brevet vedlagde han en erklæring fra sin nabo hvor naboen bekræftede at de to småbygninger ikke var til gene for ham.

Tårnby Kommune afslog at give A dispensation. Afslaget blev givet ved brev af 9. december 2005 hvor kommunen begrundede afslaget sådan:

"Afslaget er begrundet i, at kommunen ønsker at fastholde området og ejendommens åbne præg, som bygningsreglementet netop fastsætter ved krav til det maksimale tilladte bygningsareal og længde i skel. Samtidig ønskes tilstrækkelige udenomsarealer på ejendommen."

I brevet påbød kommunen A at lovliggøre forholdene inden 31. januar 2006. Kommunen henviste i øvrigt til indholdet i brevet af 1. november 2005.

Ved brev modtaget i Statsamtet København den 4. januar 2006 klagede A over at Tårnby Kommune havde givet ham afslag på dispensation.

I brev af 12. januar 2006 til statsamtet udtalte Tårnby Kommune bl.a. at kommunen i forbindelse med handel af ejendommen blev bekendt med at der på ejendommen var opført bygninger uden kommunens godkendelse. Derudover henviste kommunen til begrundelsen i afslaget af 9. december 2005.

Ved afgørelse af 20. februar 2006 besluttede Statsamtet København ikke at ændre Tårnby Kommunes afgørelse. I afgørelsen har statsamtet bl.a. anført følgende:

"De har videre oplyst, at den tidligere ejer, der i starten af halvfjerdsenerne byggede huset og garagen, placerede garagen 2 m fra skel i stedet for 2,5 m. Disse 50 cm gør, at hele garagens længde og areal skal regnes med i reglerne for placering i forhold til skel. På grund af dette bliver Deres samlede længde i skel 18,42 m og arealet 79,2 m².

...

Statsamtet finder efter en gennemgang af sagen ikke grundlag for at antage, at kommunen ved det udøvede skøn har overskredet de retlige rammer for skønsudøvelsen. Statsamtet ændrer derfor ikke kommunens afgørelse.

Statsamtet har lagt vægt på, at halvtaget samt den overdækkede terrasse ligger nærmere skel end 2,5 m, jf. BR-S 98, pkt. 2.5.1, og at de bygningsmæssige forhold ikke opfylder kravene i BR-S 98, pkt. 11.3.1.

Statsamtet har endvidere lagt vægt på, at kommunen har givet Dem afslag på dispensation til bibeholdelse af halvtaget og den overdækkede terrasse under henvisning til, at der er en øget risiko for brandsmitte, og at nabogrundens friarealer bliver forringet ved den uhensigtsmæssige fortætning af omgivelserne.

For så vidt angår Deres oplysning om, at Deres nabo har accepteret konstruktionerne på Deres ejendom, skal det bemærkes, at det ikke er en betingelse for dispensation, at na-

boer giver deres samtykke. Et nabosamtykke bør ikke give sig det udslag, at der automatisk dispenseres, ligesom en protest ikke uden videre bør resultere i et afslag. Kommunen må vurdere forholdene i den enkelte sag og træffe sin afgørelse på grundlag heraf."

Den 23. marts 2006 skrev Tårnby Kommune til A og bad ham om snarest at oplyse hvordan han ville lovliggøre halvtaget og den overdækkede terrasse.

Den 20. april 2006 skrev A til Tårnby Kommune og oplyste kommunen om at han afventede et kommunalbestyrelsesmedlems tilbagemelding til ham om at få taget sagen op på et kommunalbestyrelsesmøde. I et brev af 15. maj 2006 afviste Tårnby Kommune at være bekendt med dette, og kommunen påbød igen A at lovliggøre forholdene på hans ejendom inden den 12. juni 2006.

I en e-mail af 25. maj 2006 skrev det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem til A at han ikke havde taget hans sag op på kommunalbestyrelsesmødet grundet en generel holdning om at en dispensation vil kunne danne præcedens og dermed resultere i at kommunen i andre sager af lignende karakter skal dispensere.

På baggrund af e-mailen af 25. maj 2006 skrev A den 29. maj 2006 til borgmesteren i Tårnby Kommune om sagen. Han anførte i brevet at han havde fået at vide at kommunens afslag på dispensation skyldtes frygten for præcedensdannelse, hvilket efter hans opfattelse er ulovligt. I et brev den 7. juni 2006 besvarede borgmesteren A's henvendelse. Borgmesteren skrev bl.a. følgende til A:

"Det skøn, der er foretaget i forbindelse med Deres ejendom er ud fra samme præmisser og regler, som de skøn der foretages i sager på andre ejendomme, hvor der også er meddelt afslag.

Det er vigtigt, at kommunens borgere behandles lige. Fastholdelse af fastsatte rammer er udtryk for denne ligebehandling. En

dispensation fra ovenstående bestemmelser, vil medvirke ulige behandling af lige sager."

I et brev af 20. juni 2006 klagede A til mig over Tårnby Kommunes afslag på dispensation og over Statsamtet Københavns afgørelse af 20. februar 2006.

Ved brev af 23. august 2006 bad jeg Statsamtet København og Tårnby Kommune om en udtalelse i anledning af klagen. Ud over det i klagen anførte bad jeg myndighederne om at udtale sig om hvorvidt indretningssynspunkter var til hinder for at kræve lovliggørelse af forhold der har eksisteret siden 1970'erne. Jeg henviste i den forbindelse til Naturklagenævnets orientering om kommuners håndhævelsespraksis i forhold til lokalplanbestemmelser, NKO nr. 334, oktober 2004.

Af Tårnby Kommunes udtalelse af 21. november 2006 til Statsamtet København fremgår det at Bygge- og Ejendomsudvalget i kommunen vurderede sagen, og udvalget mente ikke at indretningssynspunkter var til hinder for at kræve lovliggørelse idet kommunen ikke havde haft kendskab til bygningerne og dermed ikke havde haft mulighed for at reagere. Kommunen fastholdt således sine tidligere afgørelser af 1. november og 9. december 2005.

Den 1. januar 2007 sendte A en e-mail til mig vedhæftet en del af et referat fra et møde den 14. november 2006 i Bygge- og Ejendomsudvalget. På mødet behandlede udvalget A's sag i forbindelse med afgivelse af udtalelse til statsamtet. Referatet findes ligeledes på Tårnby Kommunes hjemmeside. Af referatet fremgik bl.a. følgende:

"Risikoen for brandsmitte er tilstede, da afstanden er mindre end forskrevet, men er dog ikke overhængende. Der ligger ikke andre tekniske forhold, der forhindrer at meddele dispensation til bibeholdelse af de eksisterende småbygninger, og naboen har accepteret bygningerne.

En revurdering af sagen og dermed meddelelse af en dispensation vil kunne være

præcedensdannende for flere lignende sager.”

Den 5. januar 2007 sendte Statsforvaltningen Hovedstaden (tidligere Statsamtet København) mig en udtalelse. I udtalelsen er bl.a. anført følgende:

”For så vidt angår det i klagers brev af 20. juni 2006 anførte, skal det bemærkes, at statsamtet i sin afgørelse af 20. februar 2006 lagde vægt på, at kommunen meddelte afslag på dispensation under henvisning til den øgede risiko for brandsmitte samt under henvisning til en forringelse af nabogrundens friarealer ved den efter kommunens opfattelse u hensigtsmæssige fortætning af omgivelserne.

Statsforvaltningen finder således, at kommunens afgørelse var sagligt begrundet.

Statsforvaltningen finder endvidere ikke, at kommunen ved herudover at begrunde afslaget med et ønske om at undgå præcedens har tilsidesat rammerne for det kommunen tilkomne skøn.

...

For så vidt angår spørgsmålet om indrettelseshensyn, finder statsamtet ikke, at et sådan hensyn er til hinder for kommunens krav om lovliggørelse af det i denne sag omhandlede forhold.

Statsforvaltningen skal hertil indledningsvis bemærke, at det fremgår af byggelovens § 17, stk. 1, 1. pkt., at det påhviler den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige forhold, som er i strid med denne lov eller de i medfør af loven udfærdigede forskrifter.

Et spørgsmål om indrettelseshensyn skal således også vurderes i forhold til den til enhver tid værende ejer af en ejendom, hvorfor det efter statsforvaltningens opfattelse er uden betydning for bedømmelsen af forholdet, om en tidligere ejer har indrettet sig i tillid til en bestående indretning på ejendommen.

Det fremgår endvidere af § 16 A, stk. 3, at bliver kommunalbestyrelsen opmærksom på et ulovligt forhold, skal den søge forholdet

lovliggjort, medmindre det er af ganske underordnet betydning.

Kommunen skal således søge et ulovligt forhold lovliggjort, uanset på hvilket tidspunkt kommunen bliver opmærksom herpå.

Statsforvaltningen har, for så vidt angår de konkrete omstændigheder i sagen, lagt vægt på, at klager først har erhvervet den omhandlede ejendom i 2003, og at han på det tidspunkt er blevet opmærksom på det ulovlige forhold.

Statsforvaltningen har endvidere lagt vægt på, at kommunen først i forbindelse med handlen af ejendommen i 2003 er blevet opmærksom på forholdet, og at kommunen herefter har krævet forholdet lovliggjort.

Endelig har statsforvaltningen lagt vægt på, at bestemmelserne i BR-S 98 om afstand til skel har til hensigt at varetage hensyn til naboers interesser, og at kommunen i denne sag blandt andet har begrundet kravet om lovliggørelse med risikoen for brandsmitte.

Statsforvaltningen finder således, at den foreliggende interesse i kommunens krav om lovliggørelse i denne sag vejer tungere end hensynet til klager.”

Jeg modtog ikke bemærkninger fra A ud over de bemærkninger som han sendte til mig med e-mail af 1. januar 2007.

I et brev af 9. august 2007 bad jeg Statsforvaltningen Hovedstaden og Tårnby Kommune om en supplerende udtalelse til sagen. Jeg bad statsforvaltningen og kommunen om i udtalelsen at forholde sig til det som A skrev i sin e-mail af 1. januar 2007. Endvidere bad jeg myndighederne om at komme ind på om kommunen tidligere burde have været opmærksom på de ulovlige forhold på ejendommen, og præcist hvornår og hvordan kommunen blev opmærksom på de ulovlige forhold på A's ejendom.

I kommunens udtalelse af 19. november 2007 kom kommunen ikke nærmere ind på mine spørgsmål, men fastholdte begrundelsen for afslaget. Kommunen anførte bl.a. at bygningsreglementets bestemmelser kun i særlige tilfælde fraviges, og at sådanne sær-

lige omstændigheder ikke forelå i denne sag. Konstruktionernes alder kunne ikke begrunde dispensation, særligt henset til A's viden om de ulovlige forhold ved købet af ejendommen.

Statsforvaltningen Hovedstaden kom med en udtalelse i et brev af 22. november 2007. Statsforvaltningen bemærkede at kommunen ikke er forpligtet til løbende at føre tilsyn efter byggelovgivningen, men udelukkende er forpligtet til at søge et ulovligt for-

hold lovliggjort når kommunen bliver opmærksom herpå.

Med en e-mail af 4. januar 2008 sendte A sine bemærkninger. Det fremgår af A's e-mail at han er stærkt utilfreds med kommunens afslag på dispensation. A er af den opfattelse at den egentlige begrundelse for afslaget er risikoen for at en eventuel dispensation vil være præcedensskabende.

NOTE: (*) FOB 2002, s. 491.

18-3. Statsforvaltningernes kassation af arkivalier i sociale sager

Forvaltningsret 115.4 – 12.2.

I forbindelse med strukturreformen blev landets 14 statsamter sammenlagt til 5 statsforvaltninger. Under arbejdet med sammenlægningerne op til 1. januar 2007 udarbejdede statsforvaltningerne i samarbejde med det daværende indenrigs- og sundhedsministerium bl.a. nye vejledende retningslinjer for kassation af statsamternes – og senere statsforvaltningernes – arkivalier. Ved behandlingen af nogle konkrete sager blev ombudsmanden opmærksom på retningslinjerne og på at statsamterne var begyndt at kassere deres sager i stort omfang i løbet af 2006. Ombudsmanden tog spørgsmålet om statsamternes og senere statsforvaltningernes kassationspraksis op til behandling af egen drift.

Af retningslinjerne fremgik det blandt andet at alle sociale sager skulle kasseres når der var gået 1 kalenderår ud over det år hvor de var oprettet. Ombudsmanden udtalte at det var en fejl når statsforvaltningerne kasserede sociale sager hvis alder var beregnet efter oprettelsesåret. Ombudsmanden støttede sig til en udtalelse i sagen fra Statens Arkiver som skrev at en sags alder skal regnes fra det år hvor den er afsluttet.

Ombudsmanden udtalte også at det som udgangspunkt ikke var tilstrækkeligt at bevare sagsakter i 1 år. Ombudsmanden gennemgik retsgrundlaget i arkivlovgivningen og konstaterede at originale sagsakter først kan kasseres når der ikke længere er et retligt eller administrativt behov for dem. Hvornår det tidspunkt indtræder, afhænger af en konkret vurdering. Efter ombudsmandens opfattelse måtte spørgsmålet ses i lyset af de til enhver tid gældende forældelsesregler. Det var kritisabelt hvis en statsforvaltning havde kasseret sager før det tidspunkt. Ombudsmanden mente dog ikke der var grundlag for at udtale kritik af statsforvaltningernes retningslinjer hvis sagsakterne kunne tilvejebringes på ny ved hjælp af landets kommuners arkiver. Det var imidlertid ombudsmandens opfattelse at ansvaret for at statsforvaltningens arkivalier blev opbevaret forsvarligt og i den fornødne periode, påhvilede statsforvaltningen og ikke kunne overlades til kommunerne.

(J.nr. 2006-3096-009).

Jeg har nu færdigbehandlet sagen. Jeg må fastholde den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse vedrørende statsforvaltningernes kassationspraksis op til og i forbindelse med sammenlægningerne fra statsamter til statsforvaltninger.

Det er således også min endelige opfattelse at det er en fejl i det omfang en statsforvaltning har kasseret en social sag hvis alder er beregnet efter oprettelsesåret.

Det er som udgangspunkt ikke tilstrækkeligt kun at bevare sagsakter i 1 år. I det omfang en statsforvaltning har kasseret alle originale akter i sociale sager der – i lyset af de

til enhver tid gældende forældelsesregler – ikke med sikkerhed kan antages at vedrøre krav der er forældede, er det efter min opfattelse kritisabelt.

Statsforvaltningerne mener at samtlige akter i en social sag som har dannet grundlag for statsforvaltningens (og kommunens) sagsbehandling, som udgangspunkt kan tilvejebringes på ny inden for en tidsramme på i hvert fald 5 år.

I den situation mener jeg ikke at der er grundlag for at udtale kritik af statsforvaltningernes praksis med at sende egne sagsakter til kommunen.

Imidlertid vil ansvaret for at statsforvaltningens arkivalier opbevares forsvarligt og i den fornødne periode, efter min opfattelse fortsat påhvile statsforvaltningen.

Jeg henviser i øvrigt til min endelige udtalelse, navnlig afsnit 7 og 8.3.

Jeg har noteret mig at statsforvaltningerne efter at jeg afgav min foreløbige udtalelse af 6. november 2007, har besluttet fremover selv at bevare akter produceret i nævnssekretariatene og akter modtaget under sagens behandling. Nogle statsforvaltninger bevarer også yderligere sagsakter.

Min endelige redegørelse indeholder følgende afsnit:

Sagsfremstilling

Den faktuelle situation. De konkrete retningslinjer for kassation i de 5 statsforvaltninger indtil afgivelsen af min foreløbige redegørelse.

Ombudsmandens endelige udtalelse

1. Retsgrundlaget

1.1. Retsgrundlaget indtil afgivelsen af min foreløbige redegørelse

1.1.1. Arkivansvar i forbindelse med sammenlægningen til 5 statsforvaltninger

1.1.2. Arkivloven mv.

1.2. Retsgrundlaget efter afgivelsen af min foreløbige redegørelse

2. "... administrativt eller retligt behov..."

3. Ombudsmandsudtalelser

4. Forældelsesreglerne

5. Fri proces

6. Myndighedernes ansvar for egne arkivalier

7. Mine foreløbige bemærkninger til sagen som de fremgik af den foreløbige redegørelse

8. Efter afgivelsen af min foreløbige redegørelse

8.1. Velfærdsministeriets bemærkninger af 23. januar 2008

8.2. Statsforvaltningernes bemærkninger af 11. december 2007

8.3. Mine endelige bemærkninger til sagen

9. Ombudsmandens fremtidige praksis

Sagsfremstilling

Baggrund

I forbindelse med 2 telefonsamtaler i september 2006 med sagsbehandlere ved henholdsvis Det Sociale Nævn for Ringkøbing Amt (Statsforvaltningen Midtjylland) og Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner (Statsforvaltningen Hovedstaden) i 2 konkrete sager blev jeg opmærksom på at statsamterne i forbindelse med sammenlægningerne til de nye statsforvaltninger havde påbegyndt kassation i stort omfang af deres sager. En af mine medarbejdere kontaktede telefonisk Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der til min orientering sendte mig notat om kassationsretningslinjer af 21. april 2006.

Følgende fremgår bl.a. af retningslinjerne i notatet:

"Kassationsretningslinier

I dette notat er beskrevet de retningslinier som Registreringsgruppen indstiller, at statsamterne (efter 1. januar 2007 statsforvaltningerne) følger ved bevaring, sanering og kassation af arkivalier.

Der har i Registreringsgruppens arbejde med udformningen af retningslinierne været forskellige holdninger til antallet af år arkivalier skal bevares. Det er Registreringsgruppens opfattelse, at nedenstående retningslinier imødekommer flere interesser i form af både kraftig udtynding i arkivalierne samt bevarelse i en rimelig periode af materiale, der fortsat vil være af væsentlig administrativ og retlig betydning.

Retningslinierne har været fremlagt og drøftet på temadagen om arkiver og kassationsregler den 22. februar 2006, hvor der ge-

nerelt var opbakning til de indstillede retningslinier.

På et møde i Styregruppen den 28. marts 2006 blev retningslinierne godkendt, dog således, at de sociale sager alene bevares i et år. Registreringsgruppen havde oprindeligt foreslået en generel grænse på 5 år og 10 år for enkelte grupper indenfor det sociale område.

Registreringsgruppen vil orientere Kommunernes Landsforening om den ændrede kassationspraksis på det sociale område.

1. Regler om bevaring

Ifølge arkivmyndighederne skal en del af statsamternes/statsforvaltningernes sager bevares fordi:

- Afgørelserne har vidtrækkende betydning for enkeltpersoner mange år frem og skal kunne dokumenteres ved forskellige lejligheder, hvor den enkelte har behov for det.
- De familieretlige sager afspejler en vigtig side af samfundsudviklingen.
- Sagerne fra Det Sociale Nævn og andre klageinstanser afspejler folks skiftende holdninger til det offentliges velfærdsydelser.

Da det af økonomiske årsager ikke er muligt at opbevare alle sager har arkivmyndighederne valgt en bevaringsstrategi for statsamterne/statsforvaltningerne, hvorefter der bl.a. tages stikprøver for personer født den 1. i måneden i de store sagsgrupper om familieret og sociale personsager.

Arkivmyndighederne har opstillet forskellige regler for bevaring af arkivalier for de forskellige journalperioder.

De forskellige regler kan opsummeres således:

1.1 Fra 1. april 1970 til overgangen til EDB journalisering i 1992:

Stort set alle sager – herunder alle familieretlige personsager – bevares. For så vidt angår personsager på det sociale område bevares fra 1. januar 1976 dog kun personsager, hvor en sagspart er født den 1. i en måned.

1.2 Fra overgang til EDB-journalisering og indtil nu:

På det familieretlige område bevares fuldt ud sagerne om adoption, navneændringer, værgemål og båndlagte midler samt tilladelse til indgåelse af ægteskab. Herudover bevares alle øvrige personsager, hvor en sagspart er født den 1. i en måned og alle sager, hvor en faderskabssag er henvist til retten samt originale faderskabsanerkendelser.

Af andre sager bevares bl.a. sager om indfødsret, tvang i psykiatrien og tilsynsråd.

På det sociale område bevares alle generelle sager samt alle personsager, hvor en sagspart er født den 1. i en måned.

2. Regler om kassation

De sager, der ikke skal bevares, jf. ovenfor, kan ikke afleveres til arkivmyndighederne, men må opbevares i statsamterne/statsforvaltningerne, indtil det skønnes, at sagerne ikke længere har administrativ eller retlig betydning. Herefter kan de pågældende sager kasseres.

Statens Arkiver fastsætter efter forhandling med Indenrigs- og Sundhedsministeriet, fra hvilket tidspunkt statsamterne/statsforvaltningerne kan aflevere arkivalier. I cirkulære nr. 8 af 19. januar 2006 om bevaring og kassation samt aflevering af statslige myndigheders arkivalier i årene 2006-2010 (Statens Arkivers aktivitetsplan) anføres bl.a. følgende om sammenhængen mellem aflevering og kassation:

'En forudsætning for myndighedernes aflevering er endvidere, at arkivalier, som er omfattet af bestemmelse om kassation, er udskilt. Kassation må først finde sted, når de arkivalier, der skal kasseres, ikke længere er administrativ eller retlig aktuelle. Dette indebærer, at Statens Arkiver som udgangspunkt ikke kan modtage arkivalier, som er under ca. 15 år gamle.'

...

Det påhviler ifølge Arkivbkg. § 1 enhver myndighed at sikre, at arkivmæssige hensyn varetages. Det er den enkelte myndighed, der må vurdere, hvornår der ikke længere er

administrativt eller retligt behov for en bestemt type sager og disse kan kasseres.

3. Anbefalede kassations- og bevaringsretningslinier

Som hovedretningslinie bevares sager, der ikke skal afleveres til Statens Arkiver, i 10 år, dog med følgende undtagelser:

- Sociale sager bevares kun i ét år.
- Alle personalesager bevares fuldt ud uden tidsbegrænsning.
- Regnskabsbilag bevares kun i 5 år.
- Byggeklagesager bevares kun i 5 år.
- Sager om fri proces kasseres pga. ændrede regler med virkning fra den 1. januar 2007. Se nedenfor under punkt 4.4.
- Endvidere kan stempelsager kasseres, da sagsområdet er bortfaldet.

En sags alder regnes fra dens oprettelsesår. Dette betyder f.eks. at sociale sager oprettet i 2005, der ikke er verserende, kan kasseres efter d. 1. januar 2007. (Dog med undtagelse af 01 sager). Sager, der er verserende hos ombudsmanden eller ankestyrelsen, kan ikke kasseres.

4. Kassationsretningslinier for de enkelte journalperioder

Som følge af de gældende regler samt de anbefalede retningslinier for kassation gælder følgende kassations- og bevaringsretningslinier for sager i de enkelte journalperioder. Det materiale, der kan kasseres, skal kasseres inden udgangen af 2006.

4.1 Journalperioder indtil 1992

Som udgangspunkt skal alle sager bevares. For så vidt angår de sociale personsager er det dog kun de sager, hvor en sagspart er født den første i en måned, der skal bevares.

Der kan straks påbegyndes klargøring af afleveringen til arkivmyndighederne.

Der bevares intet materiale i statsamtterne/statsforvaltningerne udover det, der senere skal afleveres til landsarkivet. (...)

...

4.2 Journalperioden 1992-1996

Der foretages udskilning i overensstemmelse med de tilsendte bevarings- og kassationslister af 01-sagerne med henblik på sene-

re aflevering til Landsarkivet. De øvrige sager kasseres. Kassation finder sted inden udgangen af 2006.

Dette er bl.a.:

4.2.1 Familieretlige personsager (12 og 13 sager), hvor en sagspart ikke er født den 1. i en måned, eller hvor der ikke er en faderskabssag, som er henvist til retten

4.2.2 Sociale personsager, hvor en sagspart ikke er født den 1. i en måned

4.2.3 Sager om fri proces

4.2.4 Stempelsager. (...)

4.2.5 Byggelovsklager

...

4.3 Journalperioden 1997 – 2001

4.3.1 De familieretlige sager (12- og 13 sager)

Der kan ikke kasseres familieretlige sager for denne periode.

4.3.2 De sociale sager

Der foretages udskilning af sager, der skal bevares, jf. de tilsendte bevarings- og kassationslister.

Resten af sagerne kasseres.

4.3.3 Fri proces

Alle sager i hovedgruppe 3 (fri proces) bortset fra generelle sager (grp. 30) kasseres.

4.3.4 Stempelsager

...

4.3.5 Byggeklagesager

...

Aflevering af arkivalier til arkivmyndighederne for denne journalperiode er endnu ikke planlagt.

4.4 Nuværende journalperiode:

De sociale sager i den nuværende journalperiode kan kasseres efter ét år. Der vil snarest blive udarbejdet bevarings- og kassationslister. Der foretages udskilning i overensstemmelse med de tilsendte bevarings- og kassationslister af 01 sagerne med henblik på senere aflevering til landsarkivet. De sager, der kan kasseres, destrueres. Kassation finder sted inden udgangen af 2006, jf. øvrigt pkt. 3.

Alle fri proces-sager fra årene 2001 til 2006 kan kasseres efter 1. januar 2007, da sagsområdet bortfalder.

På grund af de særlige overgangsbestemmelser på fri procesområdet, kan fri proces sagerne dog kasseres allerede i indeværende journalperiode, hvis det er nødvendigt af hensyn til statsamternes flytning inden den 1. januar 2007.

5. *Efter den 1. januar 2007: Løbende kassation og udskilning af sager, der skal bevares, inden for lukkede journalperioder*

Statsforvaltningerne kan hvert år foretage kassation af de sager, der er ældre end de år, der er angivet i de anbefalede kassationsretningslinier, og udskilning af de sager, der skal bevares til senere aflevering til arkivmyndighederne efter reglerne i den pågældende periodes journalplan, der kan ses på intranettet. IT-kontoret vil udsende årlige bevarings- og kassationslister.

Dette betyder f.eks., at statsforvaltningerne i 2008 kan udskille de familieretlige personsager, der er oprettet i 1997, og som ikke er verserende til henholdsvis kassation og bevaring."

Af retningslinjerne fremgår det bl.a. at alle sociale sager kasseres når der er gået ét kalenderår ud over det år hvor sagen er oprettet, hvis der ikke er klaget til Ankestyrelsen eller ombudsmanden. Alle fri proces-sager er blevet kasseret hvis de var afsluttet inden 1. januar 2007, hvor fri proces-området overgik til Civilstyrelsen og Procesbevillingsnævnet.

På den baggrund bad jeg den 2. oktober 2006 Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en udtalelse under henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, hvorefter ombudsmanden af egen drift kan tage en sag op til behandling. Jeg bad ministeriet om at sende udtalelsen til Statens Arkiver med anmodning om eventuelle supplerende bemærkninger.

I høringen til Indenrigs- og Sundhedsministeriet spurgte jeg bl.a. om baggrunden for udarbejdelsen af retningslinjerne.

Den 9. november 2006 modtog jeg en udtalelse fra Statens Arkiver. Sammen med svaret modtog jeg også Indenrigs- og Sund-

hedsministeriets svar af 25. oktober 2006. Følgende var bl.a. anført i ministeriets svar:

"Ministeriet kan generelt for statsamterne oplyse at udstedelsen af retningslinierne om kassation skal ses i sammenhæng med de kassationsbestemmelser, der er fastsat af statens arkiver. Disse bestemmelser fastlægger entydigt, om en given sag skal kasseres eller bevares. Såfremt en sag skal kasseres, fremgår det af arkivhåndbogens kap. 3, at dette skal ske, så snart der ikke er administrativt eller retligt behov for sagerne længere. Det er op til den enkelte myndighed at vurdere, hvornår dette tidspunkt indtræffer. Retningslinierne skal således ses som en fælles vejledning i dette myndighedsskøn.

Om baggrunden for udstedelsen af retningslinierne

Ministeriet kan oplyse, at udstedelsen af retningslinierne om kassation er sket dels i forbindelse med drøftelser med Statens Arkiver om aflevering af statsamternes arkiver, dels i forbindelse med planlægningen af nedlæggelsen af statsamterne og oprettelsen af de nye statsforvaltninger på forskellige lokaliteter. Herunder har beslutningen om statsforvaltningens lokalisering udløst et behov for at tage stilling til en række praktiske, logistiske og økonomiske forhold. F. eks. dimensioneringen af nye lokaler og tilrettelæggelse af flytteprocesser.

...

Retningslinierne har således både et pædagogisk sigte og et indholdsmæssigt sigte. Det pædagogiske sigte er en udredning af, hvad der gælder for hvilke journalperioder. Det indholdsmæssige sigte er at bidrage til fælles forståelse af, hvornår en sag ikke længere er retligt og administrativt aktuel.

Retningslinierne har status som vejledende og ændrer ikke ved det forhold, at det fortsat påhviler den enkelte myndighed at sikre, at der varetages arkivmæssige hensyn.

...

Vedrørende de sociale sager kan det oplyses, at generelle sager samt personsager for personer, der er født den 1. i måneden er be-

varet, mens øvrige sociale personsager alene opbevares i et helt år regnet fra det år sagen oprettes i. Dette betyder, at sociale personsager oprettet til og med 31. december 2004 ifølge retningslinierne i kassationsnotatet kan kasseres i 2006, og at sociale sager oprettet i 2005, som ikke er verserende (herunder er til behandling hos Folketingets Ombudsmand eller i Ankestyrelsen) planlægges kasseret efter den 1. januar 2007.

Baggrunden for beslutningen om at bevare de sociale sager i et år regnet fra det år sagen oprettes (dvs. et helt år samt et løbende år) er først og fremmest, at der er tale om klagesager, og at en sags akter vil kunne rekonstrueres gennem den kommune, som har behandlet sagen i første instans. Der er herved lagt vægt på, at en sags akter – efter afslutningen af klagesagsbehandlingen i det sociale nævn – kan tilbagesendes til kommunen, der efter hidtidig kommunal praksis opbevarer akterne i en længere årrække. Det bemærkes, at statsamtets afgørelse er bevaret elektronisk i journalsystemet.

Det er under hensyn hertil vurderet, at der ikke er et administrativt eller retligt behov for at bevare de sociale personsager ud over den nævnte periode.

Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold at en person måtte begære aktindsigt i en sag, ikke i sig selv er et hensyn, der kan begrunde at akterne skal bevares.”

Følgende fremgår bl.a. af Statens Arkivers svar af 8. november 2006:

”Statens Arkiver kan i den forbindelse bekræfte, at en repræsentant for Statens Arkiver har deltaget i et afklarende møde den 22. februar 2006, og at denne opfordrede til snarest mulig iværksættelse af det afleveringsforberedende arbejde, herunder udskillelse af arkivalier, som er bestemt til kassation, samt at fastsættelse af tidspunktet for kassation af arkivalier, som ikke skal bevares, påhviler den pågældende myndighed på grundlag af en vurdering af arkivaliernes administrative og retlige betydning, (...).

...

Statens Arkiver har ikke tidligere haft Indenrigs- og Sundhedsministeriets kassationsretningslinier af 21. april 2006 til udtalelse.

Notatet om kassationsretningslinier har karakter af en generel forklaring af gældende bestemmelser om bevaring og kassation af arkivalier. Statens Arkiver har ingen bemærkninger hertil, udover at en sags alder normalt regnes fra sagens afslutningsdato og ikke – som anført i notatets afsnit 3: anbefalede kassations- og bevaringsretningslinier – fra sagens oprettelsesår.”

Efter modtagelsen af disse udtalelser bad jeg den 7. december 2006 Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en supplerende udtalelse. Samme dag bad jeg om en udtalelse fra hver af de 5 ansvarlige direktører for statsforvaltningerne. Jeg sendte kopi af mine høringer til styrelseschefen i Ankestyrelsen, direktøren for Civilstyrelsen og rigsrevisoren til orientering.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet svarede supplerende den 8. januar 2007. Af svaret fremgik bl.a.:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i besiddelse af systematiske oplysninger om kommunernes bevaring og kassation af akter. Oplysninger modtaget gennem en mindre stikprøve af kommuner har bekræftet, at kommunerne opererer med en kassationsfrist på min. 5 år gående op til max. 20 år.

...

Der er på baggrund af svaret fra Statens Arkiver udsendt reviderede retningslinjer for kassation til statsforvaltningerne d. 4. december 2006. Revisionen består i, at den oprindelige definition af en sags alder er taget ud. Det er dermed op til den enkelte statsforvaltning at definere 1-års fristen for sager, således at fristen stemmer overens med bemærkningerne fra Statens Arkiver og den enkelte statsforvaltnings vurdering af, hvad der lokalt er administrativt forsvarligt.”

I høringen til direktørerne for de 5 statsforvaltninger bad jeg bl.a. direktørerne om at

redegøre for i hvilket omfang kassationer var blevet gennemført, og hvilke eventuelle interne retningslinjer statsforvaltningen havde besluttet at anvende.

På baggrund af de modtagne hørings svar besluttede jeg at afholde et møde med repræsentanter fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet og de 5 statsforvaltningsdirektører. Mødet blev afholdt den 12. marts 2007.

I min foreløbige redegørelse af 6. november 2007 anførte jeg følgende om det som efter min opfattelse bl.a. blev oplyst på mødet:

”Direktøren for Statsforvaltningen Hovedstaden redegjorde nærmere for arbejdsgruppens overvejelser i forbindelse med udarbejdelsen af Indenrigs- og Sundhedsministeriets retningslinjer. Hun redegjorde bl.a. for at grundsynspunktet vedrørende de fremtidige kassationsretningslinjer for sociale sager havde været at borgeren i klagesagen altid skulle kunne få rekonstrueret sin sag via sagsakterne i kommunen. Ifølge arbejdsgruppen er der derfor ingen grund til at opbevare sagsakter i samme sag mere end ét sted samlet. Borgeren fratages ikke retten til f.eks. genoptagelse. Sager der er behandlet i statsforvaltningen som klagesager, bliver alene af rent praktiske årsager bevaret i en vis tid efter statsforvaltningens afgørelse i sagen – f.eks. i tilfælde af at statsforvaltningen modtager en klage over afgørelsen til Ankestyrelsen eller ombudsmanden.

Arbejdsgruppen havde i forbindelse med arbejdet med de fremtidige retningslinjer undersøgt hvad Ankestyrelsen gjorde med sagsakterne efter at en social sag var behandlet hos Ankestyrelsen. Ankestyrelsen sendte som hovedregel alle sagens akter direkte til kommunen, herunder de akter som var modtaget direkte hos klageinstanser i forbindelse med klagesagsbehandlingen i statsforvaltningen og Ankestyrelsen. Ankestyrelsens interne referatark og lægekonsulentudtalelser blev bevaret i 5 år.

Direktøren for Statsforvaltningen Hovedstaden oplyste at inden udstedelsen af retningslinjerne havde Indenrigs- og Sund-

hedsministeriet bedt statsforvaltningerne om at indhente oplysninger, ved stikprøver af 4-5 kommuner i hver region, om kommunernes kassationspraksis. Alle kommuner havde oplyst at sagsakterne blev bevaret i mindst 5 år. Dette var blevet lagt til grund ved udarbejdelsen af retningslinjerne. Arbejdsgruppen mente at statsforvaltningerne herved havde sikret sig at kassationerne i kommunerne fulgte samme praksis med mindst 5 år. Der er ikke indgået deciderede aftaler med hver enkelt kommune om opbevaring. Derfor er retningslinjerne for statsforvaltningernes praksis også sendt til orientering til KL (tidligere Kommunernes Landsforening).”

Efter at jeg afgav min foreløbige redegørelse, har statsforvaltningerne haft lejlighed til at komme med eventuelle bemærkninger. Direktøren for Statsforvaltningen Hovedstaden har på vegne af de 5 direktører udarbejdet et fælles svar af 11. december 2007. I brevet er bl.a. følgende anført vedrørende min beskrivelse af mødet den 12. marts 2007:

”Ombudsmandens redegørelse hviler på den antagelse, at undertegnede, der på mødet hos Ombudsmanden den 12. marts 2007 efter forudgående aftale herom udtalte sig på vegne af direktørerne, skulle have været medlem af den af Indenrigs- og Sundhedsministeriet nedsatte arbejdsgruppe, der i 2006 udarbejdede retningslinjerne for kassation. Dette er ikke tilfældet.

Min redegørelse på mødet den 12. marts 2007 kan derfor ikke tages som udtryk for, hvilke nærmere konkrete overvejelser, der har ligget til grund for arbejdsgruppens arbejde og konklusioner. Mine bemærkninger på mødet hvilede alene på de fælles drøftelser, der havde været direktørerne imellem om kassationsproblemstillingerne og varetagelsen af arkivmæssige hensyn. (...)

...

I redegørelsen anføres, at arbejdsgruppen i forbindelse med arbejdet med de fremtidige retningslinjer havde undersøgt, hvad Ankestyrelsen gjorde med sagsakterne efter at

en social sag var behandlet hos Ankestyrelsen. Dette er ikke korrekt. Det var undertegnede, der i anledning af det forestående møde hos Ombudsmanden den 1. marts 2007 rettede telefonisk henvendelse til styrelseschef (...) med anmodning om oplysning herom. Der vedlægges til orientering kopi af det i den anledning udfærdigede notat om samtalen.

I forbindelse med ovenstående kan det oplyses, at Ankestyrelsen efterfølgende oplyste, jf. vedlagte kopi af mail af 10. maj 2007, at praksis med at sende akterne tilbage til kommunerne, der udsprang af en tidligere 'Hindsgavltafte' efterfølgende er ændret, således at akter der er færdigbehandlet i Ankestyrelsen returneres til statsforvaltningerne, der anmodes om at returnere de relevante akter til kommunerne.

...

Det anføres, at undertegnede på mødet den 12. marts 2007 skulle have oplyst, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet inden udstedelsen af retningslinjerne havde bedt statsforvaltningerne om at indhente oplysninger ved stikprøver af 4-5 kommuner i hver region, om kommunernes kassationspraksis, og at alle kommuner havde oplyst, at sagsakterne blev bevaret i mindst 5 år, hvilket var blevet lagt til grund ved arbejdsgruppens udarbejdelse af retningslinjerne. Dette må bero på en misforståelse.

De nævnte stikprøveundersøgelser blev på foranledning af Indenrigs- og Sundhedsministeriet gennemført i december 2006 efter at Ombudsmanden ved brev af 7. december 2006 havde bedt Indenrigs- og Sundhedsministeriet om supplerende oplysninger til ministeriets tidligere redegørelse af 25. oktober 2006 om arkiverings- og kassationspraksis."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet udstedte den 4. december 2006 reviderede retningslinjer. Retningslinjerne af 21. april 2006 blev bl.a. ændret til følgende:

"En sags alder regnes fra sagens afslutningsdato. Dette betyder f.eks. at sociale sager af-

sluttet i 2005, der ikke er verserende, kan kasseres efter 1. januar 2007. (Dog med undtagelse af 01-sager). Sager, der er verserende hos ombudsmanden eller ankestyrelsen, kan ikke kasseres.

At en sags alder regnes fra sagens afslutningsdato betyder for de familieretlige sager, der er samlesager, at de tidligst kan kasseres 10 år efter afslutning af journalperioden, der bliver afsluttet omkring år 2001 dvs. tidligst i 2012."

Ministeriet sendte de reviderede retningslinjer til mig til orientering den 27. juli 2007.

Den faktuelle situation. De konkrete retningslinjer for kassation i de 5 statsforvaltninger indtil afgivelsen af min foreløbige redegørelse

På baggrund af høringssvarene af 16. januar og 20. og 27. marts 2007 fra Statsforvaltningen Hovedstaden, af 20. december 2006 fra Statsforvaltningen Sjælland, af 26. januar 2007 fra Statsforvaltningen Syddanmark, af 12. februar 2007 fra Statsforvaltningen Midtjylland og af 22. januar 2007 fra Statsforvaltningen Nordjylland samt det efterfølgende møde, min foreløbige redegørelse af 6. november 2007 og statsforvaltningernes og Velfærdsministeriets yderligere bemærkninger lægger jeg til grund at de konkrete retningslinjer for kassation i de 5 statsforvaltninger indtil afgivelsen af min foreløbige redegørelse af 6. november 2007 var således:

Statsforvaltningen Hovedstaden

a. Sager oprettet og afsluttet før 1. januar 2007

En sags alder er regnet fra det tidspunkt hvor sagen er oprettet.

Kassation er sket efter retningslinjerne, således at sociale sager der var mere end 1 år gamle, er kasseret. Det vil sige at sociale sager er kasseret til og med udgangen af 2004 (oprettelsesåret). For så vidt angår sager fra det tidligere Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner, er dog også en stor del af sagerne fra 2005 (oprettelsesåret)

blevet kasseret. Den resterende del er bevareret.

For kommunerne der hørte under de tidligere Statsamtet Frederiksborg, Statsamtet København og Statsamtet Bornholm, er det alene kopi af kommunens akter der har været sendt til det sociale nævn i forbindelse med klagesagsbehandlingen. Disse kopier er normalt ikke returneret. I brev af 20. marts 2007 har Statsforvaltningen Hovedstaden præciseret at de sociale nævn dog har returneret sagens akter hvis der var tale om originale akter modtaget under sagens behandling der ville have betydning for sagens videre behandling i kommunen – typisk i forbindelse med hjemvisning af en sag.

Indgående post i forbindelse med sagsbehandlingen i det sociale nævn som ikke er modtaget og videresendt af kommunen, men modtaget direkte i det sociale nævn (f.eks. korrespondance direkte fra klager til nævn, herunder partshøringsbreve fra klager), er ikke sendt til kommunen efter endt behandling. Dog er indgående post sendt til kommunen hvis den konkret har haft betydning for sagens videre behandling i kommunen, typisk i tilfælde hvor sagen er hjemvist til fornyet behandling. Indgående post der ikke er sendt til kommunen efter endt behandling i nævnet, er kasseret efter retningslinjerne.

Det har ikke været praksis at sende *egenproducerede sagsakter* (sagsakter der er udarbejdet af det sociale nævn under nævnets behandling, herunder udgående post og interne notater) til kommunen efter sagens endelige behandling. Kopi af nævnets afgørelse er dog altid sendt til kommunen uafhængigt af om der har været akter der skulle sendes til kommunen.

For så vidt angår det tidligere Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner, har Københavns og Frederiksberg kommuner sendt originale akter til det sociale nævn i forbindelse med klagesagsbehandlingen. Det sociale nævn har haft den praksis at returnere de originale akter til

kommunerne efter sagens behandling i nævnet. Endvidere har nævnet haft den praksis *også* at sende eventuelle supplerende sagsakter som nævnet modtog under sin behandling af sagen (**indgående post**), til kommunen. I førtidspensionssager sendte nævnet også nævnsmødeoplæg og eventuelle lægeskøn til kommunen.

Statsforvaltningen Hovedstaden har i breve af 20. og 27. marts 2007 meddelt at statsforvaltningens retningslinjer er ændret sådan at de sociale sager fra 2005 og 2006 først kasseres 5 år efter at sagen er afsluttet.

Den korrespondance og de elektroniske notater mv. som de tidligere statsamter selv udfærdigede i forbindelse med klagesagens behandling, findes fortsat i elektronisk form (bl.a. i SJ-journalen (ScanJour)).

Sager om fri proces der er afsluttet inden 1. januar 2007, er kasseret.

b. Kassationsretningslinjer fra 1. januar 2007

En sags alder regnes fra det år hvor sagen er afsluttet, frem for det år hvor sagen er oprettet. Der foretages én årlig kassation.

Efter at der er truffet afgørelse i en klagesag, bliver sagen hos sagsbehandleren i 6 uger. Herefter sendes originale akter retur til kommunen sammen med supplerende originale akter der er modtaget under nævnets behandling.

Uomtvistelige kopier kasseres, ligesom akter modtaget fra kommunen pr. e-mail.

Alle lægekonsulentudtalelser indføres i det elektroniske journalsystem. Udtalelserne medsendes altid til kommunen.

Statsforvaltningen bevarer herudover al udgående post og notater efter offentlighedslovens § 6 elektronisk.

En eventuel klage fra borgeren til Ankestyrelsen over det sociale nævnets afgørelse, som sendes direkte til det sociale nævn, indscannes ikke elektronisk. Det sociale nævn videresender i forbindelse med genvurderingen brevet – og eventuelle bilag – til Ankestyrelsen.

Statsforvaltningerne har fået oplyst fra Ankestyrelsen at styrelsen efter klagesagens

behandling sender sagens akter til statsforvaltningen (det sociale nævn/beskæftigelsesankenævnet). Ankestyrelsen har henvist til at det er statsforvaltningen der er nærmest til at skille akterne i relevante bunker, og at statsforvaltningen bør se eventuelle senere akter som styrelsen er blevet bekendt med under sagens behandling. Det er derfor nævnet der sender akterne til kommunen.

For så vidt angår ansvaret for bevaring af statsforvaltningens egne sagsakter (indgående post og egenproducerede akter), som sendes til kommunen i forbindelse med returnering af samtlige sagsakter efter endt klagesagsbehandling, har Statsforvaltningen Hovedstaden indhentet stikprøvevis oplysninger fra 4-5 kommuner om kommunernes kassationspraksis. Alle kommuner har oplyst at sagsakter bliver bevaret i mindst 5 år. Der er ikke indgået deciderede aftaler med hver enkelt kommune om opbevaring.

Statsforvaltningen Sjælland

a. Sager oprettet og afsluttet før 1. maj 2007

For de tidligere Statsamtet Roskilde, Statsamtet Vestsjælland og Statsamtet Storstrøm har kassation fundet sted i et vist omfang efter de bestemmelser som Statens Arkiver har fastsat.

Alle sociale sager fra perioden 1980-1991 er kasseret, bortset fra personsager vedrørende borgere født den 1. i måneden.

Det tidligere Statsamtet Roskilde har returneret kommunens originale sagsakter, i modsætning til de tidligere Statsamtet Vestsjælland og Statsamtet Storstrøm.

Derudover bevares alle sociale sager i 10 år.

Sager om fri proces fra perioden 1976-1996 er kasseret.

b. Kassationsretningslinjer fra 1. maj 2007

Fra den 1. maj 2007 bliver sager der er mere end 1 år gamle, kasseret.

Fra den 1. maj 2007 følger Det Sociale Nævn og Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen Sjælland, den praksis at alle

akter sendes til kommunen. De akter der sendes til kommunen, omfatter således dels originale akter modtaget fra kommunen, dels alle akter der er modtaget fra andre, samt klageskrivelsen og egenproducerede akter, inklusive indhentede konsulentudtalelser.

Egenproducerede akter (herunder udgående post og alle egenproducerede notater) bevares i det elektroniske journalsystem.

Statsforvaltningen Syddanmark

a. Sager oprettet og afsluttet før 1. januar 2007

En sags alder er regnet fra det tidspunkt hvor sagen er oprettet.

Kassation er sket efter retningslinjerne, således at sociale sager der var mere end 1 år gamle, er kasseret. Det vil sige at sociale sager er kasseret til og med udgangen af 2004 (oprettelsesåret).

Statsforvaltningen Syddanmark har i brev af 29. maj 2007 oplyst at alle sociale sager oprettet før 2005 var kasseret inden min henstilling den 19. februar 2007 om at stoppe igangværende kassationer.

Kommunerne under de tidligere Statsamtet Fyn, Statsamtet Sønderjylland og Statsamtet Ribe, som nu bl.a. hører under Statsforvaltningen Syddanmark, har alene sendt kopi af kommunens akter til det sociale nævn i forbindelse med klagesagsbehandlingen. Disse kopier er ikke returneret.

Indgående post i forbindelse med sagsbehandlingen i det sociale nævn som ikke er modtaget og videresendt af kommunen, men modtaget direkte i det sociale nævn (f.eks. korrespondance direkte fra klager til nævn, herunder partshøringsbreve fra klager), er ikke sendt til kommunen efter endt behandling. Disse akter er kasseret efter retningslinjerne.

Det har ikke været praksis at sende *egenproducerede sagsakter* (sagsakter der er udarbejdet af det sociale nævn under nævnets behandling, herunder notater efter offentlighedslovens § 6) til kommunen efter sagens

endelige behandling. Det sociale nævns afgørelse er dog sendt til kommunen.

Egenproducerede sagsakter – herunder interne notater efter offentlighedslovens § 6, udtalelser fra lægekonsulenter og relevante interne notater for perioden efter 2002 som er udfærdiget i forbindelse med klagesagens behandling – findes fortsat i elektronisk form (bl.a. i SJ-journalen (ScanJour)).

Fri proces-sager der er afsluttet inden 1. januar 2007, er kasseret.

b. Kassationsretningslinjer fra 1. januar 2007

En sags alder regnes fra det år hvor sagen er afsluttet, frem for det år hvor sagen er oprettet. Der foretages én årlig kassation.

Efter at der er truffet afgørelse i en klagesag, bliver sagen hos sagsbehandleren i 6 uger. Herefter sendes originale akter retur til kommunen sammen med supplerende originale akter der er modtaget under nævnets behandling.

Uomtvistelige kopier kasseres, ligesom akter modtaget fra kommunen pr. e-mail.

Alle lægekonsulentudtalelser indføres i det elektroniske journalsystem. Udtalelserne medsendes altid til kommunen.

Statsforvaltningen bevarer herudover al udgående post og notater efter offentlighedslovens § 6 elektronisk.

En eventuel klage fra borgeren til Ankestyrelsen over det sociale nævns afgørelse, som sendes direkte til det sociale nævn, indscannes ikke elektronisk. Det sociale nævn videresender i forbindelse med genvurderingen brevet – og eventuelle bilag – til Ankestyrelsen.

Vedrørende Ankestyrelsens praksis henvises til oplysningerne under Statsforvaltningen Hovedstaden.

For så vidt angår ansvaret for bevaring af *statsforvaltningens egne sagsakter* (indgående post og egenproducerede akter), som sendes til kommunen i forbindelse med returnering af samtlige sagsakter efter endt klagesagsbehandling, har statsforvaltningen indhentet stikprøvevise oplysninger fra 4-5 kommuner om kommunernes kassationspraksis. Alle

kommuner har oplyst at sagsakter bliver bevaret i mindst 5 år. Der er ikke indgået deciderede aftaler med hver enkelt kommune om opbevaring.

Statsforvaltningen Midtjylland

a. Sager oprettet og afsluttet før 1. januar 2007

Kassation er sket efter kassationsretningslinjerne af 21. april 2006, således at sociale sager der var mere end 1 år gamle, er kasseret. Det vil sige at sociale sager er kasseret til og med udgangen af 2004 (oprettelsesåret). Ved de afsluttende kassationer ultimo 2006 har der været taget højde for at en sags alder skal regnes fra afslutningsåret. Det tidligere Statsamtet Århus har noteret at den senest afsluttede sag blandt de sager der blev kasseret i december 2006, blev afsluttet den 25. november 2005.

I den forbindelse har Statsforvaltningen Midtjylland præciserende anført bl.a. følgende i udtalelsen af 11. december 2008 til min foreløbige redegørelse:

”Ved lukningen af de daværende statsamter med udgangen af december 2006, der faldt sammen med flytningen til statsforvaltningens nye lokaler, gennemførtes af praktiske grunde den kassation, der ellers skulle være foretaget primo 2007. Ved denne kassation blev der kasseret sociale sager, der var oprettet i 2004 eller tidligere, og som var blevet afsluttet senest i 2005.

Et mindre antal sager er derfor kasseret nogle få dage, før det ellers skulle være sket efter de reviderede retningslinjer, men dette ændrer ikke på det forhold, at der ved kassationerne er taget udgangspunkt i sagernes afslutningsår – og ikke oprettelsestidspunktet.”

Kommunerne under de tidligere Statsamtet Vejle, Statsamtet Århus og Statsamtet Ringkøbing, som nu bl.a. hører under Statsforvaltningen Midtjylland, har alene sendt kopi af kommunens akter til det sociale nævn i forbindelse med klagesagsbehandlingen. Disse kopier er ikke returneret.

Indgående post i forbindelse med sagsbehandling i det sociale nævn som ikke er modtaget og videresendt af kommunen, men modtaget direkte i det sociale nævn (f.eks. korrespondance direkte fra klager til nævn, herunder partshøringsbreve fra klager), er ikke sendt til kommunen efter endt behandling. Disse akter er kasseret efter retningslinjerne.

Det har ikke været praksis at sende *egenproducerede sagsakter* (sagsakter der er udarbejdet af det sociale nævn under nævnets behandling, herunder notater efter offentlighedslovens § 6) til kommunen efter sagens endelige behandling. Det sociale nævns afgørelse er dog sendt til kommunen.

Den korrespondance og de elektroniske notater mv. som de tidligere statsamter selv udfærdigede i forbindelse med klagesagens behandling, findes fortsat i elektronisk form (bl.a. i SJ-journalen (ScanJour)).

Sager om fri proces der er afsluttet inden 1. januar 2007, er kasseret.

b. Kassationsretningslinjer fra 1. januar 2007

En sags alder regnes fra det år hvor sagen er afsluttet, frem for det år hvor sagen er oprettet. Der foretages én årlig kassation.

Efter at der er truffet afgørelse i en klagesag, bliver sagen i det sociale nævn i 6 uger. Herefter sendes originale akter retur til kommunen sammen med supplerende originale akter der er modtaget under nævnets behandling.

Uomtvistelige kopier kasseres, ligesom papirkopier af akter modtaget fra kommunen pr. e-mail. Den elektroniske mail med bilag journaliseres elektronisk på sagen.

Alle lægekonsulentudtalelser indføres i det elektroniske journalsystem. Udtalelserne medsendes altid til kommunen.

Statsforvaltningen bevarer herudover al udgående post og notater efter offentlighedslovens § 6 elektronisk.

En eventuel klage fra borgeren til Ankestyrelsen over det sociale nævns afgørelse som sendes direkte til det sociale nævn, indscannes ikke elektronisk. Det sociale nævn

videresender i forbindelse med genvurderingen brevet – og eventuelle bilag – til Ankestyrelsen.

Vedrørende Ankestyrelsens praksis henvises til oplysningerne under Statsforvaltningen Hovedstaden.

For så vidt angår ansvaret for bevaring af *statsforvaltningens egne sagsakter* (indgående post og egenproducerede akter) som sendes til kommunen i forbindelse med returnering af samtlige sagsakter efter endt klagesagsbehandling, er der ikke indgået deciderede aftaler med hver enkelt kommune om opbevaring.

Statsforvaltningen har indhentet stikprøvevis oplysninger fra 4-5 kommuner om kommunernes kassationspraksis. Alle kommuner har oplyst at sagsakter bliver bevaret i mindst 5 år.

Statsforvaltningen Nordjylland

a. Sager oprettet og afsluttet før 1. januar 2007

For det tidligere Statsamtet Nordjylland er alle sociale sager der er oprettet siden 1992, bevaret. Der er aldrig foretaget kassation af sociale sager.

For det tidligere Statsamtet Viborg er kassation sket i overensstemmelse med retningslinjerne. Sociale sager der var mere end 1 år gamle, er således kasseret. Det vil sige at sociale sager er kasseret til og med udgangen af 2004 (oprettelsesåret).

De originale akter modtaget fra kommunen i forbindelse med det tidligere Sociale Nævn for Viborg Amts behandling af klagesager er ikke returneret til kommunen. De er derfor blevet kasseret. Der er således i overvejende grad sket kassation af både de originale (kommunale) akter og alle akter der er kommet til (*indgående post*) mens sagen har været til behandling i nævnet.

Egenproducerede akter (herunder udgående post og egenproducerede notater) som er produceret elektronisk, er bevaret.

For så vidt angår de sager fra det tidligere Statsamtet Viborg hvor der også er sket kassation af kommunens originale akter, vil

statsforvaltningen – i det omfang der måtte vise sig konkret behov for det – søge at rekonstruere sagerne, bl.a. med hjælp fra de relevante kommuner.

b. Retningslinjer fra 1. januar 2007

Statsforvaltningen – herunder den del af det tidligere Statsamtet Viborg der nu hører under Statsforvaltningen Nordjylland – har ingen konkrete kassationsplaner eller retningslinjer herfor. Enhver kassation kræver således en konkret beslutning fra statsforvaltningens ledelse.

Der vil normalt ikke ske kassation af sager der er under 10 år gamle. Kassation vil alene ske efter forudgående drøftelse med Landsarkivet.

Statsforvaltningen Nordjylland modtager i altovervejende grad kun kopisæt af kommunernes akter i sociale sager. *Egne sagsakter* (indgående post og egenproducerede akter) opbevares hos statsforvaltningen.

Statsforvaltningen har ikke indhentet stikprøvevise oplysninger fra kommuner i regionen om kommunernes kassationspraksis. Der har ikke været grundlag for at foretage den omtalte undersøgelse for Statsforvaltningen Nordjyllands vedkommende fordi statsforvaltningen bevarer alle sociale sager og således ikke sender disse til kommunen til opbevaring.

Ombudsmandens endelige udtalelse

”1. Retsgrundlaget

1.1. Retsgrundlaget indtil afgivelsen af min foreløbige redegørelse

1.1.1. Arkivansvar i forbindelse med sammenlægningen til 5 statsforvaltninger

Sammenlægningen af statsamterne til statsforvaltninger fandt sted med virkning fra den 1. januar 2007. Varetagelsen af opgaverne i statsamterne overgik allerede den 1. januar 2006 til de 5 statsforvaltningsdirektører, jf. bekendtgørelse nr. 1165 af 6. december 2005 om varetagelse af statsamternes og statsamtændenes opgaver mv. i 2006. I ovennævnte beskrivelse af praksis i de 5 statsforvaltninger har jeg lagt til grund at § 1, stk. 1, i bekendtgørelsen om varetagelse af statsamternes og statsamtændenes opgaver mv. i 2006 har været gældende for hvordan fordelingen af opgaver, herunder i relation til fastsættelsen af kassationsretningslinjer, har fundet sted mellem de 5 statsforvaltninger i 2006. Følgende fremgår bl.a. af bekendtgørelsen:

’§ 1. I perioden 1. januar – 31. december 2006 varetager direktørerne for de fem statsforvaltninger, der oprettes den 1. januar 2007, jfr. lovens § 1, følgende opgaver:

- 1) Direktøren for Statsforvaltningen Hovedstaden varetager de opgaver, som er tillagt overpræsidenten i København og statsamtændene i Københavns og Frederiksborg amter samt på Bornholm.
- 2) Direktøren for Statsforvaltningen Sjælland varetager de opgaver, som er tillagt statsamtændene i Vestsjællands, Roskilde og Storstrøms amter.

- 3) Direktøren for Statsforvaltningen Syddanmark varetager de opgaver, som er tillagt statsamtmandene i Fyns, Sønderjyllands og Ribe amter.
- 4) Direktøren for Statsforvaltningen Midtjylland varetager de opgaver, som er tillagt statsamtmandene i Vejle, Ringkøbing og Århus amter.
- 5) Direktøren for Statsforvaltningen Nordjylland varetager de opgaver, som er tillagt statsamtmandene i Nordjyllands og Viborg amter.

...

§ 3. Den Sociale Sikringsstyrelses opgaver vedrørende Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner varetages i perioden 1. januar – 31. december 2006 af Statsamtet København. Direktøren for Statsforvaltningen Hovedstaden varetager i samme periode funktionen som formand for nævnet.'

Efter 1. januar 2007 er varetagelsen af opgaver – herunder i relation til spørgsmålet om kassationsretningslinjer – reguleret af lov nr. 542 af 24. juni 2005 om regional statsforvaltning. Efter lovens § 2 er de regionale grænser tillige grænserne for de 5 statsforvaltninger. I § 1 i lov nr. 537 af 24. juni 2005 om regioner og om nedlægelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab er det nærmere specificeret hvilke kommuner i henholdsvis det tidligere Statsamtet Vejle og det tidligere Statsamtet Viborg der nu hører under henholdsvis Statsforvaltningen Syddanmark, Statsforvaltningen Midtjylland og Statsforvaltningen Nordjylland. Følgende fremgår bl.a. af lovens § 1, stk. 3:

§ 1.

...

Stk. 3. Regionerne er følgende:

- 1) En region for hovedstaden og Bornholm, der benævnes Region Hovedstaden. Region Hovedstaden omfatter Københavns og Frederiksborg Amter samt

Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner. (...).

- 2) En region for det øvrige Sjælland, der benævnes Region Sjælland. Region Sjælland omfatter Roskilde, Vestsjællands og Storstrøms Amter. (...).
- 3) En region for Sydjylland og Fyn, der benævnes Region Syddanmark. Region Syddanmark omfatter Fyns, Sønderjyllands og Ribe Amter samt Børkop, Egved, Fredericia, Give, Jelling, Kolding, Lunderskov, Vamdrup og Vejle Kommuner beliggende i Vejle Amt. (...).
- 4) En region for Midtjylland, der benævnes Region Midtjylland. Region Midtjylland omfatter Ringkøbing og Århus Amter, Vejle Amt med undtagelse af de kommuner, der hører under Region Syddanmark, jf. nr. 3, og Viborg Amt med undtagelse af de kommuner, der hører under Region Nordjylland, jf. nr. 5. (...).
- 5) En region for Nordjylland, der benævnes Region Nordjylland. Region Nordjylland omfatter Nordjyllands Amt samt Hanstholm, Morsø, Sydthy, Thisted og Aalestrup Kommuner beliggende i Viborg Amt. (...).'

1.1.2. Arkivloven mv.

De relevante bestemmelser i den gældende arkivlov (lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. august 2007) har følgende ordlyd:

'Kapitel 2

Offentlige arkiver

...

§ 4. Statens Arkiver har til formål

- 1) at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder,
- 2) at sikre muligheden for kassation af ikkebevaringsværdige offentlige arkivalier i samarbejde med de myndigheder, der er omfattet af denne lov,

- 3) at stille arkivalier til rådighed for borgere og myndigheder, herunder til forskningsformål,
- 4) at vejlede borgere og myndigheder i benyttelse af arkivalier,
- 5) at udøve forskning og udbrede kendskabet til forskningens resultater.

...

Kapitel 3

Bevaring og kassation af offentlige arkivalier

§ 8. Myndighederne skal drage omsorg for varetagelse af arkivmæssige hensyn, herunder at arkivalier opbevares på betryggende måde.

...

Stk. 3. Ved aflevering af arkivalierne til offentlige arkiver overgår ansvaret for arkivaliernes fremtidige bevaring til disse.

...

§ 10. Kulturministeren fastsætter til varetagelse af arkivmæssige hensyn regler om behandling, bevaring og kassation af statslige myndigheders arkivalier.

Stk. 2. Kulturministeren fastsætter til varetagelse af arkivmæssige hensyn regler om bevaring og kassation af kommunernes og regionernes arkivalier.

Stk. 3. Kulturministeren kan bemyndige rigsarkivaren til at foretage den mere detaljerede regelfastsættelse om bevaring og kassation af offentlige arkivalier.

Stk. 4. Statens Arkiver fører tilsyn med reglernes overholdelse.'

Kulturministeren har fastsat de relevante bestemmelser om kassation i arkivbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed). Bestemmelserne har følgende ordlyd:

'Kapitel 1

Bevaring og kassation af offentlige arkivalier

Varetagelse af arkivmæssige hensyn

§ 1. Det påhviler enhver myndighed at sikre, at arkivmæssige hensyn varetages.

Stk. 2. Ved varetagelse af arkivmæssige hensyn forstås

- 1) at der træffes forholdsregler til sikring af, at arkivalier kan bevares således, at arkivalierne efter aflevering til offentlige arkiver kan stilles til rådighed for myndigheder og offentlighed samt anvendes til forskningsformål, samt
- 2) at der træffes forholdsregler til sikring af mulighed for, at kassation af ikke-bevaringsværdige arkivalier kan foretages.

§ 2. Såfremt en myndighed nedlægges, påhviler ansvaret for opbevaring af myndighedens arkivalier samt varetagelse af de arkivmæssige hensyn i øvrigt den eller de myndigheder, som overtager sagsområdet. Hvis ingen overtager sagsområdet, påhviler ansvaret for opbevaring af myndighedens arkivalier samt varetagelse af de arkivmæssige hensyn den overordnede myndighed.

...

§ 3. Statens Arkiver fører tilsyn med overholdelsen af de bestemmelser, der er fastsat til varetagelse af arkivmæssige hensyn.

...

§ 4. Bevaring og kassation af offentlige arkivalier skal gennemføres således, at det sikres,

- 1) at der sker bevaring af dokumentation for beskrivelse af det danske samfund og dets udvikling og af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder, og
- 2) at kassation kan gennemføres systematisk og effektivt, således at de ressourcer, der anvendes i forbindelse med bevaring, udnyttes mest hensigtsmæssigt.

Stk. 2. Kassation af offentlige myndigheders arkivalier må først finde sted, når der ikke længere er administrativt eller retligt behov for dem.

§ 5. Rigsarkivaren fastsætter nærmere regler om bevaring og kassation af offentlige arkivalier. Nærmere regler om kom-

munale myndigheders bevaring og kassation af arkivalier fastsættes efter drøftelse med de kommunale parter.

Stk. 2. Kassation af arkivalier må kun finde sted efter bestemmelser, der fastsættes i medfør af bestemmelsen i stk. 1.

...'

Den oprindelige arkivlov blev vedtaget i 1992 (lov nr. 337 af 14. maj 1992). Bestemmelserne om kassation i den oprindelige arkivlov er stort set enslydende med de nugældende bestemmelser. Den nugældende § 4 svarer til den oprindelige § 2. I bemærkningerne til lovforslaget (nr. L 182 af 22. januar 1992) til den oprindelige arkivlov er bl.a. anført følgende:

'Almindelige bemærkninger

Ved lovforslaget søges for første gang de væsentlige dele af de offentlige arkivers virksomhed reguleret i sammenhæng.

...

Formålet med lovforslaget er at understrege de offentlige arkivers rolle ved udformningen og gennemførelsen af en overordnet bevarings- og kassationspolitik vedrørende offentlige arkivalier. Forslaget skal endvidere understrege myndighedernes ansvar for behandlingen af deres arkivalier som led i en sådan politik. Formålet er endelig at skabe størst mulig åbenhed med hensyn til adgangen til de offentlige arkivers samlinger for offentligheden, herunder forskningen.

...

Baggrund for forslaget

...

Et grundlæggende element i en lovgivning på området er imidlertid en fastlæggelse af de offentlige myndigheders ansvar med hensyn til bevaring af dokumentationsmateriale af væsentlig betydning for borgernes retssikkerhed, det offentliges dokumentationsbehov samt for forståelsen af landets historie. En side af samme sag er fastlæggelsen af ansvaret for, at der ikke bevares mere end nødvendigt, dvs. at

det materiale, som det ikke er nødvendigt at bevare af de ovennævnte grunde, kasseres på betryggende måde. Det må anses for ønskeligt på dette område at understrege statens arkivers rolle som tilsynsmyndighed over for den offentlige forvaltning med hensyn til bevaring og kassation af arkivalier.

Som baggrund for en samlet lovgivning på arkivområdet i Danmark er der peget på behovet for en mere præcis udformning af retsgrundlaget for og omfanget af de statslige arkivers myndighedsudøvelse. En sådan præcisering skal navnlig have til formål at fastlægge statens arkivers opgaver og kompetence i forhold til den offentlige forvaltnings arkivalier og andre arkivalier af offentlig interesse, bl.a. under hensyn til de træk i samfundsudviklingen, som stiller nye krav til arkiverne.

...

(...) Men en lovgivning på området må antages at skabe et mere hensigtsmæssigt grundlag bl.a. for udformningen af en overordnet bevarings- og kassationspolitik for den offentlige forvaltning og for den praktiske gennemførelse af en sådan politik, således at de ressourcer, der anvendes til bevaring af offentlige arkivalier, udnyttes så effektivt og hensigtsmæssigt som muligt.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Kapitel 1

...

Til § 2

Bestemmelsen opregner hovedformålene for de statslige arkivers virksomhed, d.v.s. gennemførelse af den nationale bevaringspolitik, herunder varetagelse af kassationshensynet, tilgængeliggørelse af arkiverne for myndighederne og offentligheden samt gennemførelse af forskning.

Til stk. 1, nr. 1

Arkivernes formål er at sikre bevaring af dækkende dokumentation for beskrivelse og analyse af det danske samfund og dets udvikling i flest mulig aspekter.

Den primære genstand for denne målsætning er den statslige forvaltnings arkivalier. Dette har delvis historiske årsager, men skyldes navnlig statsforvaltningens centrale placering i samfundslivet. Imidlertid er det statslige område ikke tilstrækkeligt til at formidle et fuldstændigt billede af det danske samfunds tilstand og udvikling gennem tiderne. Det indgår derfor også som led i arkivernes målsætning at bidrage til at sikre bevaringen af primær- og amtskommunale arkivalier og af private arkivalier af historisk værdi.

...

Til stk. 1, nr. 2

Det er et led i arkivernes målsætning at sikre, at kassation af ikke-bevaringsværdigt materiale kan gennemføres.

Allerede af ressourcemæssige grunde er det klart, at kun en mindre del af de offentlige myndigheders arkivalier kan bevares. Nøjagtige opgørelser over den årlige tilvækst af arkivalier i den offentlige sektor findes ikke, men det kan beregnes, at tilvæksten ligger på omkring 10.000 hyldemeter årligt pr. mio. indbyggere.

Kassation foretages således af økonomiske hensyn, ikke af forskningsmæssige. Der skal kasseres indtil grænsen for, hvad der er forsvarligt under hensyn til de formål, der søges opnået ved bevaring af arkivalier, og under anvendelse af metoder, der omkostningsmæssigt står i rimeligt forhold til den opnåede pladsgevinst. Kassationsprocessen er med andre ord en imødekommelse af samfundets berettigede krav om økonomisering med de ressourcer, der skal anvendes i forbindelse med bevaringen. Arkiverne har således en forpligtelse til stadig at udvikle og forbedre kassationsprocessen i samarbejde med de arkivskabende myndigheder.

Arkiverne arbejder her ud fra en klar, økonomisk prioritering, hvis mål er

- bevaring af flest mulig oplysninger med færrest mulig omkostninger i form af lokaleforbrug, arkivmæssig efterbehandling og tidsforbrug for benytterne;
- størst mulig fysisk holdbarhed af de arkivalier, som skal bevares.

Målsætningen er i øjeblikket at sikre kassation af 70-80 % af den samlede arkivtilvækst i den offentlige forvaltning. Dette søges bl.a. opnået ved en forhåndsplanlægning af arkivdannelsen, således at ikke-bevaringsværdige arkivalier let kan udskilles uden detaljeret gennemgang af de enkelte sager. Samtidig tjener planlægning af arkivdannelsen også som hjælp til orientering i arkivalierne, mens de er i administrativt brug. Herved opnås ikke blot en effektivisering af det administrative arbejde, men også en øget retssikkerhed for borgerne i tilknytning til reglerne i forvaltnings- og offentlighedslovene.

Bevaring af flest mulig oplysninger med færrest mulig omkostninger forudsætter et tæt samarbejde med de arkivskabende myndigheder. De betydelige datamængder, som opbygges i det moderne informationsamfund, må bringes på anvendelig og overskuelig form ved hensigtsmæssig tilrettelæggelse af papir- og informationsgangen i myndighederne og ved systematisk kassation af ikke-bevaringsværdigt materiale, f.eks. overflødige kopier, ensartede sager uden væsentlig interesse i kraft af det individuelle tilfælde, materiale af rutinemæssig eller orienterende karakter, etc.

...

Kapitel 3

Bevaring og kassation

Til kapitel 3

Det er de offentlige arkivers hovedopgave at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller som tjener til dokumentation af forhold af væsentlig betydning for forvaltning og borgere. Denne

opgave må som beskrevet i bemærkningerne til kapitel 1 løses i samarbejde med de berørte myndigheder.

Det præciseres, at der påhviler myndighederne ansvar for, at deres arkivalier opbevares på betryggende måde. Heri indgår det, at myndigheder ikke på egen hånd må foretage kassation af arkivalier. (...)

Der tillægges kulturministeren bemyndigelse til at fastsætte regler til varetagelse af arkivmæssige hensyn, og statens arkivers kompetence som tilsynsmyndighed over for den offentlige forvaltning præciseres.

...

Til § 10

Med henblik på en koordineret bevarings- og kassationspolitik inden for den statslige forvaltning fastsætter kulturministeren nærmere regler om disse forhold, og statens arkiver fører tilsyn med reglerens overholdelse. (...)

Til stk. 2

...

Som noget nyt i forhold til den gældende ordning overføres regelfastsættelsen med hensyn til bevaring og kassation på det kommunale område fra indenrigsministeren til kulturministeren. (...)

Tilsyn med kommunernes overholdelse af reglerne om bevaring og kassation af arkivalier føres af statens arkiver, jf. stk. 3. Spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne handler i strid med lovgivningen i forbindelse med behandling og opbevaring af arkivalier vil derimod henhøre under det almindelige kommunale tilsyn (tilsynsrådene og Indenrigsministeriet).

Til stk. 3

Det pålægges statens arkiver at føre tilsyn med, at de regler, der er eller måtte blive fastsat om behandling, bevaring og kassation af arkivalier, overholdes.

I praksis gennemføres udskillelse af ikke-bevaringsværdigt arkivmateriale ved den afleverende myndigheds foran-

staltning før aflevering til arkivinstitutionerne. Det må bl.a. af denne grund anses for nødvendigt, at der tillægges statens arkiver kompetence til at føre det fornødne tilsyn med, at dette arbejde udføres på betryggende vis.'

Arkivlovens bemyndigelse til Statens Arkiver til at fastsætte regler om bl.a. kassation for stat, amtskommuner og primærkommuner er udnyttet i flere bekendtgørelser. For det statslige område gælder bekendtgørelse nr. 639 af 27. juni 2001. Følgende fremgår bl.a. af bekendtgørelsen for det statslige område:

'Kassation

§ 2. I samtlige myndigheders arkiver kasseres følgende arkivalier:

- 1) Regnskabsmateriale, (...)
- 2) Personalesager, bortset fra sager, som vedrører ansatte, der er født den 1. i en måned, eller som vedrører ansatte i chefstillinger.
- 3) Stillingsansøgninger, der ikke har ført til ansættelse.
- 4) Sager vedrørende bygningsmæssig drift, udstyr og forsyninger.
- 5) Sager vedrørende kontorhold, -maskiner samt inventar m.v.
- 6) Dokumenter, som er indskannet i et af Statens Arkiver godkendt elektronisk system.
- 7) Samlinger af materiale, der alene er tilvejebragt med henblik på inddatering i elektroniske registre, databaser m.v. (inddata).
- 8) Samlinger af udskrifter fra edb-systemer, der alene anvendes til opslag, orientering og kontrol (uddata).
- 9) Publiceret materiale (pjece, brochurer, internetudskrifter, m.v.), som ikke har givet anledning til sagsbehandling.
- 10) Andet materiale, der er modtaget til orientering, og som ikke har givet anledning til sagsbehandling.
- 11) Materiale vedrørende fremstilling af myndighedens publikationer, herun-

der internetsider (udkast, korrekturer m.v.).

12) Overtallige kopier, ekstra udskrifter af dokumenter m.v.

...

§ 3. Arkivalier, der ikke er omfattet af bestemmelserne i § 2, må kun kasseres efter særskilt bemyndigelse fra Statens Arkiver.

Stk. 2. Arkivalier, der er omfattet af bestemmelserne i § 2, kasseres, når opbevaringspligt efter andre bestemmelser er opfyldt, og når de efter myndighedernes egen vurdering i øvrigt ikke længere har retlig eller administrativ betydning.'

For det statslige område er det i bekendtgørelsens § 3, stk. 1, angivet at arkivalier der ikke er nævnt i bekendtgørelsens § 2, kun må kasseres efter særskilt bemyndigelse fra Statens Arkiver. Følgende er bl.a. anført i bekendtgørelse nr. 150 af 28. februar 2006 om bevaring og kassation af visse klientsager:

'§ 1. Bestemmelserne gælder for klientsager skabt eller tilvejebragt af revaliderings- og pensionsnævn, sociale ankenævn og amtskommunernes sociale forvaltninger med tilknyttede nævn og samråd indtil 31. december 1992.

...

Bevaring og kassation af arkivalier

§ 3. Klientsager for personer, der er født den 1. i en måned, bevares.

Kassation af arkivalier som ikke skal bevares

§ 4. Arkivalier, som ikke skal bevares i henhold til § 3, må kasseres, når opbevaringspligt efter andre bestemmelser er opfyldt, og når de efter myndighedernes egen vurdering i øvrigt ikke længere har retlig eller administrativ betydning.'

Statens Arkiver har udstedt cirkulærer om Statens Arkivers aktivitetsplan for henholdsvis årene 2001-2004 (cirkulære nr. 31 af 23. marts 2001 om bevaring og kassation samt aflevering af statslige myndigheders konventionelle arkivalier i årene 2001-2004) og journalperioden 2006-

2010 (cirkulære nr. 8 af 19. januar 2006 om bevaring og kassation samt aflevering af statslige myndigheders arkivalier i årene 2006-2010).

Statens Arkiver har oplyst at de konkrete bestemmelser om bevaring og kassation af statsamternes arkivalier fremgår af de koder der er indsat i statsamternes fælles journalplan for perioderne 1970-1991, 1992-1996, 1997-2001 og 2002-2006.

For primærkommunernes vedkommende har Statens Arkiver udstedt bekendtgørelse nr. 1000 af 28. september 2004 om bevaring og kassation af arkivalier i primærkommunerne. Bekendtgørelsen indeholder bl.a. i § 6 en angivelse af de arkivalier kommunerne kan kassere. Bestemmelsen er suppleret med et bilag til bekendtgørelsen med angivelse af yderligere aktyper der skal bevares:

'Bilag 1

...

6. Social- og sundhedsområdet

Bevares skal, foruden det under §§ 3 - 4 og bilag 1, punkt 1A - 1E nævnte:

- A. Alle personsager på papir vedrørende børns og unges anbringelse uden for hjemmet.
- B. Alle sager på papir om integration af flygtninge og indvandrere.
- C. Personsager på papir, som er af særlig eller principiel karakter.
- D. Andre personsager på papir, der vedrører personer, som er født den første i en måned.
- E. En arkiveringsversion af data fra elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer (ESDH- og EDH-systemer) med personsager.
- F. En arkiveringsversion af data fra systemer vedrørende daginstitutioner, dagpleje, pasningsordninger o.l., der indeholder identifikationsoplysninger, visitationsoplysninger, beregningsoplysninger vedrørende tildeling af friplads, søskenderabat o.l. og normeringsoplysninger for den enkelte institution.

- G. En arkiveringsversion af data fra systemer vedrørende hjemmehjælp, handicapomsorg, ældreinstitutioner m.v., der indeholder identifikationsoplysninger, visitationsoplysninger, tildelt hjælp og normeringsoplysninger for den enkelte institution.
- H. En arkiveringsversion af data fra systemer vedrørende aktivering, integration, kontanthjælp, revalidering samt sociale pensioner, der indeholder identifikationsoplysninger, oplysninger om enkeltpersoner, som danner grundlag for beslutninger om kommunale foranstaltninger, eksempelvis revalidering og aktivering, og oplysninger om de foranstaltninger, der har været iværksat over for den enkelte.
- I. En arkiveringsversion af data fra systemer vedrørende sundhedspleje, der indeholder identifikationsoplysninger, visitationsoplysninger samt oplysninger om barnets opvækstforhold og udvikling.

...'

I forlængelse af bekendtgørelsen har KL (tidligere Kommunernes Landsforening) i samarbejde med Statens Arkiver udarbejdet en vejledende bevarings- og kassationsliste. Listen betegnes 'Guldlisten' og indeholder de erfaringer som KL har samlet fra kommuner der har anvendt fristerne i praksis (se senere).

1.2. Retsgrundlaget efter afgivelsen af min foreløbige redegørelse

Ud over det ovenfor refererede er retsgrundlaget efter afgivelsen af min foreløbige redegørelse suppleret med en ny bekendtgørelse da Rigsarkivaren samme dag som jeg afgav min foreløbige redegørelse – den 6. november 2007 – underskrev en ny bekendtgørelse om bevaring og kassation af statsamternes og statsforvaltningernes arkivalier siden 1970 (bekendtgørelse nr. 1284 af 6. november 2007). Bekendtgørelsen blev offentliggjort den 16. november 2007 og trådte i kraft den 17. no-

vember 2007. I bekendtgørelsen har Rigsarkivaren fastsat nærmere regler for hvilke arkivalier der skal bevares, og hvilke der må kasseres. Bekendtgørelsen gælder bl.a. for statsamternes arkivalier fra 1970 til 2006 og for statsforvaltningerne fra 2007 og indtil det tidspunkt hvor disse overgår fuldt og helt til elektronisk sags- og dokumenthåndtering. I bekendtgørelsens § 9 er følgende anført om tidspunktet for kassation:

'§ 9. Arkivalier, som ikke skal bevares i henhold til § 2-8, kasseres, når opbevaringspligt efter andre bestemmelser er opfyldt, og når de efter statsforvaltningernes egen vurdering i øvrigt ikke længere har retlig eller administrativ betydning.'

2. '... administrativt eller retligt behov ...'

Statens Arkiver fastsætter, som ovenfor nævnt, bestemmelser for hvilke sagsakter der skal bevares, og hvilke der kan kasseres. Spørgsmålet om tidspunktet for hvornår sagsakter kan kasseres, er reguleret af bestemmelsen i arkivbekendtgørelsens § 4, stk. 2. Efter stk. 2 må kassation først finde sted når der ikke længere 'er administrativt eller retligt behov' for arkivalierne.

I arkivbekendtgørelsens § 4, stk. 1, er det anført at bevaring og kassation af offentlige arkivalier skal gennemføres således at der sikres bevaring af dokumentation for beskrivelse af det danske samfund og dets udvikling og af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder. Væsentligheds-kriteriet er ikke gentaget i stk. 2, der vedrører de arkivalier der kan kasseres.

Ved fortolkning af kriteriet '... administrativt eller retligt behov ...' er bemærkningerne til den oprindelige arkivlov fra 1992 retningsgivende. I de almindelige bemærkninger er bl.a. anført:

'(...) bevaring af dokumentationsmateriale af væsentlig betydning for borgernes

retssikkerhed, det offentlige dokumentationsbehov samt for forståelsen af landets historie. (...)'

Følgende fremgår bl.a. af Statens Arkivers redegørelse til Folketingets Kulturudvalg af 14. november 2005 om bevaring og kassation af offentlige arkivalier og om Statens Arkivers virke i forbindelse hermed:

'Lovgivningen

...

Det nærmere tidspunkt for hvornår kassation må finde sted, afgøres derimod ikke af rigsarkivaren. Så længe der er brug for den pågældende dokumentation i forvaltningen, må myndighederne ikke foretage kassation. Dette gælder også, når der foreligger gyldig kassationsbemyndigelse. Fastsættelse af tidspunktet for kassation af arkivalier, som ikke skal bevares, foretages således af myndighederne selv.

...

Sideløbende aktiviteter

...

Ved udformningen af bevaringsbestemmelserne for kommunernes sociale sager blev der foretaget særskilt undersøgelse af muligheden for at totalbevare typer af sager, som dokumenterer særligt indgribende foranstaltninger. Det viste sig imidlertid yderst vanskeligt i praksis at udskille sager efter kvalitative kriterier, og bevaringen måtte derfor som hovedregel baseres på fødselsdato. Dog bevares alle sager om børn og unges anbringelse uden for hjemmet, om kommunernes foranstaltninger i henhold til integrationsloven samt sager, der efter kommunens egen vurdering er af særlig eller principiel karakter.

...

Kriterier

Kriterierne bygger på, at afgrænsningen af de arkivalier, der har historisk vær-

di, er kernepunktet i Statens Arkivers bevaringsvurderinger. Dertil kommer en vurdering af arkivaliernes retlige og administrative betydning. Har arkivalierne væsentlig retlig eller administrativ betydning, men ikke en egentlig historisk værdi, har denne vurdering alene betydning for fastsættelsen af kassationstidspunktet og foretages af myndigheden alene, jf. ovenfor om kassations.'

'Arkivhåndbog for statslige myndigheder. Fra informationer til arkivalier' (Statens Arkiver, 2005) og betænkning nr. 1404/2001 om revision af arkivloven uddyber ikke kriteriet '... administrativt eller retligt behov ...'.

Statens Arkiver har i visse tilfælde medvirket til vejledende at præcisere spørgsmålet om hvornår sagsakter som det er besluttet ikke at bevare, kan kasseres. Bl.a. fremgår følgende af Statens Arkivers aktivitetsplan (cirkulære nr. 8 af 19. januar 2006 om bevaring og kassation samt aflevering af statslige myndigheders arkivalier i årene 2006-2010):

'En forudsætning for myndighedernes aflevering er endvidere, at arkivalier, som er omfattet af bestemmelse om kassation, er udskilt. Kassation må først finde sted, når de arkivalier, der skal kasseres, ikke længere er administrativ eller retlig aktuelle. Dette indebærer, at Statens Arkiver som udgangspunkt ikke kan modtage arkivalier, som er under ca. 15 år gamle.'

For kommunernes vedkommende har KL i samarbejde med Statens Arkiver, som nævnt ovenfor, udarbejdet generelle vejledende retningslinjer for hvornår kassation i kommunerne kan ske ('Guldlisten'). KL anfører at listen er udtryk for de indhentede erfaringer fra kommunernes eksisterende praksis for kassation. Følgende fremgår af listen:

STIKORD	BEVARES	KASSATIONSFRIST
...		
Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet	B	–
...		
Ansøgning om hjælpemidler	B for personer der er født den første i en måned	K5 – kasseres 5 år efter sagsafslutning for øvrige
...		
Folkepensionssager	B for personer født den første i en måned	K10 for øvrige
...		
Førtidspensionssager	B for personer der er født den første i en måned	K10 for øvrige
...		
Invaldebiler, bevillinger	B for personer der er født den første i en måned	K5 – kasseres 5 år efter sagsafslutning for øvrige
...		
Klager over kommunens sagsbehandling	B	
...		
Kontanthjælpssager	B for personer der er født den første i en måned	K5 – kasseres 5 år efter sagsafslutning for øvrige
...		
Revalideringssager (REVA-sager)	B for personer der er født den første i en måned	K10 for øvrige
...		
Skånejob	B for personer der er født den første i en måned	K10 for øvrige
...		

STIKORD	BEVARES	KASSATIONSFRIST
Sociale ankesager	B for de tabte	K10 for de vundne (mange vælger at bevare også dem)
...		
Sociale personsager (cpr-sager)	B for personer der er født den første i en måned	K5/K10 – øvrige kan kasseres efter 5 år (hvis de er afgjort efter faste regler) eller 10 år (hvis de indeholder skøn/vurdering)
...		
Sociale personsager, særlige eller principielle	B, men det er kommunen selv der definerer hvad der er 'særlige' eller 'principielle' (f.eks. tabte ankesager)	
...		
Sygedagpengesager	B af personer født den første i en måned	K5 – kasseres 5 år efter sagsafslutning for øvrige

Arbejdsgruppen under Indenrigs- og Sundhedsministeriet der har udarbejdet notat om kassationsretningslinjer af 21. april 2006, har selv anført følgende i retningslinjernes afsnit 1:

'1. Regler om bevaring

Ifølge arkivmyndighederne skal en del af statsamternes/statsforvaltningernes sager bevares fordi:

- Afgørelserne har vidtrækkende betydning for enkeltpersoner mange år frem og skal kunne dokumenteres ved forskellige lejligheder, hvor den enkelte har behov for det.

...'

3. Ombudsmandsudtalelser

Jeg har tidligere omtalt spørgsmålet om kassation og tidspunktet herfor i nogle

udtalelser. I Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 366 ff*, anførte jeg i forbindelse med en egen drift-undersøgelse af 130 sager om uansøgt afsked fra DSB og P & T bl.a. følgende:

'Myndigheden må på sagen bevare genpart eller kopi af alle udgående dokumenter (skrivelser fra myndigheden og andre sagsakter, som myndigheden har produceret og sendt ud fra myndigheden). Ofte vil myndigheden tillige have bevaret genpart eller kopi andetsteds end på sagen (f.eks. i en brevkopimappe eller -bog, hvor udgående skrivelser mv. er indsat i kronologisk orden).

Kravet om genpart eller kopi af myndighedens udgående dokumenter grunder sig særligt på to forhold: *dels* at sikre *bevis* hos myndigheden selv (såvel af hen-

syn til myndighedens interne behov som af eksterne hensyn) for det præcise indhold af dokumenter, som er udgået fra myndigheden, dels at muliggøre meddelelse af aktindsigt i overensstemmelse med bestemmelserne herom i offentlighedsloven og forvaltningslovens kapitel 4.'

I en sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 198 ff*, udtalte jeg bl.a. at det generelt må være et ubetinget krav at en myndighed enten har en kopi i sagen af dokumenter som myndigheden har udfærdiget, eller med sikkerhed med meget kort varsel vil kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift af dokumentet fra et edb-anlæg (svarende til en kopi). Myndighedens valg af et elektronisk, i stedet for et papirbaseret, medium berettiger ikke kassation af et dokument på et tidligere tidspunkt end hvis det havde foreligget i papirform. I udtalelsen citerede jeg bl.a. Forskningsministeriets vejledning Elektronisk dokumenthåndtering og forvaltningsregler – En vejledning om de forvaltningsretlige konsekvenser af elektronisk arkivering, sagsbehandling og kommunikation fra juni 1996. Følgende fremgik bl.a. af vejledningen:

'Som udgangspunkt bør myndigheden bevare sin kopi, så længe den har *et administrativt behov for at bevare materialet i egne arkiver*.

Offentlighedsloven og Forvaltningsloven sætter ikke nogen *undergrænse* for, hvor længe en myndighed skal opbevare sagsakter, men kassation af sagsakter efter en kort årrække bør i hvert fald ske efter generelle retningslinier, så kassationen ikke får karakter af vilkårlighed.

Uanset at sagerne er 'afsluttet', kan der opstå behov for at finde akterne frem på ny, fordi en sag genoptages, eller fordi der fremsættes anmodning om aktindsigt. Hvis en myndighed på et tidligt tidspunkt tilintetgør sagsakter, er muligheden for aktindsigt i sagens natur bortfaldet.'

Efter en gennemgang af reglerne i den dagældende arkivlov og arkivbekendtgørelse og den dagældende bekendtgørelse nr. 201 af 29. april 1981 om kassation i kommunernes arkiver udtalte jeg bl.a. følgende om tidspunktet for hvornår kassation kunne finde sted:

'Som det fremgår, er der for sager om folkepension angivet en kassationsfrist på mindst 10 år for sager angående ikke afdøde personer. Under alle omstændigheder fremgår det af § 7 i bek. nr. 201 af 29. april 1981 at sagsmateriale dog altid skal opbevares 'så længe der er administrativt behov for det', ligesom det nu fremgår af § 2, stk. 3, i bek. nr. 13 af 17. januar 1996 at dokumenter ikke må kasseres så længe der 'er administrativt eller retligt behov for dem'. Et sådant behov vil der efter min opfattelse altid være så længe det offentlige krav på tilbagebetaling af for meget udbetalt pension eller en pensionists (mulige) krav på efterbetaling af for lidt udbetalt pension ikke med sikkerhed er forældet eller på grund af pensionistens død med sikkerhed ikke kan rejses. Det følger af lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer at pengekrav – og herunder krav angående social pension – tidligst kan forældes efter fem år. Efter lovens § 3 regnes den femårige forældelsesfrist 'først fra den tid, da fordringshaveren var eller ved sædvanlig agtpågivenhed ville have været i stand til at kræve sit krav betalt', hvis fordringshaveren 'på grund af utilregnelig uvidenhed om sit krav (...) har været ude af stand til at gøre sin ret gældende'. Der gælder dog en ubetinget 20-årig forældelsesfrist, jf. 1980-lovens § 4 og Danske Lov 5-14-4.'

I Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 686 ff*, omtalte jeg en sag om inddrivelse af ægtefællebidrag. Kommunen havde sendt afkrævningsbreve som det ikke længere var muligt at rekonstruere. Jeg udtalte at kommunen ikke var berettiget til at fravælge løbende at få ud-

skrevet kopi af de afkrævningsbreve som kommunen sendte. Jeg udtalte også at kopi af afkrævningsbrevene kan kasseres når der ikke længere er et retligt eller administrativt behov for dem – dvs. når krav som følge af sagen med sikkerhed er forældede eller på grund af død med sikkerhed ikke kan rejses. Jeg udtalte bl.a. følgende i sagen:

‘Af den foreløbige redegørelse fremgår at arkivalier altid (uanset den for området dagældende kassationsfrist som for afkrævningsbreve er på 10 år for ikke afdøde personer) skal opbevares så længe der er administrativt (eller retligt) behov for det, og at dette forudsætter at kommunen konkret vurderer om der er et sådant behov for de pågældende arkivalier. En fast regel om kassation efter et bestemt antal år vil i praksis udelukke denne konkrete vurdering.

...

Københavns Stadsarkiv og Statens Arkiver har i deres udtalelser fremhævet at det er den pågældende myndighed selv der vurderer hvor længe der består et administrativt (eller retligt) behov for et givet sagsmateriale – myndigheden har således selv ansvaret for behovsvurderingen.

Jeg er enig i at det er Københavns Kommune der skal foretage vurderingen af behovet for at bevare sagsmateriale i kommunens sager. Behovsvurderingen foretages inden for de gældende regler.

Af den ovennævnte sag i min 1997-beretning der angår en pensionssag, og hvori behovsvurderingen nærmere er beskrevet, fremgår at der altid vil være et sådant behov så længe det offentlige krav på tilbagebetaling af for meget udbetalt pension eller en pensionists (mulige) krav på efterbetaling af for lidt udbetalt pension ikke med sikkerhed er forældet eller på grund af pensionistens død med sikkerhed ikke kan rejses.

Heraf følger at kopi af afkrævningsbreve først kan kasseres når krav som følge af sagen med sikkerhed er forældet eller på grund af død med sikkerhed ikke kan rejses.’

Jeg har endvidere tidligere været inde på spørgsmålet om bevaring af sagsakter i mine udtalelser i Folketingets Ombudsmands beretning for 1980, s. 242 ff*, for 1991, s. 107 ff*, for 1994, s. 451 ff*, og for 2003, s. 773 ff*.

4. Forældelsesreglerne

Jeg har i mine tidligere udtalelser om kassation af sagsakter bl.a. henvist til anvendelsen af principperne i den almindelige forældelseslovgivning som den kom til udtryk i bl.a. 1908-loven (lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer) og Danske Lov 5-14-4. Disse love indeholdt bestemmelser om forældelse efter bl.a. 5 år og 20 år.

Den 28. februar 2007 fremsatte justitsministeren forslag til en ny forældelseslov (nr. L 165 af 28. februar 2007; lov om forældelse af fordringer (forældelsesloven)). Loven blev vedtaget den 6. juni 2007 som lov nr. 522. Den trådte i kraft den 1. januar 2008, hvor 1908-loven og Danske Lovs bestemmelser (som altovervejende hovedregel) blev ophævet. I den nye forældelseslov er de almindelige forældelsesfrister som udgangspunkt ændret til henholdsvis 3 og 10 år.

Ankestyrelsen har i flere principafgørelser forholdt sig til spørgsmålet om forældelse i sociale sager. F.eks. har Ankestyrelsen i en principafgørelse af 1. august 2001 (P-18-01) fastslået at selve retten til førtidspension er omfattet af dansk rets hovedregel om 20-årig forældelse, mens reglen om den 5-årige forældelse i forældelsesloven finder anvendelse på de enkelte pensionsudbetalinger. Ankestyrelsen anførte bl.a. følgende:

'Afgørelse:

Ankestyrelsen vurderede sagen på baggrund af Højesterets dom af 22. december 1999. Ansøgeren havde i begyndelsen af 2000 ved henvendelse til kommunen anmodet om genoptagelse af pensionssagen fra 1989.

Da Ankestyrelsen havde truffet afgørelse i denne sag den 20. september 1990, var det Ankestyrelsen, der skulle behandle genoptagelsessagen.

Ankestyrelsen fandt ikke at kunne afvise at tage stilling til ansøgerens eventuelle ret til førtidspension fra ansøgningen herom i 1989.

Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at spørgsmålet om selve pensionsretten er omfattet af dansk rets hovedregel om 20-årig forældelse i Danske Lov 5-14-4.

Reglerne om den 5-årige forældelse i forældelsesloven af 1908 finder alene anvendelse på de enkelte pensionsudbetalinger.'

Se også andre eksempler i Ankestyrelsens principafgørelser C-4-04, P-22-06 og P-31-05.

5. Fri proces

Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriets retningslinjer skal afsluttede fri proces-sager kasseres efter den 1. januar 2007 fordi statsforvaltningerne efter denne dato ikke administrerer sagsområdet mere.

Som jeg ser det, kan spørgsmålet om kassation af statsamternes sagsakter i fri proces-sager eventuelt have en betydning i de – relativt få – sager hvor en part har fået bevilget fri proces, og hvor retten overvejer at anvende retsplejelovens § 332, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan retten pålægge en part der har fri proces, helt eller delvis at erstatte statskassens udgifter ved den fri proces, i det omfang udgifterne ikke pålægges modparten, når partens forhold, herunder som disse er efter sagens udfald, taler for det. Udtrykket 'partens forhold' dækker også tilfælde

hvor fri proces er bevilget på et urigtigt grundlag som skyldes partens svigagtige eller groft uagtsomme forhold. Se Karnov, note 1279.

Det er mit indtryk at retten vil kunne få brug for at gennemgå fri proces-sagens akter for at kunne vurdere grundlaget for at den pågældende part fik bevilget fri proces.

Kompetencen til at træffe afgørelse om bevilling af fri proces ligger efter den 1. januar 2007 hos Civilstyrelsen og Procesbevillingsnævnet.

Følgende fremgår bl.a. af bemærkningerne til lovforslaget om ændring af bl.a. retsplejelovens regler om fri proces (lovforslag nr. L 132 af 30. marts 2005):

'Et afslag på fri proces, der er meddelt af et statsamt inden den 1. januar 2007, kan også efter lovens ikrafttræden påklages til Civilstyrelsen efter almindelige principper om påklage til en overordnet myndighed, men Civilstyrelsen vil skulle afgøre sagen efter de nye regler. Dette gælder også i tilfælde, hvor statsamtets afslag er påklaget til Civilstyrelsen inden den 1. januar 2007, men hvor Civilstyrelsen ikke inden denne dato har truffet afgørelse i klagesagen. I begge situationer gælder, at hvis Civilstyrelsen stadfæster afslaget, vil Civilstyrelsens afgørelse kunne påklages til Procesbevillingsnævnet. Derimod kan et afslag på fri proces, der er meddelt af Civilstyrelsen før den 1. januar 2007, ikke påklages til Procesbevillingsnævnet.'

På baggrund af disse bemærkninger har jeg forstået at Civilstyrelsen behandler en eventuel klage over en afgørelse truffet af et statsamt som en ny sag. Afgørelsen vil – som jeg forstår det – kunne påklages til Procesbevillingsnævnet.

Kassation af fri proces-sagens akter medfører imidlertid den belastning for parterne at sagsoplysningen for Civilstyrelsen skal starte forfra fordi det tidligere tilvejebragte dokumentationsgrundlag ikke eksisterer længere.

Civilstyrelsen har ikke været inddraget i denne sag i form af en formel høring. Derfor har jeg ikke kunnet danne mig et indtryk af hvilken betydning sådanne kassationer har haft for styrelsens behandling af fri proces-sagerne.

Hertil kommer at klageinstansen – Procesbevillingsnævnet – er et domstolsliggende organ som ikke er en del af den offentlige forvaltning og derfor ikke er omfattet af min kompetence. (Jeg henviser til bemærkningerne til § 1, nr. 2, i lov nr. 390 af 14. juni 1995 om ændring af retsplejeloven (Folketingstidende 1994-95, tillæg A, s. 2958 f)).

Jeg har derfor, som jeg også har nævnt i min foreløbige redegørelse, valgt ikke at undersøge spørgsmålet om kassation af akter i fri proces-sager yderligere.

6. Myndighedens ansvar for egne arkivalier

Statsforvaltningen Hovedstaden, Statsforvaltningen Sjælland, Statsforvaltningen Syddanmark og Statsforvaltningen Midtjylland har oplyst at retningslinjerne fra 1. januar 2007 (for Statsforvaltningen Sjælland 1. maj 2007) er at *egne akter* – herunder *indgående post* som er modtaget direkte i statsforvaltningen under klagesagens behandling, og *egenproducerede akter* (f.eks. lægekonsulentudtalelser) – sendes til kommunen sammen med de sagsakter som statsforvaltningen modtog fra kommunen i forbindelse med modtagelsen af klagesagen.

Jeg går ud fra at der heri også ligger at indgående post som er modtaget direkte i statsforvaltningen *efter* klagesagens behandling (herunder *efter* 6 ugers opbevaring af sagen hos sagsbehandleren i statsforvaltningen), også sendes til kommunen til opbevaring. Jeg lægger også til grund at statsforvaltningen opbevarer egenproducerede sagsakter (f.eks. afgørelsen i sagen) i elektronisk form.

Jeg går dog ud fra at der i statsforvaltningen også er etableret et sagsomslag og eventuelle interne arbejdsnotitser e.l. (f.eks. kopi af regelgrundlag) som bliver i statsforvaltningen, og som ikke indeholder (væsentlige) oplysninger om sagen.

Efter arkivlovens § 8 skal myndighederne drage omsorg for varetagelse af arkivmæssige hensyn, herunder at arkivalier opbevares på betryggende måde.

Heri indgår også at myndighederne ikke på egen hånd må kassere arkivalier, og at myndighederne bærer ansvaret for at sikre deres arkivalier mod enhver form for overlast (jf. Karnov, note 18 til arkivlovens § 8).

Efter min opfattelse følger det også af bestemmelsen i § 8 at det påhviler den ansvarlige myndighed at sikre at egne arkivalier (*egne akter* – dvs. indgående post og egenproducerede akter) opbevares betryggende, også selvom myndigheden overlader det til andre (kommunen) at opbevare egne arkivalier. Ansvaret for at arkiverne opbevares forsvarligt og i tilstrækkelig mange år, må efter min opfattelse fortsat påhvile statsforvaltningen.

7. Mine foreløbige bemærkninger til sagen som de fremgik af den foreløbige redegørelse

I min foreløbige redegørelse af 6. november 2007 anførte jeg følgende som mine foreløbige bemærkninger til sagen:

'7.1. Generelt

Jeg har noteret mig at alle sociale sager hvor en sagspart er født den 1. i en måned, bevares. Der er tale om et generelt forhold som jeg ikke i øvrigt vil nævne i det følgende.

Det er en grundlæggende betingelse for borgernes retssikkerhed at dokumentationen for forvaltningens myndighedsudøvelse er bevaret.

Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriets kassationsretningslinjer af 21. april 2006 bevares en social sag i 1 år fra opret-

telsesdatoen (dvs. 1 kalenderår ud over det år hvor sagen er oprettet). En sag oprettet i 2005 kan efter disse retningslinjer således kasseres i 2007.

Statens Arkiver har i høringssvaret af 8. november 2006 anført at en sags alder skal regnes fra sagens afslutningsdato og ikke fra dens oprettelsesår.

I det omfang statsforvaltningerne ved kassation har taget udgangspunkt i en sags alder beregnet efter oprettelsesår, anser jeg dette for en fejl.

Jeg har noteret mig at Indenrigs- og Sundhedsministeriet den 4. december 2006 har udsendt reviderede kassationsretningslinjer hvor der tages udgangspunkt i en sags afslutningsdato. Jeg har endvidere noteret mig at statsforvaltningerne har meddelt at der fremover vil blive taget udgangspunkt i en sags afslutningsdato.

Som beskrevet ovenfor er det Statens Arkiver der fastsætter de nærmere retningslinjer for om en sags akter skal bevares eller kasseres. Efter reglerne i arkivloven er det den enkelte myndighed – statsforvaltningen – der er ansvarlig for hvornår sagsakter kasseres. Det beror på en konkret vurdering fra den ansvarlige myndigheds side hvornår kriteriet om '(...) administrativt eller retligt behov (...)’ må anses for opfyldt. Myndigheden har således selv ansvaret for at foretage en konkret vurdering af spørgsmålet.

Den retlige normering af kriteriet '(...) administrativt eller retligt behov (...)’ er ikke nærmere præciseret i arkivloven eller bemærkningerne til loven.

Da beslutningen som nævnt beror på en konkret vurdering, kan der ikke opstilles faste regler, herunder om opbevaring i kun et enkelt år, for denne vurdering. Sådanne regler kan kun være vejledende.

Jeg er fortsat af den opfattelse – som jeg tidligere har givet udtryk for bl.a. i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 198 ff*, og for 2003, s. 686 ff*, og som jeg

har refereret ovenfor – at der altid vil være et administrativt eller retligt behov for at bevare sagsakter så længe det offentlige krav på tilbagebetaling eller en borgers (mulige) krav på en ydelse eller på efterbetaling af en ydelse ikke med sikkerhed er forældet eller på grund af borgerens død med sikkerhed ikke kan rejses.

Efter min opfattelse skal myndighederne inddrage bestemmelserne i den til enhver tid gældende forældelseslovgivning i forbindelse med overvejelserne om hvornår kassation kan finde sted. Jeg mener således at hensynet til borgerens retssikkerhed bør tillægges særlig vægt ved afvejningen af om der fortsat er et administrativt eller retligt behov. Det kan f.eks. være behovet for fornøden dokumentation i forbindelse med et eventuelt efterbetalingskrav, ved behandling af en anmodning om genoptagelse af sagen (f.eks. ved sager om retten til førtidspension) eller ved en eventuel retssag.

Som jeg har beskrevet i afsnit 4 ovenfor, bestod den gældende forældelseslovgivning i 1908-loven og Danske Lov som udgangspunkt af henholdsvis en 5-årig og en 20-årig forældelse. Den 1. januar 2008 trådte en ny forældelseslov i kraft der tager udgangspunkt i en 3-årig og en 10-årig forældelse.

I det omfang en statsforvaltning har kasseret originale akter i sociale sager der – i lyset af de til enhver tid gældende forældelsesregler – ikke med sikkerhed kan antages at vedrøre krav der er forældede, mener jeg at det er kritisabelt. Det er min foreløbige opfattelse at det som udgangspunkt ikke er tilstrækkeligt kun at bevare sagsakter i 1 år.

Arkivlovgivningen og spørgsmålet om kassation bygger dog blandt andet på et princip om at undgå overflødig bevaring og opbevaring af samme sagsakt mere end ét sted. Jeg er derfor enig med statsforvaltningerne i at der ved vurderingen af om en statsforvaltnings sagsakter fortsat er af

administrativ eller retlig relevans, også bør tages hensyn til om de pågældende sagsakter kan findes andetsteds.

Jeg lægger til grund at statsforvaltningerne – med undtagelse af Statsforvaltningen Nordjylland – nu og fremover returnerer alle kommunens originale sagsakter til borgerens hjemkommune. Jeg lægger også til grund at disse statsforvaltninger sender egne akter til kommunen til opbevaring.

Jeg må forstå at statsforvaltningerne på baggrund af stikprøvevise forespørgsler lægger til grund at kommunerne opbevarer sagsakter i 5 år. KL's vejledende 'Guldliste' angiver mere nuancerede kassationsretningslinjer, men listen tager umiddelbart udgangspunkt i mindst 5 års opbevaring.

Ud fra de oplysninger jeg har modtaget fra statsforvaltningerne om kassationsretningslinjerne fra 1. januar 2007 (for Statsforvaltningen Sjælland 1. maj 2007), må jeg lægge til grund at statsforvaltningerne mener at samtlige akter i en social sag som har dannet grundlag for statsforvaltningens (og kommunens) sagsbehandling, som udgangspunkt kan tilvejebringes på ny inden for en tidsramme på i hvert fald 5 år.

Hvis det således er tilfældet at samtlige akter i en konkret social sag fremover kan tilvejebringes igen, kan jeg ikke kritisere at den resterende del af sagen, som er uden betydning for sagens afgørelse (omslag, notater mv.), kasseres.

Jeg mener heller ikke at der i den situation er grundlag for at udtale kritik af statsforvaltningernes praksis med at sende egne sagsakter til kommunen.

Imidlertid vil ansvaret for at statsforvaltningens arkivalier opbevares forsvarligt og i den fornødne periode, efter min opfattelse fortsat påhvile statsforvaltningen.

Jeg går ud fra at statsforvaltningerne enten har taget eller vil tage initiativ til at

sikre at arkivalierne i de enkelte kommuner håndteres således at de opbevares forsvarligt og i den fornødne periode.

Statsforvaltningerne har ikke nogen egentlig instruktionsbeføjelse over for kommunerne i spørgsmål som disse. Jeg går derfor ligeledes ud fra at statsforvaltningerne i denne forbindelse overvejer hvilke hjemmelsmæssige spørgsmål det giver anledning til, at de overlader egne akter til kommunerne, herunder om den enkelte statsforvaltning kan pålægge kommunen at opbevare statsforvaltningens egne akter.

Med udgangspunkt i disse generelle bemærkninger har jeg følgende foreløbige bemærkninger til de enkelte statsforvaltningers retningslinjer:

7.2. Statsforvaltningen Hovedstaden

7.2.1. Sager oprettet og afsluttet før 1. januar 2007

Jeg mener at det er kritisabelt at Statsforvaltningen Hovedstaden har foretaget kassation med udgangspunkt i en sags oprettelsesår og ikke i det år hvor sagen er afsluttet.

For så vidt angår de tidligere Statsamtet Bornholm, Statsamtet Frederiksborg og Statsamtet København, mener jeg at det er kritisabelt at Statsforvaltningen Hovedstaden i sociale sager som kun var 1 år gamle, har kasseret egne akter, herunder indgående post, som ikke er bevaret i elektronisk form.

For så vidt angår Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner, mener jeg at det er kritisabelt at Statsforvaltningen Hovedstaden har kasseret sociale sager der kun var 1 år gamle, og at statsforvaltningen op til sammenflytningen den 1. september 2006 tillige har kasseret sager oprettet i 2005.

7.2.2. Kassationsretningslinjer fra 1. januar 2007

Jeg henviser til mine generelle bemærkninger om kassationsretningslinjerne fra 1. januar 2007.

7.3. Statsforvaltningen Sjælland

7.3.1. Sager oprettet og afsluttet før 1. maj 2007

Statsforvaltningen Sjællands kassationer af sager før 1. maj 2007 giver mig umiddelbart ikke anledning til kritik idet statsforvaltningen har oplyst at alle sociale sager bevares i 10 år.

Jeg henviser i øvrigt til afsnittet om de overordnede regler om forældelse. I det omfang der for visse sagstyper gælder en 20-årig forældelse, mener jeg at disse burde have været bevaret.

7.3.2. Kassationsretningslinjer fra 1. maj 2007

Jeg henviser til mine generelle bemærkninger om kassationsretningslinjerne fra 1. maj 2007.

7.4. Statsforvaltningen Syddanmark

7.4.1. Sager oprettet og afsluttet før 1. januar 2007

Jeg mener at det er kritisabelt at Statsforvaltningen Syddanmark har foretaget kassation med udgangspunkt i en sags oprettelsesår og ikke i det år hvor sagen er afsluttet.

For så vidt angår de tidligere Statsamtet Fyn, Statsamtet Sønderjylland og Statsamtet Ribe, mener jeg at det er kritisabelt at Statsforvaltningen Syddanmark i sociale sager som kun var 1 år gamle, har kasseret egne akter, herunder indgående post, som ikke er bevaret i elektronisk form.

7.4.2. Kassationsretningslinjer fra 1. januar 2007

Jeg henviser til mine generelle bemærkninger om kassationsretningslinjerne fra 1. januar 2007.

7.5. Statsforvaltningen Midtjylland

7.5.1. Sager oprettet og afsluttet før 1. januar 2007

Jeg mener at det er kritisabelt at Statsforvaltningen Midtjylland (i et vist omfang) har foretaget kassation med udgangspunkt i en sags oprettelsesår og ikke i det år hvor sagen er afsluttet.

For så vidt angår de tidligere Statsamtet Vejle, Statsamtet Ringkøbing og Statsamtet Århus mener jeg at det er kritisabelt at Statsforvaltningen Midtjylland i sociale sager som kun var 1 år gamle, har kasseret egne akter, herunder indgående post, som ikke er bevaret i elektronisk form.

7.5.2. Kassationsretningslinjer fra 1. januar 2007

Jeg har noteret mig at Statsforvaltningen Midtjylland beregner en sags alder fra afslutningsåret.

Statsforvaltningen har i svaret af 29. maj 2007 oplyst at det tidligere Statsamtet Århus ikke har kasseret sager hvor sidste ekspedition ligger efter 25. november 2005. Jeg bemærker i den forbindelse at der – som jeg har forstået statsforvaltningens kassationsretningslinjer for så vidt angår spørgsmålet om beregning af tidspunktet for kassation – tages udgangspunkt i afslutningsåret som et løbende år med tillæg af et år.

Jeg henviser i øvrigt til mine generelle bemærkninger om kassationsretningslinjerne fra 1. januar 2007.

7.6. Statsforvaltningen Nordjylland

7.6.1. Sager oprettet og afsluttet før 1. januar 2007

For så vidt angår det tidligere Statsamtet Viborg, mener jeg at det er kritisabelt at Statsforvaltningen Nordjylland har foretaget kassation med udgangspunkt i en sags oprettelsesår og ikke i det år hvor sagen er afsluttet.

Jeg mener også at det er kritisabelt at Statsforvaltningen Nordjylland i sociale sager fra Statsamtet Viborg som kun var 1 år gamle, har kasseret alle sagsakter – både kommunens originale akter og egne akter, herunder indgående post – som ikke er bevaret i elektronisk form.

Jeg tilslutter mig statsforvaltningens beklagelse af det skete.

7.7. Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Det fremgår af Indenrigs- og Sundhedsministeriets svar af 25. oktober 2006 at mini-

steriet primo 2005 nedsatte en projektor-organisation der skulle planlægge etableringen af statsforvaltningerne og afviklingen af statsamterne, herunder bl.a. flytteprocesser og lokalebehov. I den forbindelse blev spørgsmålet om arkivering behandlet af styregruppen, der omfattede repræsentanter for Indenrigs- og Sundhedsministeriet, statsforvaltningernes direktører og medarbejdere i statsamterne.

Kassationsretningslinjerne blev udstedt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet den 21. april 2006 og efterfølgende revideret af ministeriet. De reviderede retningslinjer blev udstedt af ministeriet den 4. december 2006.

Jeg mener at det er kritisabelt at Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udstedt (vejledende) retningslinjer om at kassation skulle foretages med udgangspunkt i en sags oprettelsesår og ikke i det år hvor sagen er afsluttet.

Jeg mener endvidere at det er kritisabelt at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i retningslinjerne har skrevet at sociale sager som kun er 1 år gamle, kan kasseres.'

8. Efter afgivelsen af min foreløbige redegørelse

8.1. Velfærdsministeriets bemærkninger af 23. januar 2008

Som tidligere omtalt sendte jeg den 6. november 2007 en foreløbig redegørelse til de 5 statsforvaltninger og det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium sådan at de havde lejlighed til at komme med eventuelle yderligere bemærkninger. Den 23. januar 2008 modtog jeg Velfærdsministeriets bemærkninger til min foreløbige redegørelse. Velfærdsministeriet overtog ved kongelig resolution af 23. november 2007 bl.a. sager fra indenrigsområdet, herunder ressortansvaret for bl.a. de regionale statsforvaltninger, fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Følgende fremgår bl.a. af brevet fra Velfærdsministeriet:

'Velfærdsministeriet skal i den anledning oplyse, at retningslinjerne er udarbejdet efter overvejelser i og indstilling fra en arbejdsgruppe bestående af praktikere og sagkyndige i statsamterne, og at der i dette forløb også har været drøftelser med arkivmyndighederne. Den endelige udformning af retningslinjerne er sket efter drøftelser mellem departementet og statsforvaltningsdirektørerne. Ministeriet finder, at der har været tale om en grundig proces, der både har støttet sig på overvejelser om praktiske hensyn som følge af strukturreformen og på lovgivningens krav. Ministeriet skal i øvrigt henvise til Indenrigs- og Sundhedsministeriets tidligere redegørelser til Ombudsmanden om sagen.

...

Velfærdsministeriet har noteret sig Ombudsmandens vurderinger, herunder Ombudsmandens vurderinger om forældelse af krav og om oversendelse af sagsakter til kommunerne og vil på den baggrund anmode statsforvaltningernes registreringsgruppe, som arbejder med statsforvaltningernes registreringer og sagsbehandlingssystemer m.v. om at revidere retningslinjerne. Ministeriet skal i øvrigt henvise til statsforvaltningsdirektørernes udtalelse af 11. december 2007 til Ombudsmanden.'

8.2. Statsforvaltningernes bemærkninger af 11. december 2007

De 5 statsforvaltninger valgte at sende et fælles brev af 11. december 2007 med statsforvaltningernes bemærkninger. Ud over de generelle bemærkninger som jeg har citeret uddrag af ovenfor, indeholdt brevet følgende bemærkninger fra de enkelte statsforvaltninger om de fremtidige kassationsretningslinjer:

'II. Bemærkninger fra de enkelte statsforvaltninger.

Statsforvaltningen Hovedstaden.

Vedrørende sager oprettet og afsluttet før 1. januar 2007.

Statsforvaltningen Hovedstaden har med beklagelse taget ombudsmandens kritik til efterretning.

Vedrørende kassationsretningslinier fra 1. januar 2007.

Ombudsmanden har i sin foreløbige redegørelse beskrevet de efter 1. januar 2007 gældende kassationsretningslinier for Beskæftigelsesankenævnet og Det Sociale Nævn under Statsforvaltningen Hovedstaden, herunder om *indgående post* i forbindelse med sagsbehandlingen i de sociale nævn, som ikke er modtaget og videreendt af kommunen og om *egenproducerede sagsakter*.

På baggrund af ombudsmandens foreløbige redegørelse skal Statsforvaltningen Hovedstaden bemærke, at vi har besluttet fremover at beholde akter produceret i nævnsekretariatene samt akter modtaget i sagen under behandlingen i nævnene. Nævnene arkiverer disse akter og beholder dem indtil forældelsesfristens udløb. Hvis akter modtaget under sagens behandling i nævnene har særlig relevans for kommunen, vil nævnet om nødvendigt sende kopi heraf til kommunen.

De kommunale sagsakter, som nævnene modtager i original fra en kommune i forbindelse med, at kommunen har remonstreret egen afgørelse, returneres fortsat til kommunen cirka 6 uger efter afgørelsen er truffet i nævnene. Hvis kommunens akter er modtaget i kopi, kasseres de dog.

Statsforvaltningen Hovedstaden forudsætter herved, at kommunerne opbevarer de akter, som kommunerne indsender til nævnene i forbindelse med kommunernes remonstration og sagens oversendelse til behandling i nævnene, efter at disse returneres til kommunen, efter de gældende regler i arkivloven. Det bemærkes i den forbindelse, at nævnene ikke har en egentlig instruktionsbeføjelse overfor kommunerne vedrørende dette spørgsmål, og at det derfor må overlades til de relevante

myndigheder, herunder det kommunale tilsyn, at sikre, at kommunerne overholder lovgivningen i denne henseende. Det er væsentligt at bemærke, at det er vores erfaring, at der ikke er problemer med at indhente akter fra kommunerne. Vi har således kun i den ene konkrete sag, der verserer ved Ombudsmandsinstitutionen, oplevet, at en kommune ikke har kunnet fremsende egne akter i forbindelse med, at nævnene har rekvireret akter fra en kommune. Hvis Statsforvaltningen konstaterer, at der i et konkret tilfælde er problemer med at indhente akter fra en kommune, vil vi tage kontakt til den pågældende kommune for at forhøre os om baggrunden herfor og efter omstændighederne overgive sagen til det kommunale tilsyn.

Det er således Statsforvaltningen Hovedstadens opfattelse, at Statsforvaltningen ved at rekvirere kommunale akter fra kommunerne vil være i stand til at samle alle akter i en sag, så den efterfølgende vil kunne prøves ved ankeinstanser, Ombudsmandsinstitutionen eller i forbindelse med retssager eller lignende.

Statsforvaltningen har endelig noteret sig, at Ombudsmanden i forbindelse med behandling af fremtidige klager over sociale sager har bedt om også at modtage en udskrift af journaltilførsler, hvoraf det fremgår hvilke ud- og indgående breve, interne dokumenter m.v. der har indgået i det sociale nævns og beskæftigelsesankenævnets behandling af sagen.

Statsforvaltningen Sjælland

De akter i sociale sager, som Statsforvaltningen Sjælland modtager fra kommunerne, fremsendes som hovedregel enten i form af fotokopier eller som udprint fra de elektroniske journaler. Det kan undertagelsesvis forekomme, at der fremsendes originale akter.

Siden 1. maj 2007 har Statsforvaltningen Sjælland fulgt den praksis at returnere samtlige sagsakter til kommunerne, med mindre der tydeligt er tale om kopier, jfr.

statsforvaltningens skrivelse af 25. maj 2007.

Imidlertid har flere kommuner i Region Sjælland udtrykkelig frabedt sig at få akterne retur. Begrundelsen herfor har været, at akterne allerede foreligger i kommunen i elektronisk form (det lader sig vanskeligt konstatere, om et print er at betragte som original eller kopi), og at arbejdet med at kassere akterne således af statsforvaltningen blev overladt til kommunen.

Statsforvaltningen Sjælland ophørte herefter med at returnere akterne, dels fordi sondringen mellem originaler og kopier åbenbart ikke har kunnet foretages med tilstrækkelig sikkerhed, dels fordi statsforvaltningen er uden reel mulighed for at sikre, at kassation i kommunen allerede ved modtagelsen af de returnerede akter ikke også vil omfatte eventuelle originale akter, herunder de af statsforvaltningen producerede akter.

Statsforvaltningen Syddanmark

Med hensyn til kassation inden den 1. januar 2007 skal vi beklage, at Statsforvaltningen Syddanmark har foretaget kassation med udgangspunkt i en sags oprettelsesår og ikke i det år, hvor sagen er afsluttet.

Med hensyn til kassationer efter den 1. januar 2007 agter Statsforvaltningen Syddanmark indtil videre at genoptage den praksis, der har været gældende i de tidligere Statsamter Fyn, Ribe, Vejle og Sønderjylland, hvilket vil sige, at vi først foretager kassation i forbindelse med aflevering af arkiver til Landsarkivet. Under henvisning til at Landsarkivet som udgangspunkt ikke kan modtage arkivalier, som er under 15 år gamle, vil vi således heller ikke kassere socialretlige arkivalier, der er yngre end denne alder.

Statsforvaltningen opbevarer alle indkomne og egenproducerede akter på sagerne, selvom akterne er originale eller modtaget i kopi. Vi sender således ingen

akter retur til kommunerne. Det skal dog i denne forbindelse bemærkes, at der kun undtagelsesvis modtages originale dokumenter fra kommunerne.

Hvis en kommune f.eks. i forbindelse med genoptagelse anmoder om udlån af akter fra nævnenes sager, udfærdiger vi kopi af de ønskede akter og sender disse til kommunen. Vi vil således altid være i besiddelse af de akter, der er indgået i nævnets behandling af sagen.

Statsforvaltningen Midtjylland

Vedr. sager oprettet og afsluttet før 1. januar 2007

Som oplyst i Statsforvaltningens breve af 12. februar 2007 og 29. maj 2007 har kassation i Statsamterne Ringkøbing, Vejle og Århus forud for sammenlægningen fundet sted og er gennemført i overensstemmelse med de reviderede kassationsretningslinier af 4. december 2006.

Der har således ved de afsluttede kassationer ultimo 2006 været taget højde for Statens Arkivers udtalelse af 8. november 2006 om, hvordan en sags alder normalt beregnes. Der burde derfor ikke blandt de kasserede sager være sager, hvor der er forløbet mindre end et år siden sidste ekspedition.

Ved lukningen af de daværende statsamter med udgangen af december 2006, der faldt sammen med flytningen til statsforvaltningens nye lokaler, gennemførtes af praktiske grunde den kassation, der ellers skulle være foretaget primo 2007. Ved denne kassation blev der kasseret sociale sager, der var oprettet i 2004 eller tidligere, og som var blevet afsluttet senest i 2005.

Et mindre antal sager er derfor kasseret nogle få dage, før det ellers skulle være sket efter de reviderede retningslinjer, men dette ændrer ikke på det forhold, at der ved kassationerne er taget udgangspunkt i sagernes afslutningsår – og ikke oprettelsestidspunktet.

Vedr. kassationsretningslinier fra 1. januar 2007

På baggrund af ombudsmandens foreløbige redegørelse har Statsforvaltningen Midtjylland besluttet at beholde akter produceret i nævnsekretariatet samt akter modtaget i sagen under behandlingen i nævnene. Nævnsekretariatet arkiverer disse akter og beholder dem indtil forældelsesfristens udløb. Hvis akter modtaget under sagens behandling i nævnene har særlig relevans for kommunen, vil nævnene om nødvendigt sende kopi heraf til kommunen.

De kommunale sagsakter, som nævne modtager i original fra en kommune i forbindelse med, at kommunen har remonstreret egen afgørelse, returneres til kommunen ca. 6 uger efter afgørelsen er truffet i nævnene. Hvis kommunens akter er modtaget i kopi, kasseres de dog.

For så vidt angår kommunernes opbevaring af akterne bemærkes, at nævnsekretariatet ikke har haft problemer med at indhente akter fra kommunerne til brug i retssager eller ved klagesager hos ombudsmanden.

Statsforvaltningen kan i øvrigt henholde sig til det anførte under Statsforvaltningen Hovedstaden.

Afslutningsvis bemærkes, at Statsforvaltningen Midtjylland p.t. opbevarer samtlige akter i klagesager afsluttet i 2007, idet forvaltningen har afventet ombudsmandens redegørelse.

Statsforvaltningen Nordjylland

Indledningsvis skal det til Ombudsmandens redegørelse s. 17, 4. afsnit præciseres, at Statsforvaltningen Nordjylland i *altovervejende grad* kun modtager kopisæt af kommunernes akter i sociale sager. Undertiden modtages der dog også originale akter.

Med hensyn til kassation inden den 1/1 2007 har vi tidligere beklaget den fejl, der er sket i forbindelse med kassationen af sagsakter fra det tidligere Statsamtet Vi-

borg, og vi fastholder naturligvis stadig denne beklagelse.

Med hensyn til kassationer efter den 1. januar 2007 agter Statsforvaltningen Nordjylland indtil videre at videreføre den praksis, der har været gældende i det tidligere Statsamtet Nordjylland, hvilket vil sige, at vi først foretager kassation i forbindelse med aflevering af arkiver til Landsarkivet. Under henvisning til at Landsarkivet som udgangspunkt ikke kan modtage arkivalier, som er under 15 år gamle, vil vi således heller ikke kassere socialretlige arkivalier, der er yngre end denne alder.

Statsforvaltningen bevarer alle indkomne og egenproducerede akter på sagerne, uanset om akterne er originale eller modtaget i kopi. Vi sender således ingen akter retur til kommunerne.

Hvis en kommune f.eks. i forbindelse med genoptagelse anmoder om udlån af akter fra nævnenes sager, udfærdiger vi kopi af de ønskede akter og sender disse til kommunen. Vi vil således altid være i besiddelse af de akter, der er indgået i nævnets behandling af sagen.

Kun for så vidt angår originale attester m.v. (kørekort, vielsesattester o.s.v.) f.eks. tilsendt direkte fra klagere, returnerer vi det originale dokument, men bevarer en kopi heraf på sagen. Endvidere sender vi i forbindelse med sager i Ankestyrelsen og hos Ombudsmanden de originale akter, bl.a. fordi vi der ved, at vi får akterne retur igen.'

8.3. Mine endelige bemærkninger til sagen

Jeg har gennemgået og overvejet de høringssvar som jeg har modtaget fra statsforvaltningerne og Velfærdsministeriet i anledning af min foreløbige redegørelse. Jeg har noteret mig ændringerne af de enkelte statsforvaltningers kassationsretningslinjer fra 1. januar 2007.

Efter min gennemgang og mine overvejelser fastholder jeg den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse af 6. november 2007, som gengivet under punkt 7 ovenfor (citatets punkt 7.1). Jeg henviser til dette afsnit.

Det er herefter min endelige opfattelse at det er en fejl i det omfang en statsforvaltning har kasseret en social sag hvis alder er beregnet efter oprettelsesåret.

Det er som udgangspunkt ikke tilstrækkeligt kun at bevare sagsakter i 1 år. I det omfang en statsforvaltning har kasseret alle originale akter i sociale sager der – i lyset af de til enhver tid gældende forældelsesregler – ikke med sikkerhed kan antages at vedrøre krav der er forældede, mener jeg at det er kritisabelt.

Statsforvaltningerne mener at samtlige akter i en social sag som har dannet grundlag for statsforvaltningens (og kommunens) sagsbehandling, som udgangspunkt kan tilvejebringes på ny inden for en tidsramme på i hvert fald 5 år.

I den situation mener jeg ikke at der er grundlag for at udtale kritik af statsforvaltningernes praksis med at sende egne sagsakter til kommunen.

Imidlertid vil ansvaret for at statsforvaltningens arkivalier opbevares forsvarligt og i den fornødne periode, efter min opfattelse fortsat påhvile statsforvaltningen.

Jeg går ud fra at statsforvaltningerne enten har taget eller vil tage initiativ til at sikre at arkivalierne i de enkelte kommuner håndteres således at de opbevares forsvarligt og i den fornødne periode.

Jeg fastholder på denne baggrund også den kritik som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse, af de enkelte statsforvaltningers kassationspraksis frem til min foreløbige redegørelse.

Vedrørende Statsforvaltningen Midtjylland har jeg noteret mig statsforvaltningens bemærkninger om de foretagne kassationer, herunder at der er foretaget kassationer som først skulle have været foretaget kort tid efter, primo 2007.

9. Ombudsmandens fremtidige praksis

I forbindelse med min behandling af fremtidige klager over sociale sager hvor det sociale nævn eller beskæftigelsesnævnet har truffet afgørelse, vil jeg i samme omfang som hidtil bede om udlån af sagens akter.

Jeg forudsætter at nævnene i den forbindelse vil være i stand til at tilvejebringe sagens akter via kommunerne.

I det omfang der viser sig problemer som følge af kasserede sagsakter, forudsætter jeg at nævnene vil søge at rekonstruere det præcise grundlag for afgørelserne. I den forbindelse vil jeg også bede om at modtage en udskrift af myndighedernes journaltilførsler hvoraf det fremgår hvilke ud- og indgående breve, interne dokumenter mv. der har indgået i det sociale nævns eller beskæftigelsesnævnets behandling af sagen.”

NOTER: (*) FOB 1980, s. 242, FOB 1991, s. 107, FOB 1994, s. 451, og FOB 2003, s. 773.

18-4. Arbejdsskadestyrelsens stillingtagen til forsikringsselskabs beregning af engangsbeløb var en afgørelse

Almindelige emner 2. – Forvaltningsret 114.1 – 114.4.

En mand som i 1988 var udsat for en arbejdsskade, fik i flere omgange ændret sin erhvervsevnetabsprocent. Den 11. oktober 2001 forhøjede Arbejdsskadestyrelsen mandens erhvervsevnetabsprocent fra 50 til 65. Da Arbejdsskadestyrelsen samtidig besluttede at forhøjelsen skulle have virkning fra 1. maj 1992, tilkom der manden et engangsbeløb for perioden 1. maj 1992 til 1. oktober 2001. Arbejdsskadestyrelsens afgørelse indeholdt ikke oplysning om engangsbeløbets størrelse eller beregning, og manden fik først i slutningen af november 2001 oplyst størrelsen på engangsbeløbet af arbejdsgiverens forsikringsselskab.

Manden var imidlertid ikke enig i forsikringsselskabets opgørelse af engangsbeløbet. Det gjorde han både forsikringsselskabet og Arbejdsskadestyrelsen opmærksom på. Den 7. december 2001 sendte Arbejdsskadestyrelsen manden et svar på hans indsigelser mod forsikringsselskabets beregning af engangsbeløbet. Manden var ikke tilfreds med svaret hvilket han gjorde Arbejdsskadestyrelsen opmærksom på. Arbejdsskadestyrelsen sendte derefter sagen til Ankestyrelsen som imidlertid afoviste at behandle sagen. Ankestyrelsen mente at manden havde klaget for sent, og henviste til at fristen for at klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001 udløb den 9. november 2001. I de følgende år henvendte manden sig flere gange til Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen uden at det dog førte til at Ankestyrelsen tog stilling til om engangsbeløbet var beregnet korrekt.

Ombudsmanden udtalte at det svar som Arbejdsskadestyrelsen sendte til manden den 7. december 2001, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at afgørelsen burde have indeholdt klagevejledning. Ombudsmanden udtalte endvidere at Ankestyrelsen burde have realitetsbehandlet mandens klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse, og kritiserede at Ankestyrelsen ikke havde gjort det. Efter ombudsmandens opfattelse havde Ankestyrelsens behandling af mandens henvendelser om beregning af engangsbeløbet samlet set været meget beklagelig.

Ombudsmanden henstillede at Ankestyrelsen genoptog sagen og traf en afgørelse i anledning af mandens klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. december 2001.

Ankestyrelsen genoptog efterfølgende sagen og traf den 8. april 2009 afgørelse om beregning af engangsbeløbet.

(J.nr. 2007-3836-024).

Den 7. august 1988 kom A til skade med sin venstre arm (albue) under arbejde som montør. Hændelsen blev efterfølgende anerkendt som en arbejdsskade.

Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen tog ved flere lejligheder stilling til størrelsen af A's varige men, tab af erhvervsevne og årsløn.

Den 16. oktober 1989 fastsatte Arbejdsskadestyrelsen A's varige men til 8 procent. Arbejdsskadestyrelsen forhøjede mengraden til 25 procent den 17. april 2000.

For så vidt angik A's tab af erhvervsevne, traf Arbejdsskadestyrelsen den 20. februar 1990 afgørelse om at A ikke opfyldte betingelserne for at få erstatning for tab af er-

hvervsevne. Det skyldtes at Arbejdsskadestyrelsen vurderede at A's erhvervsevne var nedsat med mindre end 15 procent. Den 9. juli 1991 ændrede Arbejdsskadestyrelsen afgørelsen og fastsatte A's tab af erhvervsevne til 20 procent.

Den 17. april 2000 forhøjede Arbejdsskadestyrelsen A's erhvervsevnetabsprocent til 50, og den 11. oktober 2001 forhøjede Arbejdsskadestyrelsen erhvervsevnetabsprocenten til 65.

Arbejdsskadestyrelsen skrev blandt andet følgende i afgørelsen af 11. oktober 2001:

"Deres erhvervsevnetab fastsattes dengang først til 20 procent og herefter blev erhvervsevnetabet forhøjet til 50 procent, og De fik udbetalt en engangsersatning på 539.307 kr.

Vi vurderer, at Deres tab af erhvervsevne nu er 65 procent.

Vi har besluttet, at erstatningen, der udbetales en gang hver måned, skal have virkning allerede fra 01 05 1992. Beløbet udgør månedligt 3.161 kr.

Den første udbetaling af den fremtidige ydelse vil ske den 1. oktober 2001. Dette beløb reguleres den 1. januar hvert år og beskattes som almindelig indkomst.

Da erstatningen skal løbe fra 1. maj 1992, bliver der tale om et yderligere beløb udover den kommende månedsvise udbetaling. Af dette beløb skal der også betales kildeskat.

Fra den 1. maj 1992 til den 16. april 2000 udgør den månedlige forhøjelse af ydelsen 9.482 kr."

Afgørelsen indeholdt ikke en nærmere beregning eller samlet opgørelse af det engangsbeløb (dækkende perioden 1. maj 1992 til 1. oktober 2001) som A skulle have udbetalt. A blev i stedet oplyst om at hans arbejdsgivers forsikringselskab ville give ham besked om beløbets størrelse når det var blevet afklaret om kommunen havde et refusionskrav.

I et brev af 23. november 2001 skrev forsikringselskabet blandt andet følgende til A:

"I henhold til Arbejdsskadestyrelsens kendelse af 11. oktober 2001 kan vi hermed gøre Deres tilgodehavende op for perioden 1/5-1992 – 30/11-2001 som følger:

Ydelse i nævnte periode: kr. 967.383,00

- Kildeskat 41 % kr. 396.626,00

Til udbetaling kr. 570.757,00"

A mente ikke beløbet var korrekt, og han kontaktede derfor telefonisk forsikringselskabet som i et brev af 26. november 2001 gav ham en uddybende forklaring på hvorledes engangsbeløbet var beregnet. Forsikringselskabet skrev blandt andet følgende til A:

"I kendelsen af 11. oktober 2001 er De blevet tilkendt 65% ydelse med virkning fra 1. maj 1992.

Men da De tidligere (den 9. juli 1991) har fået kapitaliseret 20% får De tilkendt yderligere (65%-20%) 45 % svarende til kr. 9.482,00 pr. måned. De 45 % løber indtil De næste gang (den 17. april 2000) får kapitaliseret 30%, hvorefter De får tilkendt 15% (65%-50%) svarende til en månedlig ydelse på kr. 3.161,00 fra den 16/4-2000 og fremover.

Deres tilgodehavende for perioden 1/5-92-16/4-2000 udgør følgende:

kr. 905.848,00 (95 måneder og 16 dage á kr. 9.482) svarende til 45%

Deres tilgodehavende for perioden 17/4 – 30/11-2001 udgør følgende:

kr. 58.374,00 (18 måneder og 14 dage á kr. 3.161) svarende til 15%"

A kontaktede derefter Arbejdsskadestyrelsen. I et brev af 28. november 2001 skrev A blandt andet at forsikringselskabet efter hans bedste overbevisning ikke havde fulgt Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001, og at han ikke var tilfreds med selskabets forklaring.

Arbejdsskadestyrelsen besvarede A's henvendelse i et brev af 7. december 2001. I brevet tilsluttede Arbejdsskadestyrelsen sig i realiteten den forklaring som forsikringselskabet havde givet A.

A skrev på ny til Arbejdsskadestyrelsen den 27. december 2001. Det fremgik af brevet at det var A's opfattelse at Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001 var skrevet forkert, at forsikringsselskabets udregninger var fejlagtige, og at han ikke kunne godkende den opgørelse af beløbet som han havde modtaget fra forsikringsselskabet og fra Arbejdsskadestyrelsen.

Arbejdsskadestyrelsen sendte sagen til Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen) den 22. januar 2002. Arbejdsskadestyrelsen skrev blandt andet følgende i oversendelsesbrevet:

"Vi har den 29. december 2001 modtaget (A)'s klage over vores afgørelse af 11. oktober 2001 om tab af erhvervsevne.

I klagen anføres det, at (A) ikke er enig i udregningen."

Den 4. februar 2002 skrev Den Sociale Ankestyrelse til A at Ankestyrelsen ikke kunne behandle sagen fordi A ikke havde overholdt klagefristen på 4 uger, og der ikke forelå nogen grund til at se bort fra fristoverskridelsen. Ankestyrelsen skrev at en klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001 skulle have været modtaget i Arbejdsskadestyrelsen den 9. november 2001 for at have været rettidig.

A kommenterede Den Sociale Ankestyrelsens afgørelse i et brev af 6. februar 2002.

I et brev af 1. august 2002 til A fastholdt Den Sociale Ankestyrelse sin afgørelse af 4. februar 2002. Ankestyrelsen skrev at det ikke kunne anses for godtgjort eller sandsynliggjort at A havde klaget over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001 senest den 9. november 2001 hvor klagefristen udløb. Ankestyrelsen skrev videre at det forhold at forsikringsselskabet ikke umiddelbart efter Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001 var i stand til at oplyse A om størrelsen af de beløb som han ville få udbetalt, ikke gav Ankestyrelsen grundlag for at dispensere fra klagefristen.

Efterfølgende henvendte A sig flere gange til Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen.

I henvendelserne satte A blandt andet spørgsmålstegn ved om det beløb han havde fået udbetalt som følge af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001, var blevet beregnet korrekt. Ankestyrelsen tog ikke på noget tidspunkt stilling til om Arbejdsskadestyrelsens beregning af engangsbeløbet var korrekt. Ankestyrelsen videresendte i stedet A's henvendelser til Arbejdsskadestyrelsen og bad Arbejdsskadestyrelsen besvare dem. Arbejdsskadestyrelsen har i breve af 29. juni 2005, 11. november 2005 og 3. marts 2006 besvaret en række spørgsmål fra A om beregningen af engangsbeløbet.

Med et brev af 8. november 2007 klagede A til mig. Han uddybede sin klage i et brev af 15. november 2007 med bilag. Det fremgik af brevet at det var A's opfattelse at der var fejl i Arbejdsskadestyrelsens beregning og opgørelse af hans tilgodehavende, og at han derfor ikke havde fået udbetalt det beløb som han var berettiget til.

Den 21. november 2007 bad jeg Ankestyrelsen om udlån af Arbejdsskadestyrelsens og Ankestyrelsens akter i A's sag.

Efter at jeg havde foretaget en foreløbig gennemgang af akterne, bad jeg den 14. februar 2008 Ankestyrelsen om i en udtalelse til mig nærmere at redegøre for grunden til at Ankestyrelsen – så vidt jeg kunne se – ikke havde taget stilling til Arbejdsskadestyrelsens beregning af den erstatning som A blev tilkendt ved afgørelsen af 11. oktober 2001.

I et brev til mig af 10. marts 2008 skrev Ankestyrelsen blandt andet følgende:

"Ankestyrelsen skal (...) udtale, at Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001 blev anket for sent. Dette meddelte vi klager i brev af 4. februar 2002. Arbejdsskadestyrelsens afgørelse kunne således ikke behandles i Ankestyrelsen, herunder spørgsmålet om udmålingen af erstatningens størrelse.

Ankestyrelsen fastholdt denne afgørelse i brev af 1. august 2002 efter fornyet gennemgang af sagen.

Ankestyrelsen afslog ved afgørelse af 19. marts 2003 at genoptage spørgsmålet om

mén og tab af erhvervsevne. Under bemærkninger til klagen anførte vi, at (A)'s bemærkninger i sine tidligere breve vedrørte beregningen og opgørelsen af de tilkendte beløb, tilkendt ved afgørelsen af 11. oktober 2001. Vi fandt i den anledning grundlag for, at anmode Arbejdsskadestyrelsen om at besvare (A)'s henvendelse vedrørende blandt andet en nærmere redegørelse for beregningen af de enkelte beløb.

Det er på denne baggrund, at Ankestyrelsen ikke har taget stilling til beregningsgrundlaget ved afgørelsen af 11. oktober 2001. Afgørelsen blev for sent anket."

Den 12. marts 2008 sendte jeg en kopi af Ankestyrelsens udtalelse til A og bad ham om at sende mig sine eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

A kommenterede Ankestyrelsens udtalelse i et brev af 8. april 2008 med bilag.

Den 10. april 2008 sendte jeg en kopi af A's brev med bilag til Ankestyrelsen således at Ankestyrelsen kunne få lejlighed til at forholde sig til om hans brev gav anledning til bemærkninger.

I et brev af 15. maj 2008 meddelte Ankestyrelsen mig at Ankestyrelsen ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Jeg afgav en foreløbig redegørelse om sagen den 15. juli 2008. I den foreløbige redegørelse skrev jeg blandt andet følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"1. Omfanget af min undersøgelse

Jeg har alene vurderet om Ankestyrelsen burde have taget stilling til (A)'s klage over Arbejdsskadestyrelsens beregning af det engangsbeløb som han blev tilkendt ved Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001.

Jeg har derimod ikke taget stilling til om den måde som Arbejdsskadestyrelsen beregnede og opgjorde engangsbeløbet på, var korrekt. Det skyldes at jeg – så længe

Ankestyrelsen ikke har taget stilling til om Arbejdsskadestyrelsens beregning og opgørelse af engangsbeløbet er korrekt – er afskåret fra at tage stilling dertil. Jeg henviser til § 14 i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Heraf fremgår det at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, for denne myndighed har truffet afgørelse.

Jeg har heller ikke taget stilling til de afgørelser som Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen gennem årene har truffet om størrelsen af (A)'s varige men, erhvervsevnetab og årsløn. Jeg henviser i den anledning til bestemmelsen i ombudsmandslovens § 13, stk. 3. Ifølge bestemmelsen skal en klage til ombudsmanden være indgivet 'inden et år efter, at forholdet er begået'.

2. Arbejdsskadestyrelsens brev af 7. december 2001

Det er af afgørende betydning for min bedømmelse af sagen indledningsvist at få afklaret om det svar som Arbejdsskadestyrelsen sendte til (A) den 7. december 2001, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, eller om det ikke var tilfældet.

Forvaltningsloven indeholder en række regler om behandlingen af afgørelsessager, dvs. sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed (§ 2, stk. 1, i lovebekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007). Forvaltningsloven indeholder imidlertid ikke en definition af afgørelsesbegrebet.

Af forarbejderne til forvaltningsloven fremgår det at der med udtrykket 'truffet afgørelse' sigtes til udfærdigelse af retsakter, det vil sige udtalelser der går ud på at fastsætte hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Jeg henviser til Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115.

I Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 43, be-

skrives afgørelsesbegrebet på den måde at en forvaltningsafgørelse kan 'karakteriseres som en offentlig myndigheds ensidige og for borgerne bindende tilkendegivelse om forhold af væsentlig betydning for de berørte medmindre andet fremgår eller forudsættes ved særlige lovbestemmelser'. På s. 40 anføres det at kernen i afgrænsningen af afgørelsesbegrebet er væsentlighedskriteriet.

Det er min opfattelse at det svar som Arbejdsskadestyrelsen sendte til (A) den 7. december 2001, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at Arbejdsskadestyrelsen i sit svar på (A)'s klage over (forsikringsselskabet)'s svar af 26. november 2001 tilkendegav hvorledes engangsbeløbet efter Arbejdsskadestyrelsens opfattelse skulle opgøres. Altså tilkendegav hvad der skulle være 'ret i det foreliggende tilfælde'. Jeg har også lagt vægt på at Arbejdsskadestyrelsens tilkendegivelse i sagens natur havde afgørende betydning for opgørelsen og dermed størrelsen af det engangsbeløb (A) blev tilkendt ved Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001. Endelig har jeg lagt vægt på at engangsbeløbets størrelse utvivlsomt var af væsentlig betydning for (A).

Herefter bemærker jeg at eftersom Arbejdsskadestyrelsen ikke gav (A) medhold i hans klage over den måde som (forsikringsselskabet) havde beregnet engangsbeløbet på, burde Arbejdsskadestyrelsens afgørelse have indeholdt en klagevejledning.

Jeg henviser til forvaltningslovens § 25. Heraf fremgår det at afgørelser som meddeles skriftligt og som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal være ledsaget af en klagevejledning (med angivelse af klageinstans, fremgangsmåden og eventuel tidsfrist) hvis afgørelsen ikke fuldt ud giver parten medhold.

Jeg henviser endvidere til §§ 53 og 54 i bekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987 af lov om arbejdsskadeforsikring. Ifølge § 53 traf Sikringsstyrelsen (nu Arbejdsskadestyrelsen) afgørelse om alle spørgsmål efter arbejdsskadeforsikringsloven. Efter § 54 kunne Sikringsstyrelsens afgørelser indbringes for Den Sociale Ankestyrelse. Fristen for at klage var 4 uger fra modtagelsen af Sikringsstyrelsens afgørelse. Reglerne findes i dag § 40 og § 44 i arbejdsskadesikringsloven (lovbekendtgørelse nr. 154 af 7. marts 2006).

3. Burde Ankestyrelsen have behandlet (A)'s klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. december 2001?

Da Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. december 2001 ikke indeholdt klagevejledning, er det min opfattelse at fristen for at klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse blev suspenderet og således ikke begyndte at løbe da (A) modtog afgørelsen.

Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 569 og s. 978 ff. På s. 569 anføres det således at hvis pligten til at meddele klagevejledning ikke opfyldes, 'får det normalt den retsvirkning at en eventuel klagefrist suspenderes (...). Det er dog en forudsætning for den senere indgivne klages antagelse at klageren ikke har udvist ugrundet passivitet, jf. UfR 1990.824 H'.

I et brev af 27. december 2001 skrev (A) blandt andet til Arbejdsskadestyrelsen at han ikke kunne godkende den opgørelse af engangsbeløbet som han havde modtaget fra Arbejdsskadestyrelsen. Brevet blev modtaget i Arbejdsskadestyrelsen den 29. december 2001.

Det er min opfattelse at (A)'s brev af 27. december 2001 utvivlsomt må anses som en klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. december 2001, og at (A) ikke udviste passivitet i forbindelse med sin klage.

På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at Ankestyrelsen burde have behandlet (A)'s klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. december 2001.

Om Ankestyrelsens behandling af sagen har jeg i øvrigt noteret mig

– at Ankestyrelsen tilsyneladende anlagde en indskrænkende fortolkning af (A)'s brev af 27. december 2001 og alene anså brevet som en klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001. Dette på trods af at Arbejdsskadestyrelsen i sit oversendelsesbrev af 22. januar 2002 udtrykkeligt skrev at (A) ikke var enig i udregningen af beløbet. En udregning som (A) først fik kendskab til efter at Arbejdsskadestyrelsen havde truffet afgørelsen af 11. oktober 2001.

– at Ankestyrelsen nævnte spørgsmålet om beregningen af engangsbeløbet i sit brev af 1. august 2002 til (A), men her blev (A)'s indvendinger alene vurderet i forhold til om de gav Ankestyrelsen grundlag for at se bort fra overskridelse af klagefristen i forhold til Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001 (som udløb den 9. november 2001).

– at Ankestyrelsen ikke i forbindelse med modtagelsen og videresendelsen af (A)'s efterfølgende henvendelser blev opmærksom på problemstillingen omkring karakteren af Arbejdsskadestyrelsens brev af 7. december 2001.

– at Ankestyrelsen tilsyneladende ikke på noget tidspunkt har overvejet om Arbejdsskadestyrelsens brev af 7. december 2001 var en selvstændig afgørelse.

Disse forhold agter jeg også at lade indgå i min endelige vurdering af sagen.

På det foreliggende grundlag må jeg stille mig uforstående over for den opfattelse af sagen som Ankestyrelsen gav udtryk for i sin udtalelse af 10. marts 2008."

Jeg sendte min foreløbige redegørelse til A og til Ankestyrelsen. Jeg afgav min redegørelse i foreløbig form så Arbejdsskadestyrel-

sen og Ankestyrelsen kunne få lejlighed til at komme med eventuelle bemærkninger til min foreløbige vurdering af sagen inden jeg afgav min endelige udtalelse. Jeg bad Ankestyrelsen indhente Arbejdsskadestyrelsens eventuelle bemærkninger til den foreløbige redegørelse og derefter sende mig Arbejdsskadestyrelsens og Ankestyrelsens egne bemærkninger til redegørelsen.

Med et brev af 15. august 2008 sendte Ankestyrelsen mig Arbejdsskadestyrelsens og Ankestyrelsens bemærkninger til sagen.

I brevet til mig skrev Ankestyrelsen at man havde noteret sig at jeg anså det svar som Arbejdsskadestyrelsen sendte til A den 7. december 2001, for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at afgørelsen burde have indeholdt klagevejledning.

Arbejdsskadestyrelsen havde følgende bemærkninger til min foreløbige redegørelse:

"Arbejdsskadestyrelsen redegjorde i brev af 7. december 2001 for, hvordan (A)'s erstatning for tab af erhvervsevne skulle opgøres. Brevet skulle ses i sammenhæng med vores afgørelse af 11. oktober 2001, hvor der blev truffet afgørelse om erhvervsevnetab.

Brevet af 7. december 2001 var tænkt som en uddybning af afgørelsen af 11. oktober 2001, og var derfor ikke vedhæftet klagevejledning."

Jeg forstod umiddelbart Arbejdsskadestyrelsens bemærkninger sådan at Arbejdsskadestyrelsen var uenig i at svaret af 7. december 2001 var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Den 5. november 2008 afgav jeg min endelige redegørelse om sagen. Jeg skrev blandt andet følgende i redegørelsen:

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Jeg har gennemgået sagens akter og de bemærkninger til min foreløbige redegørelse som jeg har modtaget fra Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen.

Jeg mener herefter at jeg i det hele må fastholde den retsopfattelse jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse af 15. juli 2008.

Jeg fastholder således at det svar som Arbejdsskadestyrelsen sendte (A) den 7. december 2001, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at afgørelsen – da Arbejdsskadestyrelsen ikke gav (A) medhold i hans klage over den måde som (forsikringsselskabet) havde beregnet engangsbeløbet på – burde have indeholdt klagevejledning. Jeg mener det er kritisabelt at Arbejdsskadestyrelsen ikke var opmærksom på at der var tale om afgørelsesvirksomhed da Arbejdsskadestyrelsen svarede på (A)'s brev af 28. november 2001, og at Arbejdsskadestyrelsens svar derfor ikke indeholdt klagevejledning.

Jeg fastholder endvidere at fristen for at klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. december 2001 blev suspenderet som følge af den manglende klagevejledning, at (A)'s brev af 27. december 2001 utvivlsomt må anses som en klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. december 2001, og at (A) ikke udviste passivitet i forbindelse med sin klage.

På den baggrund er det min endelige opfattelse at Ankestyrelsen burde have realitetsbehandlet (A)'s klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. december 2001. Jeg mener det er kritisabelt at Anke-

styrelsen ikke realitetsbehandlede (A)'s klage.

På s. 8 f i min foreløbige redegørelse af 15. juli 2008 (...) beskrev jeg fire forhold i forbindelse med Ankestyrelsens behandling af sagen som jeg havde noteret mig. Jeg skrev at jeg agtede at lade de fire forhold indgå i min endelige vurdering af sagen.

På baggrund af de fire forhold er det min opfattelse at Ankestyrelsens behandling af (A)'s henvendelser om beregningen af det engangsbeløb som Arbejdsskadestyrelsen havde tilkendt ham, samlet set har været meget beklagelig.

Jeg henstiller at Ankestyrelsen genoptager (A)'s sag og træffer en afgørelse i anledning af hans klage af 27. december 2001 over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 7. december 2001. Jeg går samtidig ud fra at Ankestyrelsen i sin kommende afgørelse udtrykkeligt vil forholde sig til om det engangsbeløb som (A) blev tilkendt ved Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 11. oktober 2001, blev beregnet og opgjort korrekt."

Jeg bad samtidig Ankestyrelsen underrette mig om sin kommende afgørelse i sagen.

Ankestyrelsen genoptog efterfølgende sagen og traf den 8. april 2009 afgørelse om beregning af engangsbeløbet.

18-5. Afslag på dækning af merudgifter

Døv ikke omfattet af personkredsen i servicelovens § 100. Administrativ praksis. Kompensationsprincippet. Orientering af Folketinget

Forvaltningsret 12.2 – 12.4 – 2511.1.

En døv kvinde søgte om økonomisk hjælp til sammen med sin mindreårige, hørende datter at deltage i et familiekursus for døve familier med hørende børn. Kommunen afslog at bevilge hjælpen efter § 100 i lov om social service, og det sociale nævn fastholdt kommunens afgørelse. Afslaget var begrundet med at den døve kvinde ikke var omfattet af den personkreds som kunne få hjælp til dækning af nødvendige merudgifter efter bestemmelsen i servicelovens § 100. En institution – som repræsenterede kvinden – pegede på at afgørelsen ville betyde at voksne døve uden anden funktionsnedsættelse end hørehandicappet reelt ville være afskåret fra at få dækket merudgifter som følge af funktionsnedsættelsen.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere afgørelserne i sagen eller den administrative praksis som afgørelserne var udtryk for. Imidlertid var netop døve nævnt i forarbejderne som et af eksemplerne på persongrupper der kunne få hjælp til dækning af merudgifter. Ombudsmanden mente derfor at der bestod en vis tvivl om hvorvidt den fastlagte praksis var helt i overensstemmelse med intentionerne med bestemmelsen om merudgift, og at der også var en vis usikkerhed om hvordan den fastlagte praksis harmonerede med det overordnede kompensationsprincip på handicapområdet. Ombudsmanden orienterede derfor blandt andet Folketingets Retsudvalg om sagen.

(J.nr. 2007-4204-052).

Sagen vedrørte en døv kvinde, A, der var født i 1970. A havde efter det oplyste ikke andre nedsættelser af funktionsevnen end den manglende hørelse. A var beskæftiget på ordinære vilkår og var fuldt selvhjulpnen i det daglige. Hun modtog invaliditetsydelse efter § 21 i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. Hun boede sammen med sin mindreårige, hørende datter.

Odense Kommune modtog den 24. januar 2007 en ansøgning fra A om tilskud til deltagelse i et familiekursus for døve familier med hørende børn. Efter udarbejdelse af samtaleskema og sammenfatning traf Odense Kommune afgørelse i sagen den 12. februar 2007. Ved afgørelsen fik A afslag på ansøgningen om dækning af udgifter ved kursusdeltagelsen. Kommunen vurderede at A ikke var omfattet af den personkreds som kunne få hjælp til dækning af nødvendige merudgifter efter servicelovens § 100.

A klagede over kommunens afgørelse. Kommunen fastholdt afgørelsen den 27. februar 2007 og sendte sagen videre til Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark.

Det sociale nævn traf afgørelse i sagen den 9. maj 2007. Nævnet ændrede ikke kommunens afgørelse. Ligesom kommunen mente nævnet ikke at A var omfattet af den personkreds som kan modtage hjælp til dækning af nødvendige merudgifter.

Center for Døve klagede på A's vegne til Ankestyrelsen over nævnets afgørelse. Ankestyrelsen afslog den 19. juli 2007 at optage sagen til principiel eller generel behandling. Ankestyrelsen mente at retstilstanden var tilstrækkelig klar.

Jeg modtog den 11. december 2007 en klage over myndighedernes afgørelser fra Center for Døve på A's vegne. I klagen skrev centret blandt andet at alle voksne med nedsat hørelse, som ikke havde yderligere funk-

tionsnedsættelser, var selvhjulpne og ikke gjorde brug af betydelige tekniske hjælpeforanstaltninger. Den retstilstand som myndighedernes afgørelser i A's sag var udtryk for, ville indebære at voksne med nedsat hørelse blev udelukket fra den personkreds der kunne modtage støtte til nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse efter servicelovens § 100. Centret udtrykte tvivl med hensyn til om dette var i overensstemmelse med bestemmelsens formål og lovgivers hensigt.

I anledning af centrets klage bad jeg den 28. januar 2008 myndighederne om udtalelser i sagen.

Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, udtalte sig i et brev af 12. februar 2008, og Ankestyrelsen udtalte sig i et brev af 19. marts 2008.

Ombudsmandens udtalelse

“(A)’s sag rejser flere spørgsmål. For det første om det var korrekt når myndighederne ikke anså (A) for omfattet af den personkreds som kan få hjælp til dækning af merudgifter efter § 100 i serviceloven. For det andet om den praksis som myndighedernes afgørelser i (A)’s sag er udtryk for, ligger inden for rammerne af bestemmelsen i servicelovens § 100.

I det følgende gennemgår jeg først den bestemmelse som i dag findes i servicelovens § 100. Jeg ser i den sammenhæng på den udvikling der har ført til bestemmelsens nuværende indhold, på de forarbejder der ligger bag bestemmelsen, og på de tidligere og nugældende administrative forskrifter udstedt i medfør af bestemmelsen. Denne gennemgang belyser også hvordan personer med manglende eller nedsat hørelse har været og er nævnt i tilknytning til bestemmelsens anvendelsesområde. Derefter inddrager jeg det såkaldte kompensationsprincip på handicapområdet. Sidst i brevet fremgår min vurdering – på baggrund af alt det forudgå-

ende – af den praksis som Ankestyrelsen har fastlagt på området, og af myndighedernes afgørelser i (A)’s konkrete sag.

Merudgifter – servicelovens § 100

Odense Kommune og Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, har ved afgørelserne i (A)’s sag taget stilling til om (A) er omfattet af den personkreds som – efter servicelovens § 100 – kan få hjælp til dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse som følge af nedsat funktionsevne.

Servicelovens § 100 indeholder følgende:

‘§ 100. Kommunalbestyrelsen skal yde dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse til personer mellem 18 og 65 år, med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der efter § 15 a i lov om social pension har opsat udbetalingen af folkepensionen. Det er en betingelse, at merudgiften er en konsekvens af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter anden lovgivning eller andre bestemmelser i denne lov.

...

Stk. 4. Socialministeren fastsætter i en bekendtgørelse regler om, hvilke udgifter der kan ydes hjælp til, og betingelserne herfor.

Stk. 5. Personer, der modtager pension efter § 14 i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension, er ikke berettiget til ydelser efter denne bestemmelse, medmindre de tillige er bevilget personlig hjælpeordning efter § 96.’

På tidspunkterne for afgørelserne fra Odense Kommune og Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, fremgik bestemmelsen af lovebekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007 med senere ændringer. I dag fremgår bestemmelsen af lovebekendtgørelse nr. 1117 af 26. september 2007 med

senere ændringer. Bestemmelsens ordlyd er ikke ændret i perioden.

Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 573 af 24. juni 2005 om social service. Det fremgår af forarbejderne til loven at bestemmelsen – med visse redaktionelle ændringer – er en videreførelse af § 84 i den tidligere lov om social service. § 84 blev indført ved vedtagelsen af den første servicelov (lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service). Ifølge forarbejderne afløste bestemmelsen den del af bistandslovens § 48, stk. 4, der handlede om merudgifter ved forsørgelsen. Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i den tidligere servicelovs § 84 fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingsstidende 1996-97, tillæg A, s. 4985 f:

‘Forslaget afløser den del af bistandslovens § 48, stk. 4, som handler om merudgifter ved forsørgelsen. Hjelpeordningerne og kontaktpersonordningen til døvblinde, som ligeledes havde hjemmel i bistandslovens § 48, stk. 4, findes nu i §§ 75 og 77.

Personkredsen, der efter forslaget skal kunne modtage hjælp efter bestemmelsen, er som udgangspunkt den samme som i bistandslovens § 48, stk. 4.

Afgrænsningen af personkredsen i bistandslovens § 48, stk. 4, er i Socialministeriets vejledning af 3. juli 1987 om hjælp efter bistandslovens § 48, angivet som ‘personer over 18 år, som har et vidtgående fysisk eller psykisk handicap, og som bor i eget hjem’. ‘Udtrykket vidtgående handicap betyder i denne forbindelse, at der skal være tale om en vedvarende, dvs. en langvarig lidelse, hvis konsekvenser for den enkelte er af meget indgribende karakter i den daglige tilværelse, og som medfører, at der ofte [min fremhævnings] må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger for at opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse. Den pågældende vil som regel være berettiget til invaliditetsydelse ...’

Socialministeren fastsatte nærmere regler om den berettigede personkreds i bekendtgørelse nr. 106 af 16. februar 1998 om afgrænsning af personkredsen efter lov om social service § 84, stk. 3. Denne bekendtgørelse indeholdt blandt andet følgende:

‘§ 1. Hjælp til dækning af merudgifter ved forsørgelsen kan ydes til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne som følge af udviklingshæmning, sindslidelse, epilepsi, nedsat bevægelsesfunktion, herunder respirationsinsufficiens, hjerneskade, nedsat eller manglende talefunktion, manglende eller svagt syn samt manglende eller nedsat hørelse.

Stk. 2. Personer, der har medfødte misdannelser eller mangler, men ikke synligt eller umiddelbart konstaterbar nedsat funktionsevne, når forskrifter om diæt o.l. følges, kan få hjælp til dækning af merudgifter til diæt.

Stk. 3. Persongrupperne i stk. 1 og 2 kan få dækket merudgifter efter § 84, selv om de modtager invaliditetsydelse efter lov om social pension.’

Bestemmelsen blev desuden behandlet i Socialministeriets vejledning nr. 58 af 10. marts 1998 om sociale tilbud til voksne med handicap. Vejledningen indeholdt blandt andet følgende:

‘121. Personkredsen omfatter personer på 18 år og derover, som har en betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, som følge af udviklingshæmning, sindslidelser, epilepsi, nedsat bevægelsesfunktion, herunder respirationsinsufficiens, hjerneskade, nedsat talefunktion, manglende eller svagt syn samt manglende eller nedsat hørelse, jf. bekendtgørelse om afgrænsning af personkredsen efter lov om social service § 84, stk. 3.

Der skal være tale om en vedvarende, dvs. en langvarig lidelse, hvis konsekvenser for den enkelte er af meget indgribende karakter i den daglige tilværelse, og

som medfører, at der ofte [min fremhævning] må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger for at opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse. Den pågældende vil som regel være berettiget til invaliditetsydelse og eventuelt bistands- eller plejetillæg efter pensionslovgivningen.'

Bestemmelsen i den tidligere service-lovs § 84 blev affattet på ny ved lov nr. 285 af 25. april 2001 om ændring af lov om social pension og andre love (Førtidspensionsreform). Af forarbejderne til denne ændringslov fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingsstidende 2000-01, tillæg A, s. 3136 ff:

'4.4. Handicapkompensation ydes efter serviceloven

Forligspartierne er enige om, at Socialministeriet skal udarbejde en bekendtgørelse om ændringerne i serviceloven, med henblik på at styrke retssikkerheden og sikre ensartede kriterier for den individuelle og konkrete vurdering af den enkelte ansøger. Bekendtgørelsen skal omfatte formålet med bestemmelserne om kompensation for nedsat funktionsevne, klar definition af den berettigede personkreds, og fastlæggelse af retningslinier for sagsbehandlingen, og herunder anvendelse af skriftlige handleplaner.

...

Som følge af bestemmelsen om, at ydelserne nu retter sig til alle, vil personkredsen for servicelovens § 84 være udvidet, og omfatte førtidspensionister og andre personer mellem 18 og 65 år med varigt nedsat funktionsevne, der betinger merudgifter ved den daglige livsførelse. Den gældende bestemmelse retter sig til en begrænset personkreds med betydelig og varigt nedsat funktionsevne.

...

Funktionsevnekriteriet

Med servicelovens ikrafttræden fastsættes en ny målgruppebetegnelse, idet man forlod 'vidtgående fysisk eller psykisk

handicap', og i stedet anvender betegnelsen 'personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne'.

Årsagen til den nedsatte funktionsevne vil ofte være en lægeligt diagnosticeret lidelse, der angiver en betydelig og varig nedsættelse af kropslige eller kognitive funktioner, som fx syn, hørelse, lammelser, hjerneskade, men det er vurderingen af graden af funktionsevnenedsættelsen, der er afgørende for berettigelsen til de særlige handicapkompenserende ydelser, og ikke den lægelige diagnose.

I FNs standardregler om lige muligheder for handicappede anvendes begrebet *handicap* om tab eller begrænsninger af mulighederne for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Handicap betegner her således relationen mellem et menneske med nedsat funktionsevne og dets omgivelser. Handicapbegrebet bliver på den måde et dynamisk begreb, der angiver, at grænserne for, at et menneske med en funktionsevnenedsættelse kan leve et normalt liv integreret i samfundet, ændres i takt med samfundets udvikling.

Det nye handicapbegreb lægger vægt på de barrierer i det omgivende samfund, et menneske med en nedsat funktionsevne støder imod, relationen mellem en persons nedsatte kropslige eller kognitive funktion og mulighederne i det omgivende samfund.

Vurderingen af funktionsevnen hos det enkelte menneske bliver derfor efter de gældende regler sat i relation til de tre overordnede principper for handicapindsatsen:

Solidaritetsprincippet, (skattefinansiering af ydelser).

Sektoransvarlighedsprincippet (hver sektor er ansvarlig for 'indretning', støtte og ydelser på sit område) og

Kompensationsprincippet, (kompensering for følgerne af nedsat funktionsevne).

Kompensationsprincippet tager udgangspunkt i, at kompensationsbehovet

er forskelligt fra menneske til menneske og fra funktionsevnededsættelse til funktionsevnededsættelse. Tildelingskriterierne for de enkelte ydelser er fastsat efter dette princip, og for nogle ydelser er også udmålingskriterierne fastsat her ud fra.

Kompensation sker enten ved naturalhjælp eller ved kompensation for væsentlige merudgifter. Der lægges herved på den ene side vægt på, at den handicappede skal afholde udgifter på linie med hvad alle andre har. På den anden side skal personer med handicap ikke selv dække merudgifter, der er en følge af den nedsatte funktionsevne.

Det er en helhedsvurdering af den samlede livssituation for den enkelte og dennes familie, der ligger til grund for både ydelser og samlet støtte.

Den personkreds, der vil kunne komme i betragtning til en merudgiftsydelse, vil efter forslaget være personer med en varigt nedsat funktionsevne, som kan kompenseres blandt andet ved støtte til dækning af merudgifter. Begrebet nedsat funktionsevne bruges som ved tildeling af alle servicelovens ydelser, der skal kompensere en nedsat funktionsevne, som fx personlig hjælp, ledsagelse og hjælpemidler.

Den endelige afgørelse af niveauet for hvilke merudgifter der skal dækkes, må fastlægges ved den praksis som de sociale nævn og Den Sociale Ankestyrelse træffer afgørelse om. I den forbindelse vil den Sociale Ankestyrelse blive anmodet om i de første fem år efter lovens ikrafttræden at prioritere koordinering af praksis på dette område højt, således at der så hurtigt som muligt fastlægges en sikker praksis på området.'

Af de specielle bemærkninger i lovforslaget til bestemmelsen i § 84 fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 2000-01, tillæg A, s. 3158 ff:

'Formålet med ydelsen er at medvirke til, at en person med varigt nedsat fysisk

eller psykisk funktionsevne, og dennes eventuelle familie, kan leve så normalt som muligt på trods af den nedsatte funktionsevne.

Personkredsen omfatter personer mellem 18 år og 65 år, som har varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, som følge af medfødt handicap eller senere opstået sygdom eller som følge af ulykkeskader. Som eksempler herpå kan nævnes udviklingshæmning, sindslidelser, epilepsi, nedsat bevægelsesfunktion, herunder respirationsinsufficiens, hjerneskade, nedsat talefunktion, manglende eller svagt syn samt manglende eller nedsat hørelse.

Eksemplerne er ikke udtømmende og selv om årsagen til den nedsatte funktionsevne ofte vil være en lægeligt diagnosticeret lidelse, der angiver en betydelig og varig nedsættelse af kropslige eller kognitive funktioner, er det imidlertid den samlede vurdering af funktionsevnedættelsen i forhold til den daglige tilværelse, og de deraf affødte behov for kompensation for merudgifter og andre tilbud, der er afgørende for berettigelsen til de særlige kompenserende ydelser. Det er således ikke den lægelige diagnose og ikke arbejdsevnen, der er afgørende, men den pågældendes muligheder for at begå sig i sin daglige tilværelse.

Med forslaget vil forsørgelsesgrundlaget ikke have betydning i forhold til den personkreds, der kan opnå tilskud til dækning af nødvendige merudgifter, som følge af en nedsat funktionsevne. Den foreslåede bestemmelse omfatter alle voksne under 65 med varigt nedsat funktionsevne, uanset om forsørgelsesgrundlaget er førtidspension, erhvervsindkomst, dagpenge eller andet. Reglerne om, hvem der er berettigede til ydelsen er således gjort så gennemskuelige som muligt, hvilket styrker retssikkerheden.

...

Kompensation sker enten ved naturalydelse eller ved kontant merudgiftsydelse. Den handicappede skal afholde udgifter på linie med hvad alle andre har. På den anden side skal personer med handicap ikke selv dække nødvendige merudgifter, der er en følge af den nedsatte funktionsevne.

Det er en helhedsvurdering af den samlede livssituation for den enkelte og dennes familie, der ligger til grund for både ydelser og samlet støtte.

Merudgiftsydelsen efter forslaget § 84:

Merudgiftsydelsen er et supplement til servicelovens øvrige bestemmelser om støtte.

Merudgiftsydelsen skal sikre, at en person med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne kan få dækket de nødvendige merudgifter til at få dagligdagen og almindelig livsførelse til at fungere.

...

Der kan ikke foretages en udtømmende opregning af, hvilke udgifter, der vil kunne opnås dækning for, idet merudgiftsbehovet vil være forskelligt fra person til person. I vurderingen vil bl.a. indgå pågældendes aktivitetsniveau, boligforhold, erhvervsforhold, personlige forhold etc. Formålet er, at den pågældende kan fortsætte et liv så nær det normale som muligt.

...

Der kan ydes hjælp til dækning af merudgifter som følge af pågældende og eventuelt pårørendes nødvendige deltagelse i kurser, som tager sigte på at sætte de pågældende i stand til at leve et liv så nær det almindelige som muligt på trods af funktionsevnenedsættelsen.

Det klassiske eksempel er deltagelse i kurser i total kommunikation (tegnsprogsundervisning mv.) for pårørende til personer med vidtgående hørehandicap. De udgifter, der kan være tale om, er fx rejseudgifter, merudgifter ved måltider og ophold, kursusafgift, kursusmaterialer,

pasning af barn/børn, som ikke skal med på kurset.

Den tidligere bekendtgørelse nr. 106 fra 1998 blev afløst af Socialministeriets bekendtgørelse nr. 869 af 23. oktober 2002 om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse efter servicelovens § 84. Denne bekendtgørelse indeholdt blandt andet følgende:

'Personkreds

§ 1. Kommunen yder hjælp til dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse til personer mellem 18 og 65 år med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når merudgiften er en følge af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter anden lovgivning eller andre bestemmelser i lov om social service. Til personer, der er født før den 1. juli 1939, kan hjælpen ydes indtil det fyldte 67. år.

Stk. 2. Med varigt nedsat funktionsevne forstås en langvarig lidelse, hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværelse og som medfører, at der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger.

...'

Som det fremgår, blev beskrivelsen af hvad der forstås ved 'varigt nedsat funktionsevne' herved ændret i forhold til de tidligere beskrivelser i forarbejder og vejledning, idet ordet 'ofte', der i forarbejder og vejledning stod før formuleringen 'må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger', udgik i bekendtgørelsens stk. 2.

Bestemmelsen i § 84 blev senere ændret ved lov nr. 319 af 5. maj 2004 om ændring af lov om social pension, lov om social service og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. (Opsat pension og justering af optjeningsregler). Af forarbejderne til denne ændringslov fremgår blandt andet følgende, jf. Socialudvalgets betænkning af 25. marts 2004 over forslag til lov om ændring

af lov om social pension (Opsat pension og justering af optjeningsregler) (Folketingsstidende 2003-04, tillæg B, s. 1191 f):

'For at være omfattet af servicelovens § 84 skal der være tale om en varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværelse, og som medfører, at der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger, for at den pågældende kan opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse.

Som eksempler herpå kan nævnes nedsat bevægelsesfunktion, herunder respirationsinsufficiens, sindslidelser, epilepsi, hjerneskade, udviklingshæmning, nedsat talefunktion, manglende eller svagt syn samt manglende eller nedsat hørelse.

Eksemplerne er ikke udtømmende, og selv om årsagen til den nedsatte funktionsevne ofte vil være en lægeligt diagnosticeret lidelse, der angiver en varig nedsættelse af kropslige eller kognitive funktioner, er det imidlertid den samlede vurdering af funktionsevnenedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse og de deraf affødte behov for kompensation for merudgifter, der er afgørende for berettigelsen til den særlige merudgiftsydelse. Det er således ikke den lægelige diagnose eller den pågældendes arbejdsevne, der er afgørende, men den pågældendes muligheder for at klare sig i sin daglige tilværelse.

Ved den samlede vurdering af funktionsevnenedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse vil blandt andet indgå den pågældendes aktivitetsniveau, erhvervsforhold, boligforhold, personlige forhold, helbredsforhold osv.'

I dag gælder socialministerens bekendtgørelse nr. 626 af 15. juni 2006 om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af servicelovens § 100, stk. 4. I denne bekendtgørelse er ordlyden af § 1, stk. 2, om 'varigt nedsat funktionsevne' uændret i

forhold til § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 869 fra 2002, der er gengivet ovenfor.

Bestemmelsen i servicelovens § 100 er i dag desuden behandlet i Socialministeriets (nu Velfærdsministeriets) vejledning nr. 96 af 5. december 2006 om særlig støtte til voksne (vejledning nr. 5 til serviceloven). Af vejledningen fremgår blandt andet følgende om formålet, personkredsen og eksempler på merudgifter:

'Formål

73. Formålet med ydelsen er at medvirke til, at en person med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og dennes familie kan leve et almindeligt liv som andre ikke-handicappede på samme alder og i samme livssituation.

Merudgiftsydelsen skal sikre, at en person med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne kan få dækket de nødvendige merudgifter, som er en forudsætning for at få dagligdagen til at fungere.

...

Betingelser for støtte

74. Merudgiften skal være en nødvendig følge af den nedsatte funktionsevne. Dvs., at de udgifter, der kan dækkes, er udgifter, som den pågældende ikke ville have haft, hvis der ikke havde været tale om en nedsat funktionsevne.

Udgifter, som pågældende selv ville have afholdt, hvis der ikke havde foreligget særlige omkostninger ved den daglige livsførelse på grund af den nedsatte funktionsevne, skal derfor afholdes af den pågældende selv.

Der lægges herved på den ene side vægt på, at den pågældende skal afholde udgifter på linie med, hvad andre på samme alder og i samme livssituation har. På den anden side skal den pågældende ikke selv dække merudgifter, der er en følge af den nedsatte funktionsevne.

Personkreds

75. Personkredsen omfatter personer mellem 18 og 65 år, der har varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne som

følge af medfødt handicap eller senere opstået handicap, sygdom eller som følge af ulykkesskader, samt personer der efter § 15 a i lov om social pension har opsat udbetalingen af folkepension. Merudgiften skal være en følge af den nedsatte funktionsevne.

76. Der skal være tale om en varigt nedsat funktionsevne, hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværelse, og som medfører, at der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger for at opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse.

Som eksempler herpå kan nævnes udviklingshæmning, sindslidelser, epilepsi, nedsat bevægelsesfunktion, herunder respirationsinsufficiens, hjerneskade, nedsat talefunktion, manglende eller svagt syn samt manglende eller nedsat hørelse.

Eksemplerne er ikke udtømmende. Selv om årsagen til den nedsatte funktionsevne ofte vil være en lægelig diagnosticeret lidelse, der angiver en varig nedsættelse af kropslige eller kognitive funktioner, er det imidlertid den samlede vurdering af funktionsevnenedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse, og de deraf affødte behov for kompensation for merudgifter, der er afgørende for berettigelsen til den særlige merudgiftsydelse. Det er således ikke den lægelige diagnose eller den pågældendes arbejdsevne, der er afgørende, men den pågældendes muligheder for at klare sig i sin daglige tilværelse.

77. Vurderingen af, om personen opfylder betingelserne for at komme i betragtning til merudgiftsydelse, skal foretages uafhængigt af den løbende eller varige behandling, herunder medicinske behandling. Der henvises til Ankestyrelsens afgørelse SM C-29-04, samt SM C-16-06 om diabetes og SM C-6-06 om forhøjet blodtryk.

78. Ved den samlede vurdering af funktionsevnenedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse vil blandt andet indgå

den pågældendes aktivitetsniveau, boligforhold, erhvervsforhold, personlige forhold, herunder om den pågældende er forælder, helbredsforhold etc.

Funktionsevnenedsættelse er et begreb, som bruges ved tildeling af alle servicelovens ydelser, der skal kompensere for en nedsat funktionsevne, som fx personlig hjælp, ledsagelse, nødvendig boligindretning og hjælpemidler.

...

Eksempler på sandsynliggjorte merudgifter

91. I det følgende angives nogle eksempler på merudgifter, der kan dækkes efter servicelovens § 100 som følge af den varigt nedsatte funktionsevne. Der er ikke tale om en udtømmende liste. Der kan ofte være tale om komplicerede situationer, som opstår på grund af den varigt nedsatte funktionsevne.

...

Handicaprettede kurser

104. Der kan ydes hjælp til dækning af merudgifter som følge af den pågældendes og eventuelle børns eller pårørendes nødvendige deltagelse i kurser, som tager sigte på at sætte de pågældende i stand til at leve et liv som andre ikke-handicappede på samme alder og i samme livssituation.

Det klassiske eksempel er deltagelse i kurser i kommunikation (tegnsprogsundervisning mv.) for pårørende til personer med vidtgående hørehandicap. Dernæst kurser som omhandler forskellige aspekter af temaet 'at leve med handicap', herunder forholdet til partneren, børn mv. De pårørende omfatter også familiens børn.

De udgifter, der kan være tale om, er fx rejseudgifter, merudgifter ved måltider og ophold, kursusudgifter, kursusmaterialer, pasning af barn/børn, som ikke skal med på kurset.'

Fra nyere praksis kan jeg henvise til Ankestyrelsens principafgørelser C-48-06, C-46-06 og C-25-05, som jeg vedlægger til orientering.

Kompensationsprincippet

Bestemmelsen i servicelovens § 100 er udtryk for det såkaldte kompensationsprincip i dansk handicappolitik. Kompensationsprincippet er nærmere beskrevet i den 2. og afsluttende rapport (1996) fra Udvalget om hjælpemidler og andre handicapkompenserende ydelser, som var nedsat af Socialministeriet. Af s. 55 ff i rapporten fremgår blandt andet:

'6.3. *Kompensationsprincippet.*

Afgørende for udmøntningen af solidaritetsprincippet i forhold til ydelsessystemet på handicapområdet har været udviklingen af princippet om kompensation for handicap. Efter dette princip skal personer med handicap i videst muligt omfang kompenseres for følgerne af deres handicap/funktionsnedsættelse, og herigennem så vidt muligt stilles lige med andre borgere.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvornår en person er handicappet i en sådan grad, at der skal ydes kompensation for de merudgifter m.v. der følger af handicappet, henvises til kapitel 4 om gennemgang af regelsættet, herunder kriterier for ydelse af hjælp. Disse kriterier bygger normalt helt eller delvist på en vurdering af den enkeltes *konkrete behov*.

Kompensationsprincippet tager således udgangspunkt i, at kompensationsbehovet er forskelligt fra menneske til menneske og fra handicap til handicap. (...)

...

En del af handicapkompensationen sker ved at gøre samfundets tilbud tilgængelige for handicappede og en anden del sker ved at stille forskellige særlige ydelser til rådighed for mennesker med handicap.

Udgangspunktet i alle bestemmelser i bistandsloven, som tager sigte på at yde kompensation for følgerne af handicap er, at der skal ske kompensation for væsentlige merudgifter ved forsørgelsen, som

personer med handicap har som følge af handicappet.

Der lægges herved på den ene side vægt på, at den handicappede skal afholde den del af udgifterne, som svarer til de udgifter den pågældende selv ville have afholdt, hvis der ikke havde foreligget en funktionsnedsættelse, dvs. udgifter på linie med hvad alle andre har. På den anden side skal personer med handicap ikke selv dække merudgifter, der er en følge af handicappet.

En sådan regel er direkte formuleret i § 48 [i bistandsloven, som er videreført i § 100 i serviceloven; min bemærkning], men ligger også til grund for §§ 43, 58 og 59.

...

Udvalget har lagt kompensationsprincippet til grund for drøftelserne af regelsættet og er af den opfattelse, at kompensationsprincippet fortsat bør være udgangspunkt ved revision af regelsættet.'

En tilsvarende beskrivelse af kompensationsprincippet findes – som det fremgår ovenfor – i forarbejderne til bestemmelsen i servicelovens § 100 (tidligere § 84) og i Socialministeriets vejledning om bestemmelsen.

Kompensationsprincippet er også beskrevet i den juridiske litteratur. Jeg kan f.eks. henviser til Kirsten Ketscher, Socialret – principper, rettigheder, værdier, 3. omarbejdede udgave (2008), s. 148 f.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at udtale mig om kompensationsprincippet. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 448 ff*.

Ankestyrelsens praksis

Myndighedernes konkrete afgørelser i denne sag har direkte sammenhæng med den praksis på området som er fastlagt af Ankestyrelsen i en række principafgørelser der er udsendt i 2005 og senere. Jeg vil i dette afsnit forholde mig til denne praksis.

Ankestyrelsen har i praksis – i overensstemmelse de udstedte administrative forskrifter på området – lagt til grund at en ansøger kun er omfattet af den personkreds der kan få hjælp efter servicelovens § 100, hvis der hos den pågældende er tale om en varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, og funktionsevnenedsættelsen har konsekvenser for ansøgeren af indgribende karakter i dagligdagen, og der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger for at opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse. Jeg har i den forbindelse noteret mig at der siden 2005 har været tale om en fast praksis.

Jeg mener ikke at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere denne praksis.

Dette skyldes for det første at der efter min opfattelse ikke i lovens ordlyd eller forarbejder er noget som klart er til hinder for den – temmelig restriktive – praksis som gælder på området. De hensyn som i praksis bliver tillagt afgørende betydning, kan genfindes både i forarbejderne og i de administrative forskrifter der knytter sig til bestemmelsen i servicelovens § 100.

Derudover er den gældende praksis – i overensstemmelse med lovgivers intentioner – dannet hos de administrative myndigheder, særlig hos Ankestyrelsen.

Som det fremgår af min gennemgang af retsgrundlaget, har lovgiver bemyndiget socialministeren til i en bekendtgørelse at fastsætte nærmere regler om betingelserne for at få hjælp efter § 100. En tilsvarende bemyndigelse blev givet i forbindelse med bestemmelsen i den tidligere servicelovs § 84 – og endnu tidligere i tilknytning til bistandslovens § 48. Som det også fremgår ovenfor, har jeg bemærket at der – i merudgiftsbekendtgørelsen fra 2002 – tilsyneladende er sket en ændring (skærpe) af de kriterier som kræves opfyldt før en ansøger kan anses for omfattet af personkredsen i § 100. Jeg henviser til min bemærkning på s. 9 f ovenfor om anvendelsen af ordet 'ofte'.

Jeg har i den forbindelse noteret mig at formuleringen i bekendtgørelsen fra 2002 om 'varigt nedsat funktionsevne' (som er videreført i den nugældende bekendtgørelse) – som altså ikke indeholder ordet 'ofte' – er gengivet i forarbejderne til en ændringslov til serviceloven fra 2004, jf. ovenfor.

Samlet mener jeg herefter ikke at der i lovens ordlyd eller forarbejder er noget som klart er til hinder for den praksis som Ankestyrelsen har anlagt. Jeg har derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere denne praksis. Kritik fra min side forudsætter et sikkert grundlag, og jeg mener ikke at der foreligger et sådant sikkert grundlag i denne sag.

Det sociale nævn og Odense Kommunes afgørelser i (A)'s sag

Afgørelserne i (A)'s sag er truffet af Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, og Odense Kommune.

Myndighederne bygger i vidt omfang deres afgørelser af om ansøgeren er omfattet af personkredsen i servicelovens § 100, på vurderinger og afvejsninger af en række hensyn og omstændigheder. I denne afvejning indgår – som jeg også har redegjort for ovenfor – bl.a. oplysninger om og vurderinger af:

- om der er tale om en varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, og
- om funktionsevnenedsættelsen har konsekvenser for ansøgeren af indgribende karakter i dagligdagen, og
- om der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger for at opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse.

Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, og Odense Kommune, der beskæftiger sig med dette sagsområde i det daglige.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger og afvejninger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelser. 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. Under min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet sådanne omstændigheder.

Jeg kan derfor ikke kritisere afgørelsen af 9. maj 2007 fra Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, eller afgørelsen af 12. februar 2007 fra Odense Kommune.

Ankestyrelsens afvisning af at behandle (A)'s sag

Ankestyrelsen afviste at behandle (A)'s sag. Styrelsen mente ikke at sagen var af principiel eller generel betydning.

Af § 63, stk. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) fremgår følgende om klager over det sociale nævns afgørelser, jf. lovbekendtgørelse nr. 1047 af 27. august 2007:

‘§ 63. Det sociale nævns afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Ankestyrelsen kan dog på baggrund af en klage optage en sag til behandling, når Ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning. Det er kun den person, som afgørelsen vedrører, eller kommunen, der kan anmode Ankestyrelsen om at optage sagen til behandling.’

Det fremgår af bestemmelsen at afgørelser fra kommunerne som udgangspunkt kun kan behandles af én klageinstans, og at det er Ankestyrelsen der vurderer om en sag skal optages til behandling.

Bestemmelsen har fået sin nuværende ordlyd ved § 1, nr. 43, i lov nr. 574 af 24. juni 2005 om ændring af lov om retssik-

kerhed og administration på det sociale område og andre love og om ophævelse af lov om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforborg mv. og lov om gennemførelse af visse tjenestemandretlige og pensionsmæssige forhold mv. i forbindelse med gennemførelse af lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand (Konsekvensrettelser på det sociale område som følge af kommunalreformen). Ifølge forarbejderne til ændringsloven er bestemmelsen en videreførelse af de tidligere gældende regler.

§ 63 i retssikkerhedsloven blev indført ved lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4897:

‘Til § 63

Bestemmelsen er en videreførelse af den hidtil gældende regel om, at en afgørelse normalt kun kan efterprøves én gang, med mindre Ankestyrelsen skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning. Tilsvarende er kommunens klageadgang overført fra de enkelte sociale love.’

Disse bemærkninger suppleres af bemærkningerne til lovens § 55, der blandt andet handler om votering i sager der er antaget til behandling efter lovens § 63, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4895 f:

‘Til § 55

Der gælder det almindelige princip inden for det sociale område, at der normalt er klageadgang til én klageinstans. De sociale nævn er derfor normalt sidste klageinstans for kommunale og amtskommunale afgørelser. For at sikre at der ikke opstår uacceptable forskelle i praksis på landsplan har Den Sociale Ankestyrelse dog mulighed for at antage sager af principiel eller generel betydning til behandling som 2. klageinstans. Afgørelsen i disse sager offentliggøres som led i Ankestyrelsens praksiskoordinerede virksomhed.

Begreberne 'principiel betydning' og 'generel betydning' forstås efter Ankestyrelsens praksis således:

En sag har principiel eller generel betydning hvis

- den omfatter forhold, Ankestyrelsen ikke tidligere har taget stilling til, herunder spørgsmål i forbindelse med nye regler,

- den vedrører ændringer i retsopfattelsen udtrykt af Folketingets Ombudsmand, landsretterne eller af Højesteret,

- den rejser spørgsmål om administrative forskrifter, strider mod loven eller savner lovhjemmel,

- den vedrører spørgsmål, hvor ændrede samfundsforhold eller ændrede holdninger i befolkningen skaber behov for at tage ældre praksis op til fornyet vurdering, eller den i øvrigt berører et område, hvor Ankestyrelsen finder behov for at ændre praksis,

- hvor afgørelsen strider imod Ankestyrelsens offentliggjorte praksis,

- den har generel betydning for rets anvendelsen på det pågældende område, det vil sige, dens afgørelse har betydning ikke alene for den konkrete sag, men også for andre sager og altså indeholder et generelt aspekt.

Sager af generel betydning kan fx være sager:

- som er egnet til at udstikke retningslinier for et bestemt område,

- som kan belyse almindelig praksis,

- som viser betydelig forskel i retsopfattelsen lokalt eller regionalt,

- som vedrører generelle forvaltningsretlige sagsbehandlingsspørgsmål, som det er af betydning at få lagt nogle normer for, inden for det sociale område.'

Ankestyrelsen bygger sine afgørelser om at optage en sag til behandling eller ikke at gøre det på en vurdering og afvejning af om sagen må anses for at have principiel eller generel betydning. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forud-

sætninger for at foretage denne vurdering og afvejning på en anden og bedre måde end Ankestyrelsen, der beskæftiger sig med dette sagsområde i det daglige. Dette forhold understreges af at der her er tale om anvendelsen af en undtagelsesbestemmelse hvorefter adgangen til at få behandlet sagen i 2. klageinstans er begrænset.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af de vurderinger og afvejsninger som Ankestyrelsens afgørelser bygger på. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere Ankestyrelsens afgørelser.

Ankestyrelsen begrundede sin afgørelse om ikke at behandle (A)'s sag med at retsstillingen var tilstrækkelig klar, og henviste til principafgørelse C-48-06. Jeg mener ikke at jeg har grundlag for at kritisere denne vurdering.

Mine afsluttende kommentarer

Afslutningsvis finder jeg anledning til at bemærke at sådan som praksis er fastlagt, er personer med nedsat funktionsevne afskåret fra at få dækket merudgifter som følge af den nedsatte funktionsevne efter servicelovens § 100 hvis der ikke er iværksat betydelige hjælpeforanstaltninger.

Center for Døve peger på at dette i praksis vil gøre sig gældende for alle voksne døve som ikke har anden funktionsnedsættelse end hørehandicappet, da sådanne personer normalt er selvhjulpne og ikke gør brug af betydelige hjælpeforanstaltninger. Jeg mener at centrets vurdering er meget central.

Som jeg har redegjort for ovenfor, mener jeg ikke at jeg kan kritisere at Ankestyrelsen har anlagt den praksis som har udmøntet sig i den foreliggende afgørelse. Imidlertid er netop døve nævnt i forarbejderne som et af eksemplerne på persongrupper der kan få hjælp efter merudgiftsbestemmelsen. Ligeledes er deltagelse i kurser i total kommunikation (tegnsprogsundervisning mv.) for pårørende

nævnt i forarbejderne som et klassisk eksempel på hvad der kan ydes hjælp til efter bestemmelsen. Samlet efterlader min behandling af denne sag efter min opfattelse en vis tvivl om hvorvidt den fastlagte praksis er helt i overensstemmelse med intentionerne med merudgiftsbestemmelsen. Hertil kommer en vis usikkerhed om hvordan den fastlagte praksis harmonerer med det overordnede kompensationsprincip på handicapområdet.

På den baggrund mener jeg det er mest korrekt at jeg orienterer Folketingets Retsudvalg, Folketingets Socialudvalg og velfærdsministeren om sagen.

..."

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagen at A, der er født i 1970, er døv. A har efter det oplyste ikke andre nedsættelser af funktionsevnen end den manglende hørelse. A er beskæftiget på ordinære vilkår og er – så vidt jeg forstår – fuldt selvhjulpne i det daglige. Hun modtager invaliditetsydelse efter § 21 i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. Hun bor sammen med sin mindreårige, hørende datter.

Odense Kommune modtog den 24. januar 2007 en ansøgning fra A om tilskud til deltagelse i et familiekursus for døve familier med hørende børn. Kommunen sendte den 26. januar 2007 et samtaleskema til A og bad hende om at udfylde de relevante dele af skemaet og sende det tilbage til kommunen.

A afleverede den 29. januar 2007 det udfyldte samtaleskema til kommunen. Så vidt jeg forstår på kommunens journalnotater, formulerede kommunen herefter en sammenfatning vedrørende funktionsevnen som blev sendt til A til bemærkninger. Sammenfatningen med A's tilføjelser blev modtaget af kommunen den 5. februar 2007. Af sammenfatningen fremgår blandt andet følgende:

"Jeg vil gerne have mulighed for at deltage i kurser og foredrag på lige fod med andre. Døve forældre med hørende børn har samme baggrund, sprog, kultur og er i samme situation.

Jeg vil gerne diskutere/dialog med min datter, hvis hun har brug for at snakke om emner.

...

Som døv har jeg svært ved at følge hørendes kommunikation om vigtige emner som børneopdragelse, udvikling, konflikter, pubertet og aktuelle emner mv.

Jeg kan umuligt at følge med dvs. at høre foredrag på offentlige steder eller på skolen. Jeg har stadig svært at snakke med min datters skoleleveninders forældre om pubertetsalderen.

Jeg mangler at få vide mere om pubertetsalderen, kommunikation m.v.

...

Jeg kan anvende e-mail og computer samt tekst telefon. Kurserne er også vigtige så min datter og jeg møder andre ligestillede og min datter kan identificere sig med andre hørende børn af døve forældre. Jeg har ikke tekst telefon."

I et brev af 12. februar 2007 meddelte Odense Kommune A afslag på ansøgningen om dækning af udgifter ved deltagelse i kursus for døve familier med hørende børn. Kommunen vurderede at A ikke var omfattet af den personkreds som kunne få hjælp til nødvendige merudgifter efter servicelovens § 100. I begrundelsen for afslaget skrev kommunen blandt andet:

"Vi har lagt vægt på en konkret vurdering af oplysningerne om din funktionsevne i samtaleskemaet med sammenfatning og dine oplysninger til sagen i øvrigt samt afgørelse fra Ankestyrelsen 08.11.2006, der er udsendt i SM C 48-06 den 01.12.2006.

Du er erhvervs-mæssig beskæftiget på ordinære vilkår og modtager invaliditetsydelse efter § 21 i lov om social pension.

Vi har forståelse for, at dit hørehandicap er indgribende for din daglige tilværelse,

men vi finder det ikke godtgjort, at der på nuværende tidspunkt er behov for iværksættelse af betydelige hjælpeforanstaltninger for at du kan opnå en tilnærmelsesvis normal tilværelse. Du opfylder dermed ikke betingelserne i § 100, stk. 1 jvf. bekg. nr. 626 af 15.06.2007, § 1, stk. 2.”

Kommunen modtog den 26. februar 2007 en klage fra A over afgørelsen. Den 27. februar 2007 fastholdt kommunen sin afgørelse og sendte sagen videre til Det Sociale Nævn, Statsforvaltning Syddanmark.

Det sociale nævn traf afgørelse i sagen den 9. maj 2007. Nævnet ændrede ikke kommunens afgørelse. Af nævnets begrundelse fremgår blandt andet:

”Begrundelsen for afgørelsen er, at nævnet finder, at De ikke er omfattet af den personkreds, der kan modtage støtte til dækning af nødvendige merudgifter.

På den baggrund har nævnet ikke taget stilling til, om udgiften til kursusdeltagelse er en nødvendig merudgift.

Efter servicelovens § 100 yder kommunen dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse til personer mellem 18 og 65 år med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Det er en betingelse, at merudgiften er en følge af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter anden lovgivning eller andre bestemmelser i serviceloven.

Det fremgår af § 1, stk. 2 i socialministeriets bekendtgørelse nr. 626 af 15. juni 2006, om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse efter servicelovens § 100, at der med varigt nedsat funktionsevne forstås en langvarig lidelse, hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværelse og som medfører, at der må sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger.

Ankestyrelsen har fortolket ovenstående bestemmelse i forhold til svagtsynede/blinde i en afgørelse, der er offentliggjort som SM C 48-06. Afgørelsen vedlægges i kopi til Deres orientering. I afgørelsen trækker An-

kestyrelsen nogle linjer for, hvor vidtgående indflydelse funktionsnedsættelsen skal have på den daglige livsførelse, for at funktionsnedsættelsen berettiger til tilskud efter servicelovens § 100.

Efter nævnets opfattelse er afgørelsen udtryk for et princip, der kan overføres til Deres situation som døv. Et hørehandicap er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til at blive omfattet af personkredsen i servicelovens § 100. Der stilles yderligere krav om betydelige hjælpeforanstaltninger til afhjælpning af en nedsættelse i funktionsevnen i forhold til den daglige tilværelse.

Ved afgørelse af, om konsekvenserne af Deres nedsatte funktionsevne for Dem er af indgribende karakter i den daglige tilværelse, har nævnet lagt vægt på sagens oplysning om, at De er fuldt selvhjulpne i dagligdagen og beskæftiget på ordinære vilkår.

Nævnet finder på den baggrund, at Deres hørehandicap ikke har konsekvenser af så indgribende karakter i Deres daglige tilværelse og ikke har medført, at der må iværksættes så betydelige hjælpeforanstaltninger som forudsat, for at der kan ydes støtte til dækning af merudgifter.

Nævnet finder således, at De, på trods af Deres hørehandicap, ikke er omfattet af personkredsen i servicelovens § 100, hvorfor De ikke kan få tilskud til merudgifter til den ansøgte kursusdeltagelse.”

Center for Døve klagede på A's vegne til Ankestyrelsen over nævnets afgørelse. Ankestyrelsen afslog den 19. juli 2007 at behandle sagen. Ankestyrelsen skrev blandt andet følgende som begrundelse for sin beslutning:

”Selv om afgørelsen har stor betydning for Dem, betyder det ikke i sig selv, at den har principiel eller generel betydning.

Retstilstanden er tilstrækkelig klar.

Vi har tidligere taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en person, der er selvhjulpne er omfattet af den personkreds, der kan modtage hjælp til nødvendige merudgifter. Vi henviser til Principafgørelse nr. C-48-06. Det fremgår heraf, at en synshandicappet ef-

ter en konkret og individuel vurdering kunne være omfattet af den personkreds, der kunne modtage merudgiftsydelser.

Afgørelsen heraf beroede på, om synshandicappet for den enkelte, havde konsekvenser af indgribende karakter i den daglige tilværelse, og om synshandicappet medførte, at der måtte sættes ind med betydelige hjælpeforanstaltninger.

Bemærkninger til klagen

Center for Døve har i klagen bl.a. henvist til vejledningen om merudgifter og har afsluttende bemærket, at alle voksne med nedsat hørelse i alderen 18 til 65 år, uden yderligere funktionsnedsættelser er selvhjulpne og gør ikke brug af betydelige hjælpeforanstaltninger, så allerede af den grund falder de uden for personkredsen i § 100, hvis der laves en analog slutning til SM C-48-06.

Vi henviser til, at de bemærkninger, som er fremført i klagen vedrørende hørehandicappedes funktionsniveau ikke adskiller sig væsentligt fra, hvad der også gælder for svagtsende.

Jeg modtog den 11. december 2007 en klage fra Center for Døve på A's vegne over myndighedernes afgørelser.

I anledning af centrets klage til mig bad jeg den 28. januar 2007 Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, om en udtalelse. Jeg bad nævnet om først at indhente en udtalelse fra Odense Kommune om sagen hvis nævnet skønnede at det var relevant. Jeg bad desuden nævnet om at sende mig udtalelsen gennem Ankestyrelsen, og jeg bad Ankestyrelsen om at udtale sig om sin afgørelse om at sagen ikke var af principiel eller generel betydning.

Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, udtalte herefter følgende i brev af 12. februar 2008:

"Vi skal i den anledning udtale,

- at vi henholder os til begrundelsen i ovennævnte afgørelse, hvor vi mener at have taget stilling til klagers anbringender,

- at vi mener, at afgørelsen er i overensstemmelse med Ankestyrelsens praksis og

- at vi ikke har yderligere bemærkninger til sagen."

Ankestyrelsen tilkendegav i brev af 19. marts 2008 at styrelsen ikke havde yderligere bemærkninger til sagen. Ankestyrelsen henviste til afgørelsen af 19. juli 2007 og den begrundelse for ikke at antage sagen til principiel eller generel behandling som var anført i afgørelsen.

Jeg sendte den 2. april 2008 udtalelserne til Center for Døve sådan at centret kunne komme med eventuelle bemærkninger. Center for Døve tilkendegav kort efter at udtalelserne ikke gav centret anledning til yderligere bemærkninger.

Velfærdsministeren fremsatte den 9. oktober 2008 et forslag om ændring af servicelovens § 100, stk. 4. Forslaget blev vedtaget ved lov nr. 1118 af 26. november 2008. Servicelovens § 100, stk. 4, har herefter følgende formulering:

"Stk. 4. Velfærdsministeren fastsætter i en bekendtgørelse regler om, hvilke udgifter der kan ydes hjælp til, og betingelserne herfor, herunder nærmere regler om personkredsen for merudgiftsydelser."

I bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a. følgende om baggrunden for ændringen af lovbestemmelsen:

"2. Lovforslagets formål og baggrund

2.1. Præcisering af bemyndigelsesbestemmelsen om merudgiftsydelse

Udviklingen i den administrative praksis siden sommeren 2007, således som den er blevet fortolket af kommunerne på baggrund af Ankestyrelsens principafgørelse C-27-07, har ført til, at nogle borgere, som har nødvendige merudgifter som en direkte konsekvens af deres nedsatte funktionsevne, og som hidtil har fået støtte efter servicelovens § 100, har fået frataget deres merudgiftsydelse eller har fået afslag på en ansøgning om denne ydelse med henvisning til, at de ikke opfylder kriterierne for at være omfattet af personkredsen.

Formålet med lovforslaget er at bringe den kommunale praksis vedrørende merud-

giftsydelsens personkreds tilbage til det gældende før sommeren 2007.

Det sker ved at præcisere, at bemyndigelsesbestemmelsen i § 100, stk. 4, i lov om social service giver velfærdsministeren adgang til at fastsætte nærmere regler om personkredsen for merudgiftsydelsen.

Baggrunden for forslaget er, at der med udviklingen i den kommunale praksis siden sommeren 2007 har vist sig at være behov for at præcisere personkredsen for merudgiftsydelsen, således at personkredsen bringes i overensstemmelse med det overordnede kompensationsprincip på handicapområdet. For at sikre dette vurderes det, at der er behov for en præcisering af bemyndigelsesbestemmelsen i servicelovens § 100, stk. 4, og at der i den tilhørende bekendtgørelse foretages den nødvendige afgrænsning af den personkreds, der er omfattet af bestemmelsen.

...

3. Gældende ret

3.1. Præcisering af bemyndigelsesbestemmelsen om merudgiftsydelse

Den gældende bemyndigelsesbestemmelse i servicelovens § 100, stk. 4, giver velfærdsministeren adgang til at fastsætte regler om, hvilke udgifter der kan ydes hjælp til, og betingelserne herfor. Muligheden for at fastsætte nærmere regler for personkredsen er hidtil fortolket som omfattet af betingelserne for ydelsen.

Merudgiftsydelsen gives til personer mellem 18 og 65 år med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der efter § 15 a i lov om social pension har opsat udbetalingen af folkepensionen.

Det har således siden ikrafttrædelsen af servicelovens § 100 i sin nugældende form pr. 1. januar 2003 været, og er fortsat, intentionen med merudgiftsydelsen, at den er rettet mod personer med varigt nedsat funktionsevne. Herved forstås en varig lidelse, hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværelse, og som medfører, at der må sættes ind med

betydelige hjælpeforanstaltninger, jf. den nugældende bekendtgørelse om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse. Som eksempler herpå kan nævnes udviklingshæmning, sindslidelser, epilepsi, nedsat bevægelsesfunktion, hjerneskade, nedsat talefunktion, manglende eller svagt syn samt manglende eller nedsat hørelse. Eksemplerne er ikke udtømmende.

Det er den samlede vurdering af funktionsnedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse, og de deraf affødte behov for kompensation for merudgifter, der er afgørende for berettigelsen til merudgiftsydelsen. Der skal således foretages et konkret og individuelt skøn over den pågældendes muligheder for at klare sig i sin daglige tilværelse.

Den kommunale praksis har siden sommeren 2007 udviklet sig restriktivt i forhold til personkredsen for merudgiftsydelsen og i forhold til det overordnede kompensationsprincip på handicapområdet. Det synes, som om denne praksis har taget udgangspunkt i en vurdering af enkelte elementer af borgersens funktionsnedsættelse frem for en helhedsvurdering. Der har været eksempler på, at der er blevet lagt afgørende vægt på evnen til i overvejende grad at varetage personlig pleje, eller evnen til at deltage i huslige gøremål. Det synes desuden, at der stilles stadig større krav til antallet og arten af hjælpeforanstaltninger. Det er denne udvikling i praksis, som søges ændret ved forslaget og den efterfølgende ændring af bekendtgørelsen.

...

4. Lovforslagets hovedindhold

4.1. Præcisering af bemyndigelsesbestemmelsen om merudgiftsydelse

Med denne del af lovforslaget præciseres det, at bemyndigelsesbestemmelsen i servicelovens § 100, stk. 4, giver velfærdsministeren adgang til at fastsætte nærmere regler om personkredsen for merudgiftsydelsen. Samtidig med præciseringen af bemyndigelsesbestemmelsen vil der blive udstedt en ny bekendtgørelse om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse, hvor definitio-

nen af begrebet "varigt nedsat funktionsevne" ændres, således at personkredsen for merudgiftsydelsen på ny bringes i overensstemmelse med den kommunale praksis før sommeren 2007 og kompensationsprincippet.

Bekendtgørelsen vil blive ændret, således at der ved varigt nedsat funktionsevne forstås en langvarig lidelse, hvis konsekvenser for den enkelte er af indgribende karakter i den daglige tilværelse, og som medfører, at der ofte må sættes ind med ikke uvæsentlige hjælpeforanstaltninger.

Med denne ændring af bekendtgørelsen forventes det, at praksis for personkredsen for merudgiftsydelsen bringes i overensstemmelse med intentionerne med ydelsen og med kompensationsprincippet.

Velfærdsministeriet vil løbende følge udviklingen i administrativ praksis og følge antallet af modtagere af merudgiftsydelsen.

..."

NOTE: (*) FOB 2005, s. 448.

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 30 sager inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsområde. 27 af disse sager blev afvist.

De resterende 3 sager blev realitetsbehandlet. Alle 3 sager handlede om afgørelser. Ingen af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 27, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Erhvervs- og Byggestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Erhvervsankenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Søfartsstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Der er i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008 afsluttet 1.327 sager i relation til kommunale og regionale myndigheder. 1.224 af disse sager blev afvist.

De resterende 103 sager blev realitetsbehandlet. 45 sager handlede om afgørelser, 4 sager handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed, 16 sager handlede om generelle spørgsmål, 23 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 15 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 38 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på kommuner, regioner, tidligere amter, kommunale fællesskaber og særlige kommunale enheder. I tabel 1, s. 29, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om de kommunale og regionale myndigheder.

Kommuner

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	42	2	0	3
Generelle spørgsmål	10	2	0	3
Faktisk forvaltningsvirksomhed	1	0	0	0
Sagsbehandling	20	7	0	3
Sagsbehandlingstid	13	8	0	2
<i>I alt</i>	<i>86</i>	<i>19</i>	<i>0</i>	<i>11</i>

5 sager fra kommunernes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 20-1: Delegation af kommunes afgørelseskompetence til advokat

Sag nr. 20-2: Fortrinsadgang for handicappede ansøgere til taxitilladelse

Sag nr. 20-3: Magtfordrejning ved behandling af sygedøgnpengesag. Officielt princip

Sag nr. 20-5: Manglende svar på ansøgning

Sag nr. 20-6: Kommunes tilrettelæggelse og gennemførelse af plejebarns flytning

Regioner

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	1	0	0
Generelle spørgsmål	6	1	1	2
Faktisk forvaltningsvirksomhed	3	1	0	0
Sagsbehandling	3	1	0	0
Sagsbehandlingstid	2	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>16</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>2</i>

1 sag fra regionernes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 20-4: Afslag på ansættelse på grund af familierelationer

Særlige kommunale enheder

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

20-1. Delegation af kommunes afgørelseskompetence til advokat

Forvaltningsret 1113.3 – 114.1 – 1146.2 – 115.3 – 11.9.

I forbindelse med behandlingen af en konkret sag blev ombudsmanden opmærksom på nogle breve som en advokat havde skrevet til en borger på en kommunes vegne. På baggrund af brevene rejste ombudsmanden af egen drift en sag bl.a. om i hvilket omfang kommunen kunne delegere til en advokat at varetage kommunikationen i forhold til en borger.

Ombudsmanden udtalte at en offentlig myndighed, herunder en kommune, kan overlade til en privat part at varetage kommunikationen med en borger, men at der er visse væsentlige begrænsninger heri. Først og fremmest har en myndighed ikke uden udtrykkelig lovhjemmel mulighed for at delegere til en privat part at træffe afgørelser. En myndigheds beslutning om at afoise at tage en sag under behandling er en afgørelse i forvaltningslovens forstand med den konsekvens at en kommune ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegere afvisningskompetence til en advokat.

Der bør være fastsat klare skriftlige retningslinjer for en advokat som på en kommunes vegne varetager kommunikationen i forhold til en borger.

Ombudsmanden udtalte sig også om sprogbrugen i advokatens breve til borgeren. Ombudsmanden mente at tonen overskred grænserne for god forvaltningsskik. Endelig udtalte ombudsmanden at formuleringer i advokatens breve til borgeren ikke blot lød som en opfordring til borgeren om at søge advokatbistand, men med rette kunne opfattes som et krav for at opnå svar på henvendelser. Ombudsmanden mente at formuleringerne var uheldige.

(J.nr. 2006-1664-009).

Ombudsmandens undersøgelse udsprang af fire breve af 17. oktober 2005, 25. oktober 2005, 10. november 2005 og 7. april 2006 fra (tidligere) X Kommunes advokat, A, til borger B.

I brevet af 17. oktober 2005 skrev kommunens advokat, A, bl.a. således:

”Jeg har gennemgået Deres seneste forespørgsler, som anført af 31. august og 29. september 2005, og såfremt Deres spørgsmål ikke allerede er besvaret skal jeg gerne foranledige, at der sker en besvarelse, såfremt De i øvrigt har krav på at modtage en sådan. Men selvom jeg har læst Deres breve flere gange forstår jeg simpelthen ikke, hvad Deres spørgsmål præcist går ud på. Det er muligt, at jeg kan gætte mig til, hvad De mener, men Deres spørgsmål må stilles præcist og utvetydigt, idet jeg først herefter som advokat for (X) Byråd kan tage stilling til dem.

Jeg foreslår Dem at De snarest kontakter Deres advokat med henblik på, at denne advokat kan være Dem behjælpelig med at stille præcise og entydige spørgsmål, som herefter bedes sendt til mig. Jeg vil herefter vurdere, i hvilket omfang (X) Kommune har mulighed for, indenfor lovgivningens rammer, at foretage besvarelse.”

I et brev af 25. oktober 2005 til B skrev advokat A således:

” ...

Jeg beklager meget, men jeg kan simpelthen ikke med min bedste vilje forstå, hvad De spørger om.

I det omfang lovgivningen pålægger (X) Kommune at besvare Deres forespørgsel, skal De naturligvis have et svar, men De bliver nødt til at stille præcise og utvetydige spørgsmål, som Kommunen/jeg har mulig-

hed for at forstå. Uden præcise og utvetydige spørgsmål, intet svar.

Hvis det er svært for Dem at formulere sådanne spørgsmål, foreslår jeg, at De får hjælp hos advokat eller anden rådgiver.

Jeg foretager mig ikke videre, før jeg modtager præcise spørgsmål, der kan tages stilling til."

I brevet af 10. november 2005 skrev advokat A således:

"...

Jeg skal ikke gentage mine tidligere breve, kun fastslå, at jeg, med min bedste vilje, simpelthen ikke forstår, hvad De mener. Det kan naturligvis skyldes mig og min ringe fatteevne, hvilket jeg i så fald beklager, ikke mindst, da (X) Kommune øjensynligt fint forstår hvad De mener.

Men, såfremt (X) Kommunes Byråd og jeg skal være Dem behjælpelig med at opnå en besvarelse, må De simpelthen stille fuldstændig præcise, og utvetydige spørgsmål, hvorefter besvarelse vil blive foretaget efter lovgivningens almindelige regler.

Jeg ønsker ikke at deltage i yderligere korrespondance, med mindre De stiller præcise og utvetydige spørgsmål, og jeg vil således ikke besvare yderligere breve af samme indhold, som jeg tidligere har modtaget.

Endvidere kan jeg oplyse, at jeg fra (X) Byråd har modtaget Deres fornyede brev af den 3. november d.å. Iflg. sin overskrift indeholder brevet 'Spørgsmål til Byrådet i (X) Kommune'. Men brevet er efter min opfattelse lige så upræcist, og umuligt at forstå, som Deres tidligere breve, og også her må jeg henvise Dem til at stille præcise og utvetydige spørgsmål.

Blot for en ordens skyld gør jeg opmærksom på, at Byrådet ikke er enig i de konklusioner, som De anfører i Deres nævnte brev. Disse konklusioner står helt for Deres egen regning og dækker ikke hverken Byrådets eller Kommunens holdning.

Jeg ser frem til at modtage Deres præcise spørgsmål, og gerne formuleret af den advokat, som normalt rådgiver Dem."

I et brev af 7. april 2006 skrev advokat A endvidere således:

"Jeg har tidligere underrettet Dem om, at jeg i sagen repræsenterer (X) Kommune. Jeg har modtaget Deres brev af den 30. marts 2006, stilet til Borgmester (...), (X) Kommune. I overskriften angives det, at De klager over flere kommunalt ansatte, som følge af brud på tavshedspligt. Jeg kan oplyse, at Deres klage er 'samme strøm' som vi har set tidligere, den er ikke underbygget, og forløbet kan på ingen måde genkendes eller anerkendes af de navngivne personer, hvorfor jeg har meddelt (X) Kommune, at den ikke behøver at foretage sig videre, og klagen vil således ikke blive realitetsbehandlet.

De hører således ikke videre, og Deres klage er afvist.

Jeg har tidligere orienteret Dem om, og det gentager jeg hermed, at såfremt De har reelle klager at gøre gældende, må disse komme via Deres advokat til mig, således advokaterne indbyrdes kan få en dialog om problemstillingen, og jeg vil ikke behandle Deres udokumenterede strøm af klager."

Den 29. maj 2006 bad jeg X Kommune om en udtalelse, jf. § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. I brevet skrev jeg således:

"...

1. Jeg beder (X) Kommune redegøre for om tonen og sprogb Bruget i advokatens breve til (B) er i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Ud fra mit umiddelbare indtryk af brevenes indhold er der tale om spørgsmål som sædvanligvis ville blive besvaret af forvaltningen og/eller kommunalbestyrelsen/ borgmesteren.

Jeg henviser herved til Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 240*, for 1990, s. 162*, og for 1983, s. 259*. Jeg henviser endvidere til Jens Møller og Jens Olsen, At arbejde i Forvaltningen, 3. udgave (2005), s. 210 f, og Jens Olsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 634 f.

Jeg beder herunder (X) Kommune redegøre for hvordan kommunen sikrer at eksterne leverandører overholder god forvaltnings-skik (og eventuelle andre standarder som kommunen har fastsat for kommunikationen med borgerne) i kommunikationen med kommunens borgere.

2. I brev af 7. april 2006 fremgår at 'såfremt De har reelle klager at gøre gældende, må disse komme via Deres advokat ... og jeg vil ikke behandle Deres udokumenterede strøm af klager'. Endvidere fremgår af advokatens brev af 17. oktober 2005 at 'Jeg foreslår derfor, at De snarest kontakter Deres advokat med henblik på, at denne advokat kan være Dem behjælpelig med at stille præcise og entydige spørgsmål ... Jeg vil herefter vurdere, i hvilket omfang (X) Kommune har mulighed for ... at foretage besvarelse'.

Jeg beder (X) Kommune om en redegørelse for kommunens overvejelser om at henvise borgere til at søge advokatbistand. Jeg henviser til at borgeren som udgangspunkt selv skal afholde udgifterne der er forbundet hermed.

Jeg beder (X) Kommune om at oplyse om der er tale om at kommunen – i denne sammenhæng – kun vil besvare henvendelser som er sendt via advokat.

Hvis det er tilfældet, beder jeg kommunen om at oplyse med hvilken hjemmel et sådant krav er stillet.

3. Det følger videre af brevet af 7. april 2006 at 'De hører således ikke videre, og Deres klage er afvist'.

Jeg beder i den forbindelse (X) Kommune om at redegøre for om der efter kommunens opfattelse er tale om at advokaten træffer afgørelser på kommunens vegne.

Jeg henviser i den forbindelse til f.eks. Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 12, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 132 f.

Hvis der er tale om at advokaten træffer afgørelser på (X) Kommunes vegne, beder jeg kommunen redegøre for på hvilket

grundlag denne delegation af kompetence er sket.

Jeg henviser herved f.eks. til Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 52, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 145, og Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver Hjemmel Organisation, 2. udgave (1997), s. 307. Jeg henviser endvidere til den vedlagte ombudsmandsudtalelse. Udtalelsen vil snarest blive gjort tilgængelig på www.ombudsmanden.dk og vil blive optaget i Folкетинgets Ombudsmands beretning for 2005 [Optrykt i Folкетинgets Ombudsmands beretning for 2005, s. 499]."

I en udtalelse af 27. juni 2006 skrev kommunen således:

"Ombudsmanden har i flere tilfælde haft aktindsigt i diverse sager mellem (B) og (X) Kommune; der skal derfor ikke redegøres i detaljer for den flere år lange sagshistorie her. Dog skal det nævnes, at (X) Kommune siden værgemålsagen vedr. (B)'s datter, (C), har kommunikeret med (B), (...), gennem advokat. Baggrunden herfor er bl.a., at kommunen ved at skille det, der angik (C) fra den øvrige kommunikation med moderen, fik arbejdsro til at etablere et godt samarbejde med værgen om rette tilbud om hjælp til (C).

At kommunikere med (B) er meget krævende og kræver flere ressourcer, end der kan afses i den kommunale administration. Samtidig har (B) dom for overgreb på en af (X) Kommunes ansatte, hvorfor (X) Kommune ser det som sin opgave at beskytte sine medarbejdere mod evt. lignende sager i fremtiden. Dette er hovedargumenterne for, hvorfor en ekstern advokat blev antaget til at løse opgaven med at kommunikere med (B) – naturligvis i tæt samarbejde med (X) Kommune.

Det skal tilføjes, at (B)'s datter, (C), er udviklingshæmmet, bor i egen bolig og er berettiget til hjælp fra (X) Kommune. Denne hjælp kan dog i øjeblikket ikke ydes, idet der pågår forhandlinger mellem (C)'s værge og kommunens sagsbehandler om rette tilbud.

Enkeltheder i sagen kan fås ved henvendelse til områdeleder (...).

Ad spørgsmål 1: (X) Kommune medgiver, at formuleringerne i nogle af brevene er skarpe og erkender, at dette måske ikke helt er i overensstemmelse med god forvaltningsskik under normale omstændigheder. (X) Kommune betragter ikke denne sag som normal. De til tider skarpe formuleringer er af advokaten valgt med det formål at gøre (B) det klart, at konkrete klager gerne behandles, men at vi ikke kan behandle klager, hvor indholdet er uforståeligt, eller i tilfælde hvor forholdet allerede er belyst over for klager.

Ved altid at få kopier af og have løbende dialog om de breve og øvrigt materiale, som eksterne leverandører sender til vore borgere på kommunens vegne, sikrer vi at god forvaltningsskik overholdes. Til orientering vedlægges (X) Kommunes informations- og kommunikationspolitik samt værdigrundlag for organisationen (X) Kommune; begge er tilgængelige på kommunens hjemmeside og er kendt af vore leverandører.

Ad spørgsmål 2: Advokat (A) har varetaget kommunikationen mellem (B) og (X) Kommune siden værgemålssagen, jf. ovenfor. (B) havde en advokat under og efter sagen, og der har ikke været grund til at tro, at hun ikke længere samarbejdede med en advokat. Derfor opfordres hun af advokat (A) til at rådføre sig med 'advokat eller anden rådgiver', når hun vil stille spørgsmål til (X) Kommune, idet det generelt er et problem at forstå, hvad (B) egentlig spørger om i sine henvendelser. Desuden stiller hun sjældent spørgsmål om forhold, hun ikke tidligere har fået redegørelse for. Det er *ikke* (X) Kommunes holdning, at man kun besvarer henvendelser sendt via advokat, og vi opfordrer derfor ikke borgerne til at antage advokat el.lign., medmindre der er tale om vejledning i forbindelse med f.eks. sagsanlæg.

Ad spørgsmål 3: Kompetencen til at træffe beslutninger på kommunens vegne er ikke delegeret til advokat (A). Klager er kun ble-

vet besvaret eller afvist efter aftale med (X) Kommune, eller hvis indholdet i klagen var uforståeligt. Hver gang en klage er blevet afvist, er (B) blevet bedt om at formulere sin klage klarere, evt. med hjælp fra en rådgiver/advokat."

I en udtalelse af 25. juli 2006 skrev advokat A således:

"I fortsættelse af Ombudsmandens brev af den 23. fm. samt mit brev af den 26. sm. orienterer jeg Ombudsmanden om, at jeg gennem årene som advokat har bistået (X) Kommune i adskillige sager. Den anden part har typisk været repræsenteret af anden advokat, men i flere tilfælde har jeg kontaktet en part direkte, da han ikke har været repræsenteret af advokat. I min normale sagsbehandling gør dette ingen forskel, da jeg skriver, eller på anden måde kommunikerer, med en part på samme måde, uanset om det er til advokat eller parten direkte.

Det er min opfattelse, at dette aldrig har givet anledning til vanskeligheder eller andre former for problemer.

Sagen vedrørende (B)'s datter, (C), er meget kompleks, og det er i relation hertil, og i denne sammenhæng, mine breve til (B) skal ses.

Jeg har en fyldig mappe med sagsbilag med korrespondance med Nordjyllands Statsamt, Retten i (X)-by, (B)'s beskikkede advokat, (C)'s beskikkede advokat, (B), (...) (privat firma, der kan vælges i stedet for hjælp via (X) Kommune), Politimesteren i (X)-by (i forbindelse med (B)'s politianmeldelse mod ansat hos (X) Kommune) m.v. Der er tale om en sammenhængende sag, og en sammenhængende sagsbehandling, da al korrespondance har relation til denne sag, og derfor vil jeg meget gerne sende Ombudsmanden en kopi af mine sagsbilag, således Ombudsmanden selv kan danne sig et indtryk af den samlede sag, og på hvilken baggrund mine svarskrivelser til (B) skal ses. De kan ikke tages ud af deres sammenhæng, men danner et samlet hele, og ønsker Ombudsmanden at undersøge '(X) Kommunes

advokats sprogbrug', er det min klare opfattelse, at De ikke kan nøjes med at se på et eller to breve, men må se på forløbet i sammenhæng.

Jeg anmoder Dem derfor om at rekvirere en kopi af mine sagsbilag, som herefter vil blive fremsendt, idet jeg forudsætter, at sagsbilagene behandles fortroligt.

Om sagen kan jeg generelt oplyse, at jeg blev kontaktet af (X) Kommune i februar 2004. (X) Kommune havde gennem en længere periode søgt at opfylde sine omsorgsforpligtelser overfor (B)'s datter, (C), men havde mange gange 'løbet panden mod en mur', da (C)'s mor, (B), syntes at forhindre en adækvat hjælp og bistand. På denne baggrund følte (X) Kommune sig nødsaget til at anmode Nordjyllands Statsamt om at beskikke en værge for (C). Det skete i efteråret 2003, men da (B) modsatte sig værgemålet, oversendte Nordjyllands Statsamt sagen til Retten.

Under sagen var der beskikket flere forskellige advokater for hhv. (C) og (B), men senest blev advokat (...) beskikket for (C) og advokat (...) beskikket som advokat for (B). Det er interessant at bemærke, at ikke kun den, der ønsker værgemål, får beskikket en advokat, men også den pågældendes mor får egen beskikket advokat.

Retsmøde om værgemålet blev foretaget (...) februar 2004, og efter et ganske langvarigt sagsforløb, men med en aktiv medvirken fra Rettens side, blev der afsagt dom (...) februar 2005, hvor Retten bestemte, at (C) sættes under værgemål, – begrænset til personlige forhold, således som (X) Kommune også havde anmodet om.

Sagens hovedproblem er, at (X) Kommune har et udtrykt ønske om at opfylde alle sine forpligtelser overfor (C), men det umuliggøres løbende af (B)'s konstante involvering og indblanding, der forhindrer en adækvat bistand. I mine breve til Retten har jeg blandt andet fastslået, at (X) Kommune vil opfylde enhver forpligtelse overfor (C), og hjælpe hende maksimalt, men det må ske

uden direktiver og bestemmende indflydelse fra (B).

Retten fulgte dette, netop da den afsagde dom om værgemål, og denne værge er ikke (B).

(X) Kommune arbejder nu konstruktivt med (C)'s værge, advokat (...), og indgår derfor i et normalt forløb til hjælp og bistand for (C).

Under sagsforløbet har (B) indgivet politianmeldelse mod (X) Kommunes repræsentant, (...), for falsk vidneforklaring. Dette ser (X) Kommune meget alvorligt på, og jeg kontaktede straks (X)-by Politi, som bekræftede anmeldelsens modtagelse. Senere blev det meddelt mig, at Politiet end ikke ville indlede efterforskning.

Efter Rettens dom om værgemål, og beskikkelse af værge for (C), arbejder (X) Kommune sammen med værgen for at bistå og hjælpe (C) bedst muligt.

Uanset dette kontaktes (X) Kommune uafledeligt af B, der stiller spørgsmål til Kommunens sagsbehandling og rette håndtering af sagen. Det er min hovedopfattelse, at dette ikke vedrører (B), men alene er et mellemværende mellem (X) Kommune på den ene side og (C) ved dennes værge på den anden side. Men uanset dette vil (X) Kommune gerne besvare ethvert relevant spørgsmål fra (B)'s side, men jeg gentager, at både (X) Kommune og jeg har svært ved at forstå, hvad (B) mener. Jeg har tidligere tilsikret hende, at hun vil modtage besvarelse af ethvert spørgsmål, som er klart, og som (X) Kommune er i stand til at besvare.

Det er ikke (X) Kommunes holdning, at en borger skal kontakte advokat for at opnå besvarelse. Det har jeg heller ikke skrevet til (B). Jeg ser korrespondancen, og sagsforløbet, som en direkte fortsættelse af den tidligere retssag, og jeg er aldrig orienteret om, at (B) ikke fortsat repræsenteres af advokat (...), og for at opnå klarhed og struktur i spørgetemaet har jeg foreslået (B), at hun kontakter sin advokat i sagskomplekset, således at vi sammen kan forstå, hvad (B) spør-

ger om, og således hun kan modtage en korrekt besvarelse.

Overordnet set skal en Forvaltning, inden for lovgivningens rammer, besvare borgernes spørgsmål på en korrekt og loyal måde, også uden at de behøver bistand fra sagkyndig, men (B)'s henvendelser forstås som en direkte fortsættelse af sagskomplekset vedrørende (C), hvor hun repræsenteres af advokat. Jeg er ikke orienteret om, at hun ikke fortsat repræsenteres af denne advokat, og derfor har jeg følt det helt korrekt at foreslå (B) at drøfte hendes henvendelser med sin advokat, som herefter kan kontakte mig. Jeg understreger, at hverken (X) Kommune eller jeg på noget tidspunkt har udtalt os imod at besvare (B)'s spørgsmål, men det kræver jo, at vi reelt kan forstå, hvad der spørges om.

Både (X) Kommune og jeg har i sagen haft de bedste viljer, men selv ikke disse slår i alle tilfælde til.

Jeg afventer nærmere fra Ombudsmanden om rekvirering af mine sagsbilag."

Den 5. juli 2007 afgav jeg en foreløbig udtalelse i sagen. Af denne fremgik følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"1. Undersøgelsestema

Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1.

Når forvaltningsmyndigheder søger bistand fra en person eller virksomhed i den private sektor til løsning af myndighedens opgaver, er myndighedens ansvar for den virksomhed som overlades til den private, fortsat undergivet ombudsmandens virksomhed. I disse tilfælde rettes ombudsmandens undersøgelser alene mod den pågældende myndighed. Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Ombudsmandsloven med Kommentarer (1999), s. 23-24.

I overensstemmelse hermed vedrører min undersøgelse alene kommunen – dvs. nu (X) Kommune.

2. Sprogbrug

Advokatens breve til (B) blev sendt på kommunens vegne.

Ifølge ombudsmandslovens § 21 skal ombudsmanden ikke blot bedømme om myndigheder eller personer handler i strid med gældende ret, men også om de på anden måde gør sig skyldige i fejl og forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver. Ombudsmanden skal således også påse om disse har handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Ombudsmanden har i en lang række sager lagt til grund at forvaltningen skal optræde på en høflig og hensynsfuld måde over for borgerne. Se bl.a. udtalelserne i Folketingets Ombudsmands beretning nævnt i mit brev af 29. maj 2006 og de anførte litteraturhenvisninger.

Kommunen har anført at formuleringerne i nogle af brevene er skarpe, og erkender at dette måske ikke er helt i overensstemmelse med god forvaltningsskik under normale omstændigheder. Kommunen betragter imidlertid ikke sagen som normal, og de til tider skarpe formuleringer er af advokaten valgt med det formål at gøre det klart for (B) at konkrete klager gerne behandles, men at man ikke kan behandle klager hvor indholdet er uforståeligt, eller i tilfælde hvor forholdet allerede er belyst over for klager.

Efter min opfattelse er der tale om en nedladende tone. Jeg henviser herved særligt til formuleringen om at 'Jeg skal ikke gentage mine tidligere breve, kun fastslå, at jeg, med min bedste vilje, simpelthen ikke forstår, hvad De mener. Det kan naturligvis skyldes mig og min ringe fatteevne, hvilket jeg i så fald beklager, ikke mindst, da (X) Kommune øjensynligt fint forstår hvad De mener' (brev af 10. november 2005).

Jeg er opmærksom på at der er tale om et kompliceret og langvarigt sagsforløb, og at (B)'s gentagne klager og henvendelser ifølge kommunen og advokat (A) har været uforståelige eller har vedrørt forhold som allerede har været belyst over for (B).

Sagens karakter mv. kan imidlertid ikke begrunde en fravigelse af god forvaltningsskiks krav om høflig og hensynsfuld optræden, og jeg har derfor heller ikke fundet grundlag for at indhente sagens akter fra advokat (A).

Der er således efter min opfattelse tale om en nedladende sprogbrug, og de anvendte formuleringer ses ikke at være nødvendige for at meddele (B) at hendes henvendelser er uforståelige, og/eller at hun kun kan forvente svar på sine klager hvis de indeholder nyt af væsentlig betydning for sagen.

Efter min foreløbige gennemgang af sagen er det min opfattelse at den anvendte sprogbrug overskrider grænserne for god forvaltningsskik i henseende til den måde hvorpå en myndighed bør udtrykke sig over for borgerne.

3. Henvisning til advokatbistand

Kommunen har i udtalelsen til mig anført at advokat (A) har 'opfordret' (B) til at søge advokat. Kommunen har bl.a. henvist til at (B) havde en advokat under og efter sagen, og at der derfor ikke har været grund til at tro at hun ikke længere samarbejdede med en advokat. Kommunen har understreget at det ikke er kommunens holdning at man kun besvarer henvendelser sendt via advokat, og at kommunen derfor ikke opfordrer borgerne til at antage advokat eller lignende, medmindre der er tale om vejledning i forbindelse med f.eks. sagsanlæg.

Advokat (A) har ligeledes oplyst at han ser korrespondancen og sagsforløbet som en direkte fortsættelse af den tidligere retssag, og at han ikke har været orienteret

om at (B) ikke forsat skulle være repræsenteret af advokat.

Jeg vil ikke have grundlag for at kritisere at en myndighed i en kompliceret sag vejleder en borger om muligheden for at lade sig repræsentere eller bistå af en advokat eller anden sagkyndig rådgiver – eller at myndigheden efter omstændighederne opfordrer hertil.

Advokat (A) har imidlertid i brevet af 7. april 2006 til (B) anført at 'såfremt De har reelle klager at gøre gældende, må disse komme via Deres advokat (...) og jeg vil ikke behandle Deres udokumenterede strøm af klager'. Endvidere fremgår af advokatens brev af 17. oktober 2005 at 'Jeg foreslår derfor, at De snarest kontakter Deres advokat med henblik på, at denne advokat kan være Dem behjælpelig med at stille præcise og entydige spørgsmål (...) Jeg vil herefter vurdere, i hvilket omfang (X) Kommune har mulighed for (...) at foretage besvarelse.'

Disse formuleringer lyder ikke blot som en opfordring til (B) om at søge advokatbistand, men kan efter min opfattelse med rette opfattes som et krav for at opnå svar på henvendelser.

På baggrund af kommunens og advokatens udtalelser til mig må jeg lægge til grund at dette ikke har været tilsigtet.

Efter min foreløbige gennemgang af sagen er det herefter min opfattelse at de nævnte formuleringer var uheldige.

4. Delegation til private

Kommunen har oplyst at den siden værgemålssagen vedrørende (B)'s datter har kommunikeret med (B) gennem advokat i tæt samarbejde med kommunen.

I forbindelse med min foreløbige gennemgang af sagen har jeg overvejet hvorvidt en sådan ordning er lovlig.

Det følger af de almindelige ulovbestemte retsgrundsætninger om delegation til private at delegation af afgørelsesvirksomhed til private kræver klar og udtryk-

kelig lovhjemmel. Anderledes forholder det sig når der er tale om udførelse af faktisk forvaltningsvirksomhed der formentlig blot kræver fornøden bevillingsmæssig dækning. Imellem disse yderpunkter kan der næppe opstilles et absolut krav om lovhjemmel eller det modsatte, dvs. en antagelse om at myndigheden står helt frit ved stillingtagen til spørgsmålet.

Udgangspunktet må være at sagens parter skal stilles retssikkerhedsmæssigt lige så betryggende som hvis myndigheden selv eller andre offentlige myndigheder havde forestået eller bistået med løsning af myndighedens opgaver. I den forbindelse må således bl.a. indgå de kvalifikationer som modtageren af delegationen har.

Af det almindelige forvaltningsretlige saglighedsprincip følger endvidere at en myndigheds beslutning om at søge privat bistand skal være baseret på saglige grunde, f.eks. at myndigheden ikke selv er i besiddelse af den fornødne fagkundskab eller tilstrækkelige ressourcer. Ligeledes antages de almindelige forvaltningsretlige habilitetskrav også at gælde for private som yder bistand til en forvaltningsmyndighed.

Jeg henviser i det hele til Karsten Loiborg og Kaj Larsen mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 145 f og 487 f.

Sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 499*, vedrørte Udenrigsministeriets delegation af ansættelseskompetence til et konsulentfirma. I sagen udtalte jeg at en myndighed ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegerer kompetencen til at træffe forvaltningsretlige afgørelser til en privat virksomhed. Adgangen til at overlade det til en privat virksomhed at forberede sager hvor der træffes forvaltningsretlige afgørelser, er endvidere begrænset. Jeg udtalte videre at der ikke kunne gives nogen klar afgrænsning af hvilke sagsforberedende skridt der uden udtrykkelig lovhjemmel kan overla-

des til private. I den konkrete sag havde jeg ikke bemærkninger til at Udenrigsministeriet overlod det til det private firma at forestå det praktiske arbejde med afsendelse af breve med afslag på ansættelse. Derimod tilkendegav jeg at selve udformningen af begrundelser for afslag på ansættelse ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan overlades til private. Jeg henviste bl.a. til Bent Christensens responsum vedrørende det i sagen omhandlede udbudscirkulære hvor Bent Christensen bl.a. udtaler at det ikke kan anses for udelukket at udlicitere sagsforberedelsesskridt i tilfælde hvor det åbenbart er uden indflydelse på både forvaltningsprocessen og på forvaltningsaktens indhold om et led i sagsforberedelsen udføres af forvaltningens ansatte eller af andre.

I sagen omtalte jeg endvidere de forvaltningsretlige regler om sagsoplysning. Jeg omtalte i den forbindelse sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 105*, hvorefter en myndighed ikke er afskåret fra at benytte private konsulentfirmaer eller anden form for privat bistand til sagsoplysningen. Ordningen kræver dog en vis kontrol fra myndighedens side, således at det f.eks. sikres at samtlige indhentede oplysninger af betydning for sagen videregives til myndigheden.

Jeg henviser endvidere til Carsten Henriksens behandling af spørgsmålet i *Forvaltningsretlige perspektiver* (2006), s. 423 ff.

Som det fremgår, er det ikke muligt at foretage en præcis og udtømmende opregning af hvilke opgaver en myndighed uden udtrykkelig hjemmel kan overlade en privat part at udføre.

Jeg forstår forholdet således at advokat (A) bistod kommunen i forbindelse med retssagen omkring værgemålsbeskikkelsen for (B)'s datter. Advokat (A) må således antages at have haft et indgående kendskab til sagen da kommunen efter

værgemålssagen bad ham om at varetage kommunikationen med (B).

Endvidere var det meget ressourcekrævende for forvaltningen at besvare (B)'s henvendelser, ligesom kommunen ønskede at beskytte sine ansatte.

Det er herefter min foreløbige opfattelse at jeg ikke har grundlag for at kritisere kommunens overordnede beslutning om at kommunikation med (B) skete gennem kommunens advokat.

Ved udøvelsen af en sådan kommunikation vil den private part bl.a. kunne vejlede og rådgive borgeren, f.eks. om forståelsen af myndighedens afgørelser i sagen.

Der gælder imidlertid også, som det fremgår ovenfor, væsentlige begrænsninger for den private parts varetagelse af kommunikationen.

Først og fremmest har en myndighed som nævnt ikke uden udtrykkelig lovhjemmel mulighed for at delegere til en privat part at træffe afgørelser.

Kommunen har oplyst at kompetencen til at træffe afgørelser på kommunens vegne ikke er delegeret til advokat (A). Kommunen anfører imidlertid videre at klager 'kun [er] blevet besvaret eller afvist efter aftale med (X) Kommune, eller hvis indholdet i klagen var uforståeligt'.

Jeg må forstå kommunens udtalelse således at advokat (A) på egen hånd kunne afvise klager fra (B)'s side når disse efter advokatens opfattelse var uforståelige.

En myndigheds beslutning om at afvise at tage en sag under behandling er – når myndigheden i øvrigt kunne træffe afgørelse i sager af den pågældende karakter – en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Se f.eks. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 4. oplag (2001), s. 132, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 12.

I det omfang (B)'s klager afvises, er der således efter min opfattelse tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det

er derfor min foreløbige opfattelse at kommunen ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegere en sådan afvisningskompetence til kommunens advokat.

Kommunen har endvidere anført at klager i øvrigt 'kun [er] blevet besvaret eller afvist *efter aftale* [min fremhævelse] med (X) Kommune, (...)'.

Af kommunens udtalelse fremgår bl.a. at advokatens kommunikation med (B) sker i tæt samarbejde med kommunen, ligesom det fremgår at kommunen altid får kopier af og er i løbende dialog om de breve og øvrige materiale som eksterne leverandører sender til borgerne på kommunens vegne.

For at en afgørelse kan siges at være truffet *efter aftale* med kommunen – og dermed at kommunen har haft afgørelseskompetencen i sagen – må det kræves at kommunen har godkendt afgørelsens indhold, herunder afgørelsens begrundelse, på forhånd, dvs. forud for afgørelsens meddelelse til borgeren.

Det er på baggrund af kommunens og advokat (A)'s udtalelser i sagen ikke muligt at se hvordan kommunen rent faktisk har sikret sig at klager kun er blevet 'besvaret eller afvist efter aftale med (X) Kommune'.

Det er min foreløbige opfattelse at kommunen i en sag som den foreliggende bør sørge for klare (skriftlige) retningslinjer til advokaten i forbindelse med dennes varetagelse af kommunikationen med (B). Heraf bør bl.a. fremgå at det er kommunen der har afgørelseskompetencen. Der ses ikke at være udarbejdet sådanne retningslinjer. – Jeg henviser her bl.a. til den ovennævnte sag i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 499*, hvor der forelå en kontrakt mellem Udenrigsministeriet og det pågældende konsulentfirma hvoraf bl.a. fremgik at det var ministeriet der havde ansættelseskompetencen.

I et tilfælde som det foreliggende hvor advokaten er sat til at varetage kommuni-

kationen med en borger, vil sådanne generelle retningslinjer efter min opfattelse dog ikke være tilstrækkelige. Dette skyldes de meget forskelligartede reaktionsmuligheder og opgaver en så 'bred' delegation må formodes at medføre.

I den forbindelse får bl.a. bestemmelsen om notatpligt i offentlighedslovens § 6 betydning.

I de tilfælde hvor der skal træffes en afgørelse i forhold til en borger – i dette tilfælde (B) – følger det direkte af bestemmelsen at såfremt kommunen mundtligt modtager oplysninger fra advokaten vedrørende sagens faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter, vil kommunen være forpligtet til at gøre skriftligt notat om indholdet af oplysningerne.

Notatpligten går imidlertid videre. Offentlighedslovens § 6, stk. 1, må således anses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag. Som udtalt i en sag gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 138*, er notatpligten en forudsætning for gennemførelse af retten til aktindsigt, men er normalt også forudsætningen for en effektiv kontrol med om myndigheden har handlet korrekt. Jeg henviser endvidere til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 151 f.

Herefter må kommunen efter min foreløbige opfattelse være forpligtet til at notere på sagen når den har (forhånds)godkendt en konkret afgørelse over for (B); kun herved vil kommunen være i stand til at bevise at den rent faktisk har haft afgørelseskompetencen i sagen."

Den 5. marts 2008 modtog jeg udtalelser fra X Kommune (som den tidligere X Kommune var blevet en del af) og Velfærdsministeriet (tidligere Indenrigs- og Sundhedsministeri-

et) af henholdsvis 21. august 2007 og 4. marts 2008.

Af X Kommunes udtalelse fremgår:

"I forhold til sprogbrugen i advokat (A)'s breve medgiver (X) Kommune, at tonen overskrider grænserne for god forvaltningsskik i henseende til den måde, hvorpå en myndighed bør udtrykke sig over for borgerne. (X) Kommune finder det yderst vigtigt, at breve fra forvaltningen til borgerne er venlige og ikke hænger borgerne ud. Kommunens argument om at sagen er speciel, kan ikke i sig selv begrunde de skarpe formuleringer advokaten benytter sig af.

I henhold til advokat (A)'s svar til ombudsmanden er (B)'s sag meget kompleks og brevene kan ikke tages ud af en sammenhæng. (X) Kommune erklærer sig dog enig med ombudsmanden i, at sagens karakter ikke kan begrunde en fravigelse af god forvaltningsskik, og at borgerne altid skal behandles venligt og hensynsfuldt, uanset hvor kompliceret eller langvarigt sagsforløbet har været.

Ombudsmanden finder, at visse formuleringer i advokatens breve er uheldige og kan opfattes således, at advokatbistand er påkrævet for at opnå besvarelse.

Både advokat (A) og (X) Kommune afviser, at det har været hensigten. De mener således, at der er tale om en misforståelse, da både (A) og (X) Kommune har været af den overbevisning, at brevvekslingen som ombudsmanden er i besiddelse af, er en direkte fortsættelse af den tidligere retssag vedrørende værgemål for (B)'s datter. Man havde den opfattelse, at (B) derfor stadigvæk var repræsenteret af den advokat hun havde benyttet sig af under værgemålsagen.

Det er ikke (X) Kommunes holdning, at man kun besvarer henvendelser fra advokater, og (X) Kommune opfordrer ikke borgere til at opsøge advokater medmindre der er tale om sagsanlæg. Det er (X) Kommunes holdning, at man altid forsøger at sætte sig i borgerens sted, målretter sproget efter den konkrete situation og forsøger at svare på

enhver henvendelse uanset, hvem der er afsender. (X) Kommune erklærer sig derfor enig med ombudsmanden i, at advokat (A)'s formuleringer er uheldige og kan misforstås. Det er ikke normal praksis at overlade den slags sager til advokater.

Ombudsmanden fremhæver endvidere, at kommunen ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan overlade til kommunens advokat på egen hånd at afvise klager fra (B)'s side, selvom disse efter advokatens opfattelse enten var uforståelige eller allerede besvaret.

(X) Kommune mener i lighed med ombudsmanden, at delegation af afgørelseskompetence fra myndighed til private kræver udtrykkelig lovhjemmel. (X) Kommune er ikke uenig i denne opfattelse, men (X) Kommune er slet ikke af den opfattelse, at der er sket delegation af afgørelseskompetence til advokat (A), da klager kun er blevet besvaret eller afvist efter aftale med (X) Kommune.

Ombudsmanden når da også frem til den konklusion, at der ikke er grundlag for, at kritisere kommunens overordnede beslutning om, at brevvekslingen med (B) skete gennem advokat (A), men påpeger at: 'for at en afgørelse kan siges at være truffet efter aftale med kommunen og dermed at kommunen har haft afgørelseskompetencen i sagen må det kræves, at kommunen har godkendt afgørelses indhold, herunder afgørelsens begrundelse, på forhånd, dvs. forud for afgørelsens meddelelse til borgeren'. Endvidere konkluderer ombudsmanden, at (X) Kommune, jf. notatpligten i offentlighedslovens § 6, stk. 1, er forpligtet til at notere på sagen, når den har forhåndsgodkendt en konkret afgørelse over for (B) – da kommunen ellers ikke vil være i stand til at bevise at den har haft afgørelseskompetencen i sagen.

(X) Kommune er enig i, at notatpligten medfører, at vigtige oplysninger, der er modtaget mundtligt eller på anden vis, og som ikke i øvrigt er indeholdt i sagens dokumenter, skal påføres sagen. Oplysninger til advokat (A), fra (X) Kommune om, at han

skal afvise en klage hører til kategorien af vigtige oplysninger og skulle have været påført sagen.

Derudover er overholdelse af notatpligten også af største vigtighed, da notatpligten er en forudsætning for, at aktindsigt kan gennemføres.

Det skal dog endnu engang fremhæves, at det ikke er normal praksis at benytte sig af advokatbistand i sådanne sager, og at kommunen ikke delegerer afgørelseskompetence til private.

(X) Kommune kan endvidere oplyse at i de tilfælde, hvor kommunen benytter sig af eksterne leverandører, hovedsageligt er i forhold til udførelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, og i sådanne tilfælde indeholder kontrakterne retningslinjer i forhold til kommunikationen med borgeren."

Velfærdsministeriet skrev bl.a. følgende i sin udtalelse:

"Velfærdsministeriet er enig med ombudsmanden i, at det følger af de almindelige ulovbestemte retsgrundsætninger om delegation til private, at delegation af afgørelsesvirksomhed til private kræver klar og udtrykkelig lovhjemmel.

Det er således antaget, at en offentlig myndighed, herunder en kommune, ikke kan overlade myndighedsudøvelse til private, medmindre der er klar lovhjemmel hertil. Omvendt vil der almindeligvis kunne ske delegation af opgaver, som har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, medmindre det fremgår af eller er forudsat i lovgivningen, at de pågældende opgaver skal udføres af personer, som er ansat i den kommunale forvaltning.

Velfærdsministeriet er ligeledes enig i, at det ikke er muligt at foretage en præcis og udtømmende opregning af, hvilke opgaver en myndighed uden udtrykkelig hjemmel kan overlade en privat part at udføre.

Ministeriet er endvidere enig i, at en myndigheds beslutning om at afvise at tage en sag under behandling når myndigheden i øvrigt kunne træffe afgørelse i sager af på-

gældende karakter er en afgørelse i forvaltningslovens forstand med den konsekvens, at en kommune ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegere afvisningskompetencen til kommunens advokat.

Ministeriet er i øvrigt som ombudsmanden af den opfattelse, at en kommunal myndighed efter omstændighederne kan beslutte at overlade kommunikation med en borger til fx en advokat. I så fald må det bero på en konkret vurdering, hvorvidt der i det enkelte tilfælde er tale om vejledninger eller procesledende beslutninger fra advokatens side, som ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand eller om beslutninger, der indebærer myndighedsudøvelse.

Angående muligheden for efterfølgende at kunne bevise, at en afgørelse, der indebærer myndighedsudøvelse, er truffet efter aftale med kommunen, kan Velfærdsministeriet tilslutte sig de forslag, som ombudsmanden har angivet i den foreløbige redegørelse angående fastlæggelse i klare, dokumenterbare retningslinjer, herunder godkendelsesprocedurer og registrering af godkendelser."

Ombudsmandens endelige udtalelse

"(X) Kommune er enig i det som jeg anførte i min foreløbige redegørelse, om at tonen i brevene fra advokat (A) til (B) overskred grænserne for god forvaltningsskik. Kommunen er også enig i at (A)'s formu-

leringer vedrørende advokatbistand var uheldige og kunne misforstås.

(X) Kommune og Velfærdsministeriet er enige i det jeg har anført i min foreløbige redegørelse, om at en offentlig myndighed, herunder en kommune, ikke kan overlade afgørelseskompetence til private medmindre der er klar lovhjemmel hertil. Velfærdsministeriet har i den forbindelse også anført at ministeriet er enig i at en myndigheds beslutning om at afvise at tage en sag under behandling – når myndigheden i øvrigt kan træffe afgørelse i sager af den pågældende karakter er en afgørelse i forvaltningslovens forstand med den konsekvens at en kommune ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegere afvisningskompetence til kommunens advokat.

Både (X) Kommune og Velfærdsministeriet har tilsluttet sig det jeg har anført i min foreløbige redegørelse, om at der bør være fastsat klare (skriftlige) retningslinjer for en advokat som på en kommunes vegne varetager kommunikationen i forhold til en borger, og at det heraf bl.a. bør fremgå at det er kommunen der har afgørelseskompetencen.

Da myndighederne således er enige i alt det som jeg har anført i min foreløbige redegørelse, foretager jeg mig ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1983, s. 259, FOB 1990, s. 162, FOB 2000, s. 240, og FOB 2005, s. 499.

20-2. Fortrinsadgang for handicappede ansøgere til taxitilladelser

Forvaltningsret 12.2 – 13.3.

En borger klagede til ombudsmanden over at en kommune i to sager havde givet taxitilladelser til handicappede ansøgere uden at have vurderet deres kvalifikationer i forhold til de øvrige ansøgere.

Kommunen anerkendte i en udtalelse til ombudsmanden at kommunen i den ene sag ikke havde fortolket reglerne om fortrinsadgang for handicappede ansøgere til taxitilladelser korrekt. Kommunen havde forstået reglerne således at den handicappede ansøger skulle have tilladelsen allerede fordi han søgte om fortrinsadgang, var indstillet af jobcentret og var faglig kvalificeret. Kommunen beklagede den forkerte fortolkning og meddelte at kommunen tog det til efterretning.

Ombudsmanden var enig med kommunen i at kommunens afgørelse var beklagelig. Ombudsmanden udtalte at udgangspunktet i sager hvor der træffes afgørelser som ikke har hjemmel i lovgivningen, er at afgørelserne er ugyldige, og at myndigheden har pligt til at ophæve (annullere) afgørelserne. Dette udgangspunkt kan dog fraviges i helt særlige tilfælde. Kommunen havde ikke taget stilling til dette problem. Ombudsmanden mente ikke det var tilstrækkeligt at kommunen havde taget sagen til efterretning, og henstillede at kommunen genoptog sagen. Ombudsmanden gik også ud fra at kommunen tog stilling til om den anden af de to sager skulle genoptages. Kommunen genoptog sagerne og besluttede ikke at annullere afgørelserne.

(J.nr. 2007-3064-514).

I et brev af 9. september 2007 klagede A til mig over Nyborg Kommunes fortolkning af den dagældende § 12, stk. 2, i taxibekendtgørelsen. Denne bestemmelse indeholdt regler om fortrinsadgang for handicappede ansøgere ved tildeling af taxitilladelse, og kommunen havde brugt den i sag nr. X og nr. Y. Det fremgik af A's klage at han var utilfreds med at kommunen i begge tilfælde tildelte en taxitilladelse til en handicappet ansøger uden at have vurderet den pågældendes kvalifikationer i forhold til de øvrige ansøgere. A mente at fortrinsretten kun gjaldt hvis den handicappede ansøger var lige så kvalificeret som de øvrige ansøgere. Det fremgik af A's bilag at det var Nyborg Kommunes opfattelse at handicappede ansøgere havde fortrinsret til ledige taxitilladelser uanset om den handicappede ansøger var den bedst kvalificerede ansøger, når den handicappede ansøger opfyldte de faglige kvalifikationer.

Nyborg Kommune anerkendte i en udtalelse af 7. december 2007 til mig at kommunen i sagen om taxitilladelse nr. X ikke havde fortolket den dagældende § 12, stk. 2, i taxibekendtgørelsen korrekt. Kommunen oplyste at den ikke havde foretaget en nærmere sammenligning og vurdering af ansøgernes kvalifikationer. Kommunen havde forstået § 12, stk. 2, således at den handicappede ansøger skulle have tildelt den ledige bevilling allerede fordi han søgte om fortrinsadgang, var indstillet af jobcentret og var fagligt kvalificeret til at opnå bevillingen.

Kommunen beklagede den forkerte fortolkning af § 12, stk. 2, og meddelte at kommunen tog det til efterretning. Det fremgår af sagens bilag at kommunens afgørelse om taxitilladelse nr. X blev truffet den 29. maj 2007.

I et brev af 14. januar 2008 kommenterede A Nyborg Kommunes udtalelse. A mente at kommunens fejl havde ført til at taxitilladel-

se nr. X ikke var blevet givet til den bedst kvalificerede ansøger.

I breve af 8. februar 2008 bad jeg modtagerne af de to taxitilladelser om at måtte modtage eventuelle bemærkninger til sagen inden 4 uger.

Ombudsmandens udtalelse

”Taxibekendtgørelsens § 12 (bekendtgørelse nr. 220 af 31. marts 2000 om taxikørsel m.v.) blev ændret ved bekendtgørelse nr. 470 af 24. maj 2007 om ændring af bekendtgørelse om taxikørsel m.v. Inden ændringen havde bestemmelsen følgende ordlyd:

‘§ 12. Tilladelse til taxikørsel udstedes til den efter kommunalbestyrelsens skøn bedst kvalificerede ansøger. Ved udøvelsen af sit skøn skal kommunalbestyrelsen bl.a. lægge vægt på den erfaring, den enkelte ansøger har erhvervet gennem tidligere virksomhed som chauffør eller vognmand inden for erhvervsmæssig personbefordring.

Stk. 2. Personer, der på grund af handicap har vanskeligt ved at få beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked, har uanset stk. 1 fortrinsadgang til ledige tilladelser, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsens bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv mv. Dette gælder dog ikke, hvis den handicappede ansøger ikke er i stand til at udføre de arbejdsfunktioner, som normalt påhviler føreren af en taxi. §§ 3-7 finder tilsvarende anvendelse.

...’

Jeg har i en tidligere sag taget stilling til om den dagældende § 12, stk. 2, i taxibekendtgørelsen skulle forstås som en selvstændig regel med et andet indhold end bestemmelsen i § 2, stk. 2, jf. stk. 1, i bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv m.v. (nu bekendtgørelse nr. 692 af 21. juni 2007). Den sidstnævnte bestemmelse fastlægger at fortrinsretten for personer der på grund af handicap

har vanskeligt ved at få beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked, alene har betydning hvis den pågældende vurderes at være lige så kvalificeret som de øvrige ansøgere.

I den dagældende taxibekendtgørelses § 12, stk. 2, blev fortrinsretten også nævnt, men det fremgik ikke af denne bestemmelse at fortrinsretten alene havde betydning hvis den pågældende ansøger vurderedes at være lige så kvalificeret som de øvrige ansøgere. Det fremgik tværtimod af § 12, stk. 2, at fortrinsretten gjaldt uanset bestemmelsen i § 12, stk. 1, som fastslog at tilladelse til taxikørsel udstedes til den efter kommunalbestyrelsens skøn bedst kvalificerede ansøger.

Spørgsmålet i den pågældende sag var således om der efter den dagældende taxibekendtgørelses § 12, stk. 2, gjaldt en fortrinsret som betød at en ansøger der på grund af handicap havde vanskeligt ved at få beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked, skulle tildeles en tilladelse til taxikørsel uanset om den pågældende efter kommunalbestyrelsens skøn var den bedst kvalificerede ansøger.

Jeg lagde i sagen til grund at dette ikke var tilfældet, og at § 12, stk. 2, ikke skulle betragtes som en selvstændig regel, men alene som en henvisning til kompensationsbekendtgørelsen. Jeg lagde bl.a. vægt på at taxibekendtgørelsen var udstedt alene med hjemmel i taxiloven. Der var ikke i taxiloven bestemmelser om fortrinsadgang for handicappede til tilladelser til taxikørsel. Der var heller ikke givet transport- og energiministeren en særlig hjemmel til at fastsætte bestemmelser om en sådan fortrinsadgang.

Jeg henstillede dog til Transport- og Energiministeriet at ændre taxibekendtgørelsens § 12, stk. 2, ved given lejlighed idet det efter min opfattelse ikke var hensigtsmæssigt at § 12, stk. 2, klart var formuleret anderledes end kompensationsbekendtgørelsen.

Bestemmelsen blev som ovenfor nævnt ændret ved bekendtgørelse nr. 470 af 24. maj 2007 om ændring af bekendtgørelse om taxikørsel m.v. med virkning fra 4. juni 2007. Det fremgår nu af taxibekendtgørelsens § 12, stk. 2, at ansøgninger fra personer med handicap behandles på grundlag af bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv m.v.

Jeg er enig med Nyborg Kommune i at det er beklageligt at kommunen tildelte taxitilladelse nr. (X) til en handicappet ansøger allerede fordi denne søgte efter reglerne om fortrinsadgang, var indstillet af jobcentret og var fagligt kvalificeret til at opnå tilladelsen.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

Efter § 12, stk. 1, i den dagældende taxibekendtgørelse skulle tilladelse til taxikørsel udstedes til den ansøger som efter kommunalbestyrelsens skøn var bedst kvalificeret. Som oplyst foretog kommunen imidlertid ikke en nærmere sammenligning og vurdering af ansøgerne med henblik på at tildele den bedst kvalificerede ansøger taxitilladelsen.

Taxiloven indeholder ikke regler om hvad en kommune skal gøre når det bliver fastslået at den har truffet en afgørelse om tilladelse til taxikørsel som ikke har hjemmel i lovgivningen. Der er heller ikke regler om dette spørgsmål i taxibekendtgørelsen eller kompensationsbekendtgørelsen.

Det generelle spørgsmål om hvad en myndighed skal gøre når det bliver fastslået at den har truffet en afgørelse som ikke har hjemmel i lovgivningen, er dog behandlet i juridiske fagbøger. På grundlag af en række domme anfører de at udgangspunktet i sådanne sager er at afgørelsen er ugyldig, og at myndigheden har pligt til at ophæve (annullere) afgørelsen.

Dette udgangspunkt kan dog fraviges i helt særlige tilfælde, bl.a. når en borger har indrettet sig i tillid til afgørelsen. Ved vurderingen af dette spørgsmål skal myn-

digheden også tage hensyn til karakteren af den retlige mangel ved afgørelsen, herunder om manglen var åbenbar. Når en myndighed overvejer om den skal ophæve en afgørelse som ikke har hjemmel i lovgivningen, skal den altså vurdere om der foreligger sådanne særlige omstændigheder som taler imod at afgørelsen bliver ophævet. Jeg henviser bl.a. til Jørgen Mathiassen mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 386 ff og s. 520, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 536 ff.

Nyborg Kommune har ikke taget stilling til konsekvenserne af at der var en mangel ved afgørelsen om tildeling af taxitilladelse nr. (X). Jeg mener ikke det er tilstrækkeligt at kommunen tager sagen til efterretning, og jeg har af denne grund henstillet til kommunen at genoptage sagen.

Nyborg Kommune har heller ikke i sin udtalelse af 7. december 2007 taget stilling til din klage i forhold til taxitilladelse nr. (Y). Jeg går derfor også ud fra at kommunen tager stilling til om sagen om taxitilladelse nr. (Y) skal genoptages.

Jeg beder dig afvente Nyborg Kommunes svar inden du tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig på ny."

Nyborg Kommune meddelte mig i et brev af 3. april 2008 at kommunen havde genoptaget sagerne vedrørende taxitilladelse nr. X og Y på grund af retlige mangler ved afgørelserne. Kommunen havde besluttet ikke at annullere afgørelserne. Kommunen mente ikke at der var tale om en åbenbar mangel ved afgørelsen. Kommunen henviste til at kommunen havde fundet lovgivningen svær at fortolke da der ikke var overensstemmelse mellem den dagældende taxibekendtgørelse og bekendtgørelsen om kompensation til handicappede i erhverv. Dette understøttedes af at jeg havde henstillet til Transport- og Energiministeriet at ændre ta-

xibekendtgørelsen. Kommunen mente også at en annullation af afgørelserne ville være urimeligt bebyrdende over for modtagerne

af tilladelserne som begge havde anskaffet sig biler til brug for udnyttelse af tilladelserne.

20-3. Magtfordrejning ved behandling af sygedagpengesag Officialprincippet

Forvaltningsret 1121.1 – 123.1 – 25.3.

En borger der modtog sygedagpenge, deltog i virksomhedspraktik/arbejdsprøvning hos et privat firma. Firmaet ønskede ikke at fortsætte arbejdsprøvningen og sendte borgeren tilbage til kommunen med den begrundelse at han ikke medvirkede aktivt. Blandt andet mente firmaet at han forstyrrede andre ansatte og var meget umotiveret.

Borgeren var meget uenig i beskrivelsen af hændelsesforløbet.

I et svar på en klage fra borgeren skrev borgmesteren at kommunen fortsat skulle samarbejde med det private firma. Derfor kunne kommunen ikke stille sig tvivlende over for det private firmas troværdighed. Imidlertid tvivlede kommunen heller ikke på borgerens opfattelse af forløbet. Derfor var den bedste løsning efter borgmesterens opfattelse at overlade bedømmelsen til det sociale nævn, som afgørelsen om ophør af sygedagpenge var påklaget til.

Ombudsmanden mente at det var i strid med undersøgelsesprincippet at kommunen ikke tog stilling til bevisspørgsmålet i sagen, samtidig med at kommunen opretholdt afgørelsen om bortfald af sygedagpenge.

Desuden kritiserede ombudsmanden at hensynet til samarbejdet med det private firma blev inddraget ved kommunens vurdering af sagen.

(J.nr. 2007-3642-009)

Sagen er opstået i forlængelse af en konkret sag om en borger i Hillerød Kommune, A.

A modtog sygedagpenge, og i den forbindelse kom han i virksomhedspraktik/arbejdsprøvning. A blev afvist fra arbejdsprøvningen, og en konsulent som Hillerød Kommune havde entreret med om sagen, B, skrev en tilbagevisitering til kommunen. Af tilbagevisiteringen fremgik at virksomheden ikke ønskede at fortsætte arbejdsprøvningen på grund af A's forhold.

På baggrund af disse oplysninger traf Hillerød Kommune den 6. juli 2006 – uden at foretage partshøring – afgørelse om at A's ret til sygedagpenge bortfaldt. Af begrundelsen for kommunens afgørelse fremgår følgende:

”Hillerød Kommune har den 5. juli 2006 modtaget skrivelse fra (B) med oplysninger om, at du er blevet tilbagevist fra virksomhedspraktik (arbejdsprøvning) på grund af, at du ikke har medvirket aktivt i praktikken. Det oplyses blandt andet, at du forstyrrede

andre ansatte og at du var meget umotiveret.

Hillerød Kommune har i brev af 25. april 2006 orienteret dig om, at retten til dagpenge bortfalder i henhold til dagpengelovens § 8 stk 1, nr. 3, hvis du uden rimelig grund undlader at medvirke ved kommunens opfølgning.

Du har til (B) oplyst, at du havde ondt i maven og nakken. Hvilket kommunen ikke anser for rimelig grund til ikke at medvirke til virksomhedspraktikken (arbejdsprøvningen), idet det er på grund af nakke-/skuldersmerter du skulle afklares i forhold til begrænsninger og ressourcer af arbejdsevnen. Det skal derfor meddeles dig, at dine sygedagpenge ophører den 9. juli 2006 jf. dagpengelovens § 8, stk. 1, nr. 3.”

A's fagforbund, C, og A klagede over Hillerød Kommunes afgørelse. I klagen blev det anført at A var særdeles uenig i beskrivelsen af hændelsesforløbet, og at sagen var utilstrækkeligt oplyst. Klagen blev sendt i kopi

til borgmesteren til orientering og kommentar.

Hillerød Kommune genvurderede afgørelsen den 13. juli 2007. Det fremgår af genvurderingen at der ikke var oplysninger som ændrede på kommunens afgørelse, og at kommunen sendte kopi af sagens akter til det sociale nævn.

Borgmesteren besvarede henvendelsen den 1. august 2006. Af svaret fremgår blandt andet:

"Hillerød Kommune modtog den 5. juli 2006 skrivelse fra (B) med oplysning om, at du var blevet tilbagevist fra virksomhedspraktikken, på grund af, at du ikke medvirkede aktivt i praktikken. Det blev blandt andet oplyst, at du forstyrrede andre ansatte og at du var meget umotiveret.

...

Kommunen modtog den 13. juli 2006 din klage, hvor du beskriver din opfattelse af forløbet, som ikke stemmer overens med [praktikstedets] beskrivelse. Du har oplyst, at du passede de anviste opgaver og at du er helt uforstående overfor [praktikstedets] udlægning af forløbet.

...

Idet Hillerød Kommune fortsat skal samarbejde med (B) [konsulentfirmaet; min uddybning], kan kommunen ikke stille sig tvivlende til deres tilbagemeldingers troværdighed og da kommunen ikke har nogen grund til at betvivle din opfattelse af forløbet, er det min opfattelse, at det er den bedste løsning, at sagen er sendt til Det Sociale Nævn til bedømmelse der."

Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen Hovedstaden, ændrede senere – efter genoptagelse – afgørelsen således at A var berettiget til sygedagpenge hvis han i øvrigt opfyldte betingelserne for at modtage sygedagpenge.

C klagede på vegne af A til mig over sagen, navnlig vedrørende sagsoplysning og partshøring. Jeg meddelte den 8. november 2007 C at jeg ikke mente at der var grundlag for at jeg indledte en undersøgelse i sagen.

Begrundelsen var at en ombudsmandsundersøgelse af de spørgsmål som sagen rejste, på daværende tidspunkt ikke ville give yderligere afklaring af gældende ret eller medføre en ændret retstilstand for A. (...)

Imidlertid gav indholdet af Hillerød Kommunes brev af 1. august 2006 til A mig anledning til at indlede en undersøgelse af egen drift i medfør af § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand, hvilket jeg orienterede C om.

Jeg bad derfor Hillerød Kommune om en udtalelse i sagen. Af mit brev til kommunen af 8. november 2007 fremgår blandt andet:

"Jeg beder Hillerød Kommune om at redegøre for om der efter kommunens opfattelse kunne træffes afgørelse om bortfald af (A)'s ret til sygedagpenge uden at tage stilling til den foreliggende uenighed om det faktiske hændelsesforløb.

Jeg beder herunder Hillerød Kommune om at redegøre for om kommunens afvisning af at tage stilling til uenigheden samtidig med at afgørelsen opretholdtes, er i overensstemmelse med officialmaksimen. (...)

I tilslutning hertil beder jeg Hillerød Kommune om at redegøre for hvorfor kommunens samarbejde med (B) har indflydelse på kommunens mulighed for at foretage den relevante bevisvurdering i sagen, herunder forholde sig til oplysningernes troværdighed."

Hillerød Kommune (ved Jobcenter Hillerød) afgav udtalelse den 17. januar 2008. Af udtalelsen fremgår blandt andet:

"Ad 1: Jobcenter Hillerød anerkender, at Hillerød Kommunes afgørelse om bortfald af sygedagpenge uden at foretage partshøring og uden at foretage en faktisk vurdering af det faktiske hændelsesforløb er en ugyldig afgørelse jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1 jf. dagældende dagpengelovs § 8, stk. 1 nr. 3. (...) Det anerkendes også, at Hillerød Kommune ikke i sin forvaltningspraksis har levet op til officialmaksimen.

Jobcentret er opmærksom på, at afgørelser i lignende sager, der træffes fremover, lever op til Ankestyrelsens principafgørelser på området D-11-03 og D-26-03. Jobcentret har på baggrund af nærværende ombudsmandssag besluttet at iværksætte en stikprøveundersøgelse af 10 sager om ophør af sygedagpengesager i 2006-2007, for at sikre, at kommunens praksis er lovmedholdelig.

Ad 2: Det anerkendes, at der ved den tidligere borgmester (D)'s tilkendegivelse om samarbejdet med (B) og dettes indflydelse på Hillerød Kommunes vurdering af den konkrete klagesag, er taget uvedkommende hensyn og det kan oplyses, at der er taget skridt til at sikre, at dette ikke gentager sig fremover dels ved den igangværende opbygning af tilsynet med andre aktører, dels ved tilrettelæggelse af klagesagsbehandlingen i Jobcenter Hillerød."

Ved brev af 25. januar 2008 orienterede kommunen mig om resultatet af den stikprøveundersøgelse som kommunen havde foretaget.

Ombudsmandens udtalelse

"§ 8, stk. 1, nr. 3, i den dagældende lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel havde følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 1047 af 28. oktober 2004 som ændret blandt andet ved lov nr. 396 af 1. juni 2005 om ændring af lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel, lov om arbejdsskadesikring og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (En styrket sygefraværsindsats med ny visitation og opfølgning i sygedagpengesager m.v.):

'§ 8. Retten til dagpenge bortfalder,

...

3) hvis den sikrede uden rimelig grund undlader at medvirke ved kommunens opfølgningsindsats efter kapitel 10 a.'

Der kunne således efter bestemmelsens ordlyd ikke træffes afgørelse om at retten til sygedagpenge bortfaldt, uden at der var taget stilling til om borgeren uden ri-

melig grund undlod at medvirke ved kommunens opfølgningsindsats.

Det er myndighedens pligt at sørge for at sagen er tilstrækkelig oplyst, herunder at sikre at der er et tilstrækkeligt grundlag for at træffe den pågældende afgørelse (officialmaksimen eller undersøgelsesprincippet). Herunder påhviler det myndigheden så vidt muligt at afklare og/eller tage stilling til bevisstvivl. Jeg henviser herved til f.eks. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff (navnlig s. 449 f), Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 161 ff (navnlig s. 166), og Sten Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 368 ff.

Officialmaksimen er en garantiforskrift, jf. f.eks. Sten Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 365, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 858.

Det fremgår af Hillerød Kommunes borgmesters brev af 1. august 2006 at kommunen – på trods af (A)'s indsigelser mod afgørelsens faktiske grundlag – ikke havde taget stilling til bevisspørgsmålene i sagen og heller ikke ville gøre det – samtidig med at afgørelsen om bortfald af retten til sygedagpenge blev opretholdt.

Hillerød Kommune har anerkendt at kommunen ikke har levet op til officialmaksimen. Jeg mener at det er kritisabelt at Hillerød Kommune ifølge borgmesterens brev af 1. august 2006 ikke tog stilling til bevisspørgsmålet i sagen, samtidig med at kommunen opretholdt afgørelsen om bortfald af retten til sygedagpenge – dette på et tidspunkt hvor (A) havde gjort indsigelser mod afgørelsens faktiske grundlag.

Dansk forvaltningsret indeholder et krav om at myndighederne ikke må lægge vægt på usaglige hensyn (ulovlige kriterier) når de træffer afgørelser. Dette kaldes

magtfordrejlslæren. Når det skal afgøres hvilke kriterier der kan (og eventuelt skal) inddrages ved afgørelsen af en sag, vil myndigheden skulle se på blandt andet lovens ordlyd og formål, forarbejderne til loven, administrative forskrifter og praksis. Derudover kan (og efter omstændighederne skal) også forskellige hensyn af mere almindelig karakter inddrages, f.eks. lighedsbetragtninger, menneskerettighederne, hensynet til borgerens retssikkerhed og til at forvaltningen kan udføre sine opgaver på en hensigtsmæssig måde (administrativ konvens). Jeg kan f.eks. henviser til Jens Garde mfl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 226 ff, Jon Andersen, Forvaltningsret. Sagsbehandling. Hjemmel. Prøvelse, 6. udgave (2006), s. 96 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 324 ff, og Bent Christensen, Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation, 2. udgave (1997), s. 127 ff.

Hensynet til administrativ konvens kan utvivlsomt ikke udstrækkes til at medføre at kommunen afstår fra at undersøge en sags faktiske omstændigheder for at bevare et godt samarbejdsforhold til en privat aktør som har bidraget med oplysninger til sagen.

Hillerød Kommune anerkender at der er taget uvedkommende hensyn ved tilkendegivelsen i borgmesterens brev af 1. august 2006 om samarbejdet med (B)'s indflydelse på kommunens vurdering af den konkrete klagesag.

Jeg mener at det er kritisabelt at samarbejdet med den private aktør ifølge borgmesterens brev af 1. august 2006 blev inddraget som et hensyn ved kommunens vurdering af sagen.

Det fremgår af Hillerød Kommunes udtalelse at kommunen har taget forskellige initiativer for at undgå lignende situationer i fremtiden.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere i sagen."

20-4. Afslag på ansættelse på grund af familierelationer

Ansættelses- og arbejdsret 9.9. – Forvaltningsret 1133.2 – 114.3 – 123.2.

En jordemoder fik afslag på ansættelse på fødegangen på et hospital fordi hendes mor var ansat på samme afdeling. Hospitalet og regionen mente ikke det var hensigtsmæssigt at der var personale med tætte familierelationer ansat på samme afdeling. Der var tale om en mindre afdeling hvor mor og datter af hensyn til de fødende ikke burde gå i vagt sammen, og det ville skabe problemer med vagtplanlægningen. De ville desuden få den samme leder, og det kunne give loyalitetskonflikter.

Ombudsmanden udtalte at offentlige myndigheder ved besættelse af stillinger skal ansætte de personer som anses for bedst kvalificerede. Skønnet må ikke afskæres eller begrænses ved opstilling af interne regler. Der var ingen konkrete holdepunkter for at der ville kunne opstå problemer. Afslaget var derfor usagligt. Ombudsmanden kritiserede desuden visse sagsbehandlings spørgsmål.

(J.nr. 2008-0935-810).

Ombudsmandens udtalelse

"Afslaget

Det er fast antaget at offentlige myndigheder ved besættelse af stillinger skal ansætte de personer som anses for bedst kvalificerede. Jeg henviser til Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2006), s. 16 f, og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 204 og s. 209 f. Det er således forudsat at der i ansættelsessager foretages en konkret vurdering af hvem der er bedst kvalificeret. Det er endvidere almindeligt antaget at en forvaltningsmyndighed ikke uden særlige holdepunkter i lovgivningen lovligt kan sætte et lovbestemt skøn 'under regel' ved at opstille interne regler der afskærer eller kraftigt begrænser skønnet. Som udgangspunkt er en forvaltningsmyndighed således forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og i forhold hertil træffe en afgørelse efter en konkret vurdering, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 360 ff, og Jørgen Mathiassen, Forvaltningsret – Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 408 ff.

Regionen har oplyst at hospitalet så vidt muligt søgte at undgå at personale med

tætte familierelationer var ansat i samme afdeling. De enkelte afgørelser blev truffet efter en konkret og individuel vurdering. Hospitalet havde konkret vurderet forholdets betydning for sagen.

Så vidt jeg kan se, foretog hospitalet ingen vurdering af (A)'s kvalifikationer som jordemoder, og der er heller ingen holdepunkter for at antage at afslaget var begrundet i andre forhold der skyldtes (A). Det var således udelukkende familieforholdet der var grunden til afslaget, fordi hospitalet mente at det kunne give anledning til en række problemer.

Myndighederne har ikke dokumenteret at der var grundlag for at antage at de nævnte problemer ville opstå. Hospitalet har mere generelt henvist til at mange virksomheder ikke accepterer ægtefæller på samme arbejdsplads. Det må antages at en offentlig myndighed ikke sagligt vil kunne afskedige en medarbejder uansøgt alene på grund af familieforhold. Dette skal ses i sammenhæng med at det efter min opfattelse må antages at de forhold som en offentlig arbejdsgiver ikke sagligt kan lægge vægt på ved en afgørelse om uansøgt afskedigelse af en medarbejder, normalt heller ikke kan indgå ved en afgørelse om ansættelse af en medarbejder. Jeg

har tidligere udtalt mig herom i en udtalelse som er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 215*.

Noget andet er at *konkrete holdepunkter* for at der foreligger en risiko for alvorlige problemer, kan begrunde et afslag på ansættelse. Jeg kan henvise til en sag omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1986, s. 86*. I denne sag havde myndighederne ved afgørelsen af en ansættelsessag ladet indgå vurderinger af risikoen for at der ved ansøgerens genansættelse ville opstå samarbejdsproblemer svarende til dem som nogle år forinden havde ført til at den pågældende blev afskediget. Tilsvarende fandt Højesteret i en dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1995, s. 621, at Kirkeministeriet efter afskedigelsen af en præst havde været berettiget til at tilkendegive at pågældende i en vis periode efter afskedigelsen var udelukket fra at komme i betragtning til andre stillinger som præst i folkekirken. I en anden sag fra Folketingets Ombudsmands beretning for 1974, s. 156*, udtalte ombudsmanden at en principiel tilkendegivelse fra Undervisningsministeriet ikke gav ham anledning til bemærkninger. Ministeriet havde tilkendegivet at det ved bedømmelsen af ansørgernes kvalifikationer til lærerstillinger må være berettiget at lægge vægt på om en ansøger må antages at være i besiddelse af evnen til at etablere et godt samarbejde med kollegerne, overordnede myndigheder og forældre. Endelig kan nævnes en sag fra Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 590*. Sagen drejede sig om hvorvidt det var sandsynliggjort at der ved ansættelse af en adjunkt i en lektorstilling ved et universitet ville være en væsentlig risiko for samarbejdsvanskeligheder på grund af en udtalelse som adjunkten var kommet med om en ansøger til et professorat. Denne var også leder af det institut hvor lektorstillingen var opslået. Ombudsmanden havde ikke på det foreliggende grundlag tilstrækkeligt forud-

sætninger for at vurdere om der havde været et tilstrækkeligt sagligt grundlag for ikke at ansætte adjunkten.

I (A)'s sag var der ingen sådanne konkrete holdepunkter for at der ville kunne opstå problemer. Det er på denne baggrund min opfattelse at afslaget på ansættelse ikke var sagligt og derfor kritisabelt.

Partshøring

Inden der træffes afgørelse i en sag om ansættelse, skal myndighederne følge reglerne i forvaltningslovens § 19 om partshøring over grundlaget for afgørelsen. Herved får ansøgeren mulighed for at kommentere, korrigere og supplere de foreliggende oplysninger. § 19, stk. 1 og 2, 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.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,

...'

Pligten til at partshøre gælder ikke bare i tilfælde hvor parten ikke kender oplysningerne, men også hvor parten ikke er bekendt med at de pågældende oplysninger indgår i myndighedens beslutningsgrundlag. Der må i almindelighed antages at bestå en vis formodning for at parten ikke har kendskab til at en bestemt oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for en

sag, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågældende sag, eller det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne at sådanne oplysninger indgår i afgørelsesgrundlaget. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 388.

(A) var ikke bekendt med at oplysningen om familieforholdet indgik i hospitalets beslutningsgrundlag. Da oplysningen var til ugunst for hende og af væsentlig betydning for sagen, burde hun have været partshørt. Herved ville hun have haft mulighed for at kommentere oplysningen og dens betydning for sagen. Jeg mener det er beklageligt at hun ikke blev partshørt.

Efter min opfattelse kan § 19, stk. 2, nr. 1, ikke anvendes i sagen. Bestemmelsen tager især sigte på tilfælde hvor der ikke er rimelig grund til at tro at parten vil kunne korrigere eller supplere oplysningerne, og det heller ikke i øvrigt som følge af sagens karakter må anses for påkrævet at gennemføre en høring. Selv om der ikke var grund til at tro at (A) kunne korrigere oplysningen om familieforholdet, ville hun ved en høring have mulighed for at afsvække oplysningens betydning for sagen. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 405 ff.

Begrundelse

Hvis en skriftlig afgørelse ikke giver den person som afgørelsen vedrører, fuldt ud medhold, skal afgørelsen ifølge forvaltningslovens § 22 ledsages af en begrundelse. De indholdsmæssige krav til denne begrundelse fremgår af forvaltningslovens § 24. Efter denne bestemmelse skal en afgørelse som beror på et administrativt skøn, angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. En begrundelse skal efter § 24 fremtræde som

en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

I brevet af 10. juli 2007 skrev hospitalet ikke hvorfor det mente at det ikke var hensigtsmæssigt at der var ansatte med tætte familierelationer i samme afdeling. Det mener jeg er beklageligt. Da forklaringen imidlertid fremgår af brevet af 26. juli 2007, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette punkt.

Jeg har overvejet om der er grundlag for at henstille til regionen at genoptage sagen med henblik på en stillingtagen til hvilke konsekvenser det uberettigede afslag bør have for (A). Jeg har imidlertid besluttet ikke at afgive en sådan henstilling da Østre Landsret i en dom af 24. november 2008 i en lignende sag ikke mente der var grundlag for godtgørelse til en socialrådgiver der ikke blev ansat ved en pension under kriminalforsorgen, uanset at ansættelsesmyndigheden ikke vurderede om den pågældende var den bedst kvalificerede til stillingen.”

Sagsfremstilling

Den 9. juni 2007 sendte A uopfordret en ansøgning om en stilling som jordemoder til fødeafdelingen på Glostrup Hospital. Hospitalet meddelte den 3. juli 2007 telefonisk A at man i ansættelsesudvalget var blevet enige om ikke at ansætte hende fordi man fandt det problematisk at hendes mor allerede var ansat som jordemoder i afdelingen. A bad om at få et skriftligt begrundet afslag.

I brev af 10. juli 2007 til A skrev hospitalet at baggrunden for ikke at ansætte hende var at hendes mor var ansat i samme afsnit, og at man ikke fandt det hensigtsmæssigt at der var personale med tætte familierelationer ansat i samme afdeling. Den 13. juli 2007 skrev A til personalechefen at hendes mor var ansat som menig jordemoder og altså ikke havde nogen lederfunktion. Desuden var moren ikke medlem af noget udvalg

hvor hun ville kunne misbruge sin indflydelse i forhold til A.

Personalechefen skrev i sit svar den 26. juli 2007 at mange virksomheder ikke accepterede ægtefæller på samme arbejdsplads fordi kolleger til de pågældende kunne have svært ved at håndtere situationen. Der ville blive stillet spørgsmål, og der kunne opstå rygter om hvorvidt de pågældende havde en særlig dagsorden, hvem de var loyale over for, og hvilke motiver de handlede ud fra. I den konkrete sag kunne der være frygt for en loyalitetskonflikt, og motiverne til at agere i situationer hvor der opstod en sag omkring enten A eller moren, ville kunne drages i tvivl. Begrundelsen for afslaget var derfor saglig selv om der ikke forelå nedskrevne personalepolitiske principper om familierelationer på arbejdspladsen.

I brev af 11. september 2007 klagede A's faglige organisation til hospitalet over afslaget. Der var ikke foretaget partshøring inden afgørelsen, og der var intet der talte for at afslaget var driftsmæssigt begrundet. De pågældende var begge basisjordemødre der arbejdede i skiftende vagter og dermed formentlig oftest ikke ville være på arbejde på samme tid.

Hospitalet fastholdt afgørelsen den 11. oktober 2007, og foreningen klagede herefter til Region Hovedstaden. Regionen skrev den 22. februar 2008 at den ikke mente at afslaget var usagligt begrundet. Det fremgik ikke direkte af hospitalets personalepolitik at folk med tætte familierelationer ikke kunne være ansat på samme afdeling, men hospitalet søgte så vidt muligt at undgå situationen. Hospitalet havde foretaget en konkret vurdering og i den forbindelse lagt vægt på at der var tale om en mindre afdeling, at A og hendes mor af hensyn til de fødende ikke burde gå i vagt sammen, og at dette ville skabe problemer i forhold til vagtplanlægningen. Endelig ville der i givet fald være referat til samme leder, og det kunne give anledning til overvejelser om loyalitetskonflikter i forhold til ledelsen og de øvrige kolleger.

Foreningen klagede til mig over at afslaget ikke var sagligt begrundet. Hospitalet havde ca. 80 fastansatte jordemødre og nogle time-lønnede jordemødre. Disse arbejdede i skiftende vagter, og det ville kun yderst sjældent komme på tale at A og hendes mor skulle arbejde sammen. Der ville heller ikke blive et over-/underordningsforhold, og moren var ikke tillidsrepræsentant eller lignende.

Jeg bad myndighederne om udtalelser om bl.a. hvorvidt afslaget var i overensstemmelse med forbuddet mod at sætte skøn under regel.

Hospitalet gentog i brev af 28. april 2008 sin begrundelse for afslaget og nævnte herudover muligheden for en konflikt med de generelle habilitetsregler. Regionen udtalte den 16. juni 2008 bl.a. at det var regionens opfattelse at hospitalet havde foretaget en konkret og individuel vurdering af ansøgningen i forhold til hospitalets overordnede holdning vedrørende ansatte med tætte familierelationer. Hospitalet havde derfor ikke handlet i strid med forbuddet mod at sætte skøn under regel.

Fagforeningen kommenterede regionens udtalelse i e-mail af 8. juli 2008. Foreningen savnede en forklaring på hvorfor det skulle være uhensigtsmæssigt at have mor og datter i vagt sammen med deraf følgende bindinger på vagtplanlægningen. Som jordemoder arbejdede man generelt meget alene i konsultationer og på fødestuen. På fødestuen blev den kollegiale hjælp primært ydet af social- og sundhedsassistenter, obstetrikere eller anæstesilæger. Det var derfor meget begrænset hvor megen direkte kontakt der arbejdsmæssigt var mellem jordemoderkolleger. Desuden var moren ansat 32 timer ugentligt hvoraf 2 vagter foregik i jordemoderkonsultationen og ikke på fødeafdelingen. Der var derfor kun et begrænset antal timer som skulle lægges på fødeafdelingen, og det var derfor også begrænset hvor store bindinger dette kunne lægge på vagtplanlægningen.

Regionen kommenterede dette i brev af 6. august 2008. Regionen skrev bl.a. at uanset om jordemødrene arbejdede alene i konsultationer og på fødestuen og derfor ikke havde megen kontakt på fødestuen, var der kollegialt samarbejde bl.a. ved vagtskifte og vidensdeling når man arbejdede i samme afde-

ling og refererede til samme leder. Dette ville kunne give anledning til loyalitetskonflikter i relation til afdelingens personale og patienter.

NOTER: (*) FOB 1974, s. 156, FOB 1986, s. 86, FOB 2000, S. 215, og FOB 2003, s. 590.

20-5. Manglende svar på ansøgning

Forvaltningsret 115.2. – Miljøret 1.3.

En landmand søgte i december 2007 om miljøgodkendelse til udvidelse af kvægbestanden. I juni 2008 var behandlingen af ansøgningen endnu ikke begyndt, og sagen blev omtalt i pressen. Herefter gik ombudsmanden af egen drift ind i sagen.

Kommunen oplyste at der i forbindelse med kommunesammenlægningen og en ny husdyrlov var oprettet en venteliste, og at sagerne ville blive behandlet i rækkefølge efter ansøgningstidspunkt. Kommunens miljøafdeling havde rekrutteringsproblemer, og sagen kunne derfor først forventes behandlet færdig i oktober 2009.

Ombudsmanden udtalte at det var kommunens ansvar at forvaltningen var forsvarligt bemandet. Det var meget beklageligt at sagen – der drejede sig om ansøgerens le-vøvej – ikke kunne behandles tidligere. Ombudsmanden henstillede at kommunen søgte at fremme sagen mest muligt.

(J.nr. 2008-2133-100).

Som følge af en artikel i en avis den 27. juni 2008 om en sag hvor en landmand endnu ikke havde fået svar på sin ansøgning om miljøgodkendelse, bad ombudsmanden Tønder Kommune om lån af materialet i sagen og om kommunens eventuelle kommentarer.

Tønder Kommune oplyste i brev af 9. juli 2008 at kommunen den 4. december 2007 havde modtaget to ansøgninger fra landmanden om husdyrgodkendelse. Ansøgningerne var nr. 109 og 110 på ventelisten. Der var ca. 55 tilsvarende ansøgninger som skulle behandles først, og hvor sagsbehandlingen endnu ikke var startet. I forbindelse med kommunesammenlægningen og husdyrlovens ikrafttræden den 1. januar 2007 havde kommunen oprettet en prioriteret venteliste over alle indkomne sager af denne art. Ansøgningerne var prioriteret efter hvornår der var søgt om ændring eller udvidelse af landbruget, og de ville blive behandlet efter denne rækkefølge. Kommunen vedlagde en kopi af en artikel i avisen hvoraf det fremgik at kommunen havde svært ved at få tilstrækkelig arbejdskraft, og at der var indgået en aftale med en ekstern rådgiver om at udarbejde 40 godkendelser.

Ombudsmanden besluttede at undersøge sagen af egen drift og bad kommunen udtale

sig om hvorvidt den mente at sagsbehandlingstiden og den manglende sagsbehandling var i overensstemmelse med god forvaltningsskik og Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven. Han bad desuden kommunen oplyse hvad der blev gjort for at fremme sagen, og hvornår den kunne forventes færdigbehandlet.

I brev af 20. oktober 2008 udtalte kommunen at den altid sørgede for at træffe afgørelse så hurtigt som det var muligt og forsvarligt. Miljøafdelingen var imidlertid ikke tilstrækkeligt bemandet, og der var derfor forsinkelse i sagsbehandlingen. Der var tilført forvaltningen 3 millioner kr. til at forøge ressourcerne i miljøafdelingen, men der var rekrutteringsproblemer. Det var forsøgt at løse problemerne dels ved at bruge en del af midlerne til eksterne konsulenter, dels ved at etablere en forsøgsordning som skulle muliggøre hurtigere sagsbehandling for ansøgninger om miljøgodkendelse. Forsøgsordningen indebar at kommunen oprettede en "strakskø" for de ansøgere som indgav et færdigt udkast til miljøgodkendelse. Da disse udkast blev udarbejdet i samarbejde med eksterne rådgivere, blev der frigivet flere ressourcer til at kommunens egne sagsbehandlere kunne behandle flere ansøgninger. Ordningen ville senere blive evalueret. Uan-

set udfaldet af evalueringen ville man fortsat bestræbe sig på at finde nye løsninger med henblik på nedbringelse af sagsbehandlingstiden. Kommunen tilstræbte altid at oplyse ansøgeren om den forventede sagsbehandlingstid, og det var derfor beklageligt hvis landmanden oplevede at han ikke i tilstrækkelig grad var blevet orienteret herom under ansøgningsproceduren. Kommunen forventede desværre først at kunne færdigbehandle sagen i oktober 2009.

Ombudsmandens udtalelse

”Der er ikke i forvaltningsloven eller anden relevant lovgivning fastsat regler om en myndigheds sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om hvornår den forløbne tid overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt. Ud over den samlede sagsbehandlingstid må man tage andre forhold i betragtning: Sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid og de løbende ekspeditioner i sagen.

I Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (optaget i Retsinformation som nr. 11740 af 4. december 1986), pkt. 206-207, står:

’206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. 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.’

Fra ansøgningerne blev indgivet den 4. december 2007 til den påregnede færdig-

behandling i oktober 2009, vil der gå 1 år og ca. 11 måneder.

Der er efter min opfattelse ingen tvivl om at kommunalreformen har medført meget store arbejdsopgaver for kommunerne både før og efter den 1. januar 2007. På den baggrund må der udvises forståelse for at kommunalreformen i en periode har medført særlige problemer for kommunerne med at undgå en stigende sagsbehandlingstid. Det gælder også Tønder Kommune. Det er imidlertid kommunens ansvar at denne periode bliver kort, og at sagsbehandlingen under alle omstændigheder er forsvarlig, herunder at der er en forsvarlig bemanning af kommunens forvaltning. Det endelige ansvar for kommunens indretning påhviler kommunalbestyrelsen, men borgmesteren skal påse at sagerne ekspederes uden unødvendig forsinkelse. Jeg henviser til § 17, stk. 7, og § 31, stk. 3, i den kommunale styrelseslov og § 4, stk. 3, i normalstyrelsesvedtægt for kommuner.

Jeg kan forstå at kommunen har søgt at løse bemandingsproblemerne ved at bruge eksterne konsulenter og ved at fremme behandlingen af de ansøgninger som indeholder et færdigt udkast til miljøgodkendelse. Endvidere bestræber kommunen sig på at finde nye løsninger. Alligevel forventes sagen ikke færdigbehandlet før i oktober 2009. Dette mener jeg er meget beklageligt. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at sagen drejer sig om ansøgerens levevej, og at ansøgningerne er udarbejdet med professionel bistand af landboforeningen.

Så vidt jeg kan se, er der ikke foretaget nogen ekspeditioner i sagen. Det fremgår således ikke om ansøgeren har modtaget en bekræftelse på at sagen er modtaget, eller oplysning om sagsbehandlingstiden. Jeg må imidlertid på baggrund af artiklen i (avisen) den 27. juni 2008 lægge til grund at ansøgeren har talt med kommunen om dette. Efter min mening havde det været

ønskeligt om kommunen skriftligt havde bekræftet at sagen var modtaget, og skriftligt havde underrettet ansøgeren om den forventede sagsbehandlingstid.

Jeg henstiller at kommunen søger at fremskynde sagen mest muligt og under-

retter ansøgeren om eventuelle ændringer i den forventede sagsbehandlingstid.

Jeg beder kommunen underrette mig om sagens videre forløb.”

20-6. Kommunes tilrettelæggelse og gennemførelse af plejebarns flytning

Forvaltningsret 114.5 – 1146.9 – 115.3.

En 9-årig dreng kom ikke tilbage til sin plejefamilie efter en sommerferie med sin biologiske mor. Det skyldtes at kommunen havde besluttet at drengen efter ferien skulle flytte direkte til en institution. Beslutningen var truffet inden drengen tog på ferie med sin mor, men kommunen orienterede ikke plejeforældrene om beslutningen.

Ombudsmanden kritiserede kommunens fremgangsmåde. Han mente ikke at den måde som kommunen havde tilrettelagt og gennemført flytningen af drengen på, var i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Ombudsmanden henviste til at de samarbejdsvanskeligheder der var opstået mellem kommunen og plejeforældrene, efter hans opfattelse ikke i sig selv kunne begrunde at kommunen ventede med at underrette plejeforældrene om beslutningen om at drengen skulle flytte.

Endvidere henviste ombudsmanden til at sagen ikke indeholdt dokumentation som kunne underbygge kommunens antagelse om at der var stor risiko for at plejeforældrene ville lade deres utilfredshed med kommunens beslutning få så negativ indflydelse på deres omgang med drengen at det var nødvendigt at vente med at underrette plejeforældrene om beslutningen indtil drengen var taget på ferie med sin mor.

Ombudsmanden udtalte endvidere at i de tilfælde hvor en kommune vurderer at det er nødvendigt at vente med at underrette en plejefamilie om en beslutning om at flytte et plejebarn, vil det være mest korrekt hvis kommunen i f.eks. et internt notat nærmere redegør for de overvejelser som kommunen har gjort sig i den anledning. Notatet bør laves inden kommunen beslutter at flytte plejebarnet, og i notatet bør kommunen redegøre for sine overvejelser om hvorvidt det er nødvendigt at vente med at underrette plejefamilien, herunder redegøre for de konkrete holdepunkter som kommunen baserer sin vurdering på.

(J.nr. 2006-4114-079).

Det fremgik af sagens akter at en plejefamilie den 8. marts 2005 modtog en dengang 8-årig dreng, A, i familiepleje. Det fremgik endvidere af akterne at der – mens plejefamilien havde A boende – opstod en række uoverensstemmelser mellem plejefamilien og X Kommune (nu Langeland Kommune). Uoverensstemmelserne angik bl.a. størrelsen af familiens plejeverderlag, udbetaling af plejeverderlaget, aflastning, udbetaling af løn til en barnepige, dispensation til en SFO-plads og overholdelse af tavshedspligten.

Ombudsmanden noterede sig i den forbindelse at X Kommune i et brev af 10. november 2005 dybt beklagede at et aftalt acon-

tobeløb (manglende plejeverderlag) ikke var blevet udbetalt til plejefamilien. I et brev af 12. december 2005 beklagede kommunen endvidere de problemer der havde været omkring lønnen til en barnepige.

Det fremgik af sagen at samarbejdsrelationen mellem plejefamilien og X Kommune – som følge af uoverensstemmelserne og især under og efter et møde som blev holdt den 16. maj 2006 – blev noget anstrengt.

Det fremgik også af sagen at X Kommune, i hvert fald fra starten af juni måned 2006, var af den opfattelse at A skulle flyttes fordi anbringelsen hos plejefamilien ikke var optimal for ham.

Den 4. juli 2006 traf X Kommune i samråd med A's biologiske mor, B, beslutningen om at A ikke længere skulle bo hos plejefamilien.

Plejefamilien blev ikke orienteret om beslutningen samtidig med eller umiddelbart efter at den blev truffet.

Plejefamilien blev først orienteret om beslutningen på et møde med kommunens familieafdeling den 20. juli 2006. På det tidspunkt var A på ferie med B og hendes støttepersion. Efter ferien blev A kørt direkte til institutionen Y, og plejefamilien fik først efterfølgende mulighed for at tage afsked med A.

Plejefamilien klagede efterfølgende til ombudsmanden som i en udtalelse til plejefamilien bl.a. skrev følgende:

Ombudsmandens udtalelse

"Det spørgsmål der har været genstand for undersøgelse i denne sag, er om (X) Kommunes måde at gennemføre flytningen af (A) på var i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

...

Jeg har tidligere – i en sag om hjemgivelse af et frivilligt anbragt barn til barnets biologiske mor – udtalt at plejeforældre ikke er parter i en sag om hjemgivelse. Derfor er en kommune som udgangspunkt ikke (ud over hvad der måtte følge af plejeforfaltningsaftalen mellem kommunen og plejeforældrene) retligt forpligtet til at underrette plejeforældrene om en beslutning om hjemgivelse. Jeg mente derimod at det måtte følge af god forvaltningsskik at en kommune burde underrette en plejefamilie om en afgørelse om hjemgivelse i rimelig tid inden hjemgivelsen skulle finde sted, så plejefamilien kunne indrette sig på afgørelsen. Endvidere udtalte jeg at en afgørelse om hjemgivelse så vidt muligt burde meddeles plejefamilien på samme tidspunkt som den blev meddelt den biologiske mor. Jeg henviser til sagen gengi-

vet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 408 ff*.

Plejeforældre er heller ikke parter i sager om ændret anbringelsessted.

Om et plejebarn hjemgives til de biologiske forældre eller flyttes til en anden plejefamilie eller til en institution, er efter min opfattelse uden betydning for spørgsmålet om hvornår en plejefamilie bør underrettes om en kommunes beslutning om at flytte plejebarnet. Derfor bør en kommune også i de tilfælde hvor den beslutter at flytte et plejebarn fra en plejefamilie til en institution – som udgangspunkt – underrette plejefamilien om sin beslutning i rimelig tid inden flytningen finder sted, så plejefamilien kan indrette sig på beslutningen. Beslutningen bør så vidt muligt meddeles plejefamilien på samme tidspunkt som den bliver meddelt de biologiske forældre.

Dette udgangspunkt vil kunne fraviges efter en samlet konkret og individuel vurdering. I nogle tilfælde kan det således være berettiget at en kommune undlader at underrette en plejefamilie om en flyttebeslutning, samtidig med at beslutningen bliver meddelt de biologiske forældre. Og at kommunen først orienterer plejefamilien om beslutningen efter at flytningen har fundet sted.

Jeg har overvejet hvilke forhold og hensyn som kan eller ikke kan inddrages i den konkrete og individuelle vurdering af om der er grundlag for at fravige udgangspunktet om at en plejefamilie bør underrettes om en kommunes beslutning om at flytte familiens plejebarn, samtidig med at beslutningen meddeles de biologiske forældre.

Forhold som kan henføres direkte til akutte behov hos plejebarnet, f.eks. akut behov for indlæggelse på en somatisk eller psykiatrisk hospitalsafdeling, vil utvivlsomt kunne føre til en fravigelse af udgangspunktet. Det samme vil være tilfældet hvis der er begrundet frygt for at ple-

jefamilien vil forsøge at skjule plejebarnet for myndighederne.

I andre tilfælde vil kommunens beslutning om at flytte plejebarnet mere være baseret på overvejelser om hvilket anbringelsessted der nu eller på længere sigt er bedst for barnet, herunder hvilket anbringelsessted der bedst vil kunne opfylde plejebarnets særlige behov.

Her bemærker jeg at plejeforældre normalt vil knytte sig følelsesmæssigt til de børn de har i pleje, og som de optager i deres familie og igennem længere tid varetager den daglige omsorg for. Det er derfor ikke unaturligt at en plejefamilie vil reagere med utilfredshed, sorg eller vrede hvis plejefamilien er uenig i kommunens beslutning om at flytte plejebarnet til en institution, til en anden plejefamilie eller eventuelt at hjemgive barnet.

Efter min opfattelse er en sådan – meget menneskelig – reaktion ikke i sig selv problematisk. Reaktionen er heller ikke problematisk så længe den alene er rettet mod kommunen der, i hvert fald i en vis udstrækning, må være i stand til at håndtere og forholde sig professionelt til sådanne følelsesbetingede reaktioner.

At en plejefamilie bliver, eller må formodes at blive, ked af det, vred, utilfreds eller på anden måde reagere negativt over for kommunen som følge af en beslutning om at flytte plejebarnet, kan efter min opfattelse derfor ikke i sig selv begrunde at kommunen undlader at underrette plejefamilien om beslutningen om at flytte plejebarnet, samtidig med – eller i umiddelbar forlængelse af – at de biologiske forældre underrettes herom.

Tilsvarende kan det forhold at der er opstået samarbejdsvanskeligheder mellem en plejefamilie og en kommune, efter min mening ikke i sig selv begrunde at kommunen venter med at underrette plejefamilien om beslutningen om at flytte plejebarnet indtil flytningen har fundet sted.

Omvendt er det naturligvis problematisk hvis plejefamilien lader sin utilfredshed, sorg eller vrede over kommunens flyttebeslutning gå ud over plejebarnet ved for eksempel at indvie eller ligefrem inddrage plejebarnet i spørgsmål som det ikke alders- eller udviklingsmæssigt er parat til. Tilsvarende er det problematisk hvis plejefamilien orienterer plejebarnet om flyttebeslutningen på en måde som er u hensigtsmæssig eller ligefrem skadelig for plejebarnet.

Kendskab til en flyttebeslutning har afgørende betydning for en plejefamilies mulighed for at indrette sig på beslutningen og tage afsked med et barn som måske i længere tid har været en del af familien, og som plejefamilien derfor følelsesmæssigt har knyttet sig til. Det er derfor min opfattelse at der skal være konkrete holdepunkter for at antage at plejefamilien vil indvie eller inddrage plejebarnet i spørgsmål som det ikke alders- eller udviklingsmæssigt er parat til, eller at plejefamilien vil orientere plejebarnet om kommunens beslutning på en u hensigtsmæssig eller ligefrem skadelig måde, før kommunen kan undlade at underrette plejefamilien om flyttebeslutningen. Sådanne konkrete holdepunkter kan for eksempel være tidligere tilfælde hvor plejefamilien har inddraget plejebarnet i uoverensstemmelser med kommunen eller i øvrigt har indviet eller inddraget plejebarnet i forhold som det ikke alders- eller udviklingsmæssigt har været parat til.

Formodninger som ikke er konkret underbyggede, og generelle risikovurderinger af hvordan en plejefamilie – i forhold til plejebarnet – vil håndtere en flyttebeslutning, er efter min opfattelse ikke i sig selv tilstrækkelige til at undlade at underrette plejefamilien om en beslutning om at flytte plejebarnet samtidig med eller i umiddelbar forlængelse af at de biologiske forældre underrettes om beslutningen.

Jeg bemærker i den forbindelse at der også er et væsentligt hensyn at tage til plejebarnet. Kendskab til en flyttebeslutning er således også af afgørende betydning for plejebarnets mulighed for at indrette sig på kommunens beslutning og tage afsked med de mennesker og de omgivelser der måske i længere tid har været en del af plejebarnets tilværelse. I de tilfælde hvor kommunens beslutning om at flytte plejebarnet er baseret på overvejelser om hvilket anbringelsessted der nu eller på længere sigt bedst vil kunne opfylde plejebarnets særlige behov, vil plejebarnets og plejeforældrenes behov for og interesse i sammen at kunne indrette sig på kommunens beslutning og tage afsked med hinanden normalt være sammenfaldende.

I jeres tilfælde blev I ikke orienteret om (X) Kommunes beslutning om at (A) skulle flytte til institutionen (Y), samtidig med (eller umiddelbart efter) at kommunen i samråd med (B) havde truffet beslutningen.

Langeland Kommune har i et brev af 27. marts 2007 afgivet en udtalelse om sagen. I udtalelsen skrev Langeland Kommune bl.a. at kommunen – set i forhold til min ovenfor refererede udtalelse fra 1995 – måtte erkende at I ikke blev orienteret om afgørelsen i så rimelig tid at I havde mulighed for at indrette jer efter den. Kommunen skrev også at grunden til at kommunen havde valgt først at informere jer efter at (A) reelt var fjernet, var at det var afdelingens og (B)'s opfattelse at I med stor sandsynlighed ville reagere yderst negativt på opsigelsen af plejeforholdet, og at der var stor risiko for at denne reaktion ville influere negativt på jeres omgang med (A).

Den 8. juni 2007 skrev jeg til Langeland Kommune at kommunens bemærkning om at I med stor sandsynlighed ville reagere (yderst) negativt på opsigelsen af plejeforholdet, umiddelbart forekom mig at være af noget generel karakter. Jeg bad

derfor Langeland Kommune om i en supplerende udtalelse nærmere at redegøre for hvilke konkrete forhold der gav (X) Kommune grundlag for at formode at I ville reagere yderst negativt på flytningen af (A), og at jeres reaktion ville influere så negativt på jeres omgang med (A) at det af hensyn til hans tarv var nødvendigt at vente med at underrette jer om at han skulle flyttes til institutionen (Y).

I en supplerende udtalelse af 25. juli 2007 skrev Langeland Kommune blandt andet at den normale procedure i sager som den foreliggende ville være at børne- og kulturafdelingen orienterede de biologiske forældre og plejefamilien samtidig eller i umiddelbar forlængelse af hinanden – og i rimelig tid før der blev foretaget ændringer i barnets placering. Kommunen skrev også at børne- og kulturafdelingen i det konkrete tilfælde – og på baggrund af dels afdelingens kendskab til jer, dels det anstrengte samarbejdsklima der havde været i den sidste del af plejeperioden – vurderede at det ikke ville være forsvarligt at lade (A) blive hos jer efter at I var blevet orienteret om flytningen. Kommunen henviste i den forbindelse til referatet fra et møde der blev holdt mellem jer og familieafdelingen den 16. maj 2006. Endelig skrev kommunen at børne- og kulturafdelingens skønsmæssige afgørelse således ikke var 'truffet på baggrund af få konkrete forhold, men ud fra en samlet vurdering af samarbejdsrelationerne' til jer, og at det på baggrund af denne (samlede) vurdering var afdelingens opfattelse at I ville reagere så negativt på flytningen at det af hensyn til barnets tarv var nødvendigt at vente med at orientere jer.

Jeg har ingen bemærkninger til det Langeland Kommune har anført om kommunens normale procedure i sager af denne karakter.

Jeg har derimod en række bemærkninger til kommunens grundlag for beslutningen om at undlade at orientere jer om

flyttebeslutningen umiddelbart efter at den var truffet i samråd med (A)'s mor.

Jeg må – på baggrund af Langeland Kommunes udtalelser til mig – forstå at (X) Kommune vurderede at det ikke ville være forsvarligt at lade (A) blive boende hos jer efter at I var blevet orienteret om flyttebeslutningen, og at denne vurdering var baseret på afdelingens kendskab til jer og det anstrengte samarbejds-klima mellem kommunen og jer.

Jeg må således lægge til grund at det f.eks. ikke var et akut behov hos (A) som umuliggjorde en orientering af jer i rimelig tid inden flytningen fandt sted.

Om samarbejdsrelationen mellem kommunen og jer bemærker jeg at det i sagen er ubestridt at samarbejdet var noget anstrengt. Det fremgår både af kommunens referat fra mødet afholdt den 16. maj 2006 (som kommunen i sin udtalelse til mig har henvist til), og af det brev jeg modtog fra jer den 17. august 2007.

Ud fra de betragtninger jeg har anført ovenfor, er det min opfattelse at de samarbejds-vanskeligheder der var opstået mellem (X) Kommune og jer, ikke alene kunne begrunde at kommunen ventede med at underrette jer om beslutningen om at flytte (A) indtil flytningen reelt havde fundet sted. Som nævnt er det min opfattelse at der skulle foreligge konkrete holdepunkter for at antage at I ville indvie eller inddrage (A) i jeres uoverensstemmelser med kommunen, og at I ville gøre det på en måde som han ikke alders- eller udviklingsmæssigt var parat til, eller på en uhensigtsmæssig eller for ham ligefrem skadelig måde.

Jeg har gennemgået sagens akter, herunder et referat fra et tilsynsbesøg den 26. april 2005, et referat fra et samarbejds-møde den 31. maj 2005, referater fra tilsynsbesøg den 30. juni 2005 og 17. august 2005, et udateret statusnotat (udarbejdet af kommunen) og en statusrapport af 5. december 2005 (udarbejdet af jeres super-

viser). Umiddelbart kan jeg ikke se at der i nogen af disse dokumenter er omtalt tilfælde eller episoder hvor I har indviet eller inddraget (A) i de konflikter og uoverensstemmelser I havde eller havde haft med kommunen.

Langeland Kommune har i sin supplerende udtalelse af 25. juli 2007 til mig henvist til referatet fra det møde som blev holdt den 16. maj 2006. Det står mig ikke ganske klart om kommunen med henvisningen blot ønskede at dokumentere eller illustrere det anstrengte samarbejds-klima mellem kommunen og jer, eller om kommunen også ønskede at pege på at det efter kommunens opfattelse var uacceptabelt at I tog (A) med til mødet, fordi han derved – og på en for ham ubehagelig måde – blev eller risikerede at blive inddraget i den uoverensstemmelse I havde med kommunen om aflastning.

Selve forløbet af mødet – sådan som det er gengivet i kommunens referat – har dog givet mig anledning til visse overvejelser. For eksempel fremgår det af mødereferatet at kommunens sagsbehandler blev særdeles overrasket over at I havde taget (A) med til mødet. Jeg må dog samtidig forstå at sagsbehandleren ikke af den grund afviste at gennemføre mødet, hvilket sagsbehandleren naturligvis havde mulighed for – og pligt til – hvis hun mente at det under de givne omstændigheder var uforsvarligt at gennemføre mødet.

Det fremgår endvidere af mødereferatet at (A) i stedet, og inden mødet begyndte, blev vist hen til et ledigt kontor af sagsbehandleren. Det fremgår også at mødet varede længere end oprindeligt planlagt, og jeg kan forstå at familieafdelingens faglige leder på et tidspunkt kom forbi det kontor hvor (A) sad og ventede, og at hun hjalp ham med at få tændt for en computer så han kunne spille spil. Jeg kan også forstå at (A) fra sin plads kunne høre at der var højlydt diskussion i mødelokalet hvilket på et tidspunkt fik ham til at forlade sin

plads og stille sig uden for mødelokalets dør for at lytte med. Han blev dog fulgt tilbage til sin plads på det ledige kontor af familieafdelingens faglige leder som blev hos ham indtil mødet var færdigt.

Hertil bemærker jeg at I (mens I var til mødet) efter min opfattelse vanskeligt kunne vide at (A) kunne høre jer diskutere med sagsbehandleren, ligesom I efter min opfattelse vanskeligt kunne vide at (A) prøvede at lytte med ved døren. På baggrund af de oplysninger jeg kan se i sagen, mener jeg derfor ikke at I kan bebrejdes disse forhold. Jeg har i den anledning også lagt vægt på at familieafdelingens faglige leder – der i hvert fald en del af tiden var sammen med (A) og derfor var i stand til at observere og vurdere hans reaktion(er) på den situation han befandt sig i – tilsyneladende ikke vurderede at det af hensyn til (A) var nødvendigt at afbryde mødet med jer.

Jeg bemærker endvidere at jeg ikke blandt sagens akter har kunnet finde noter eller lignende (oprettet *forud for* eller *i forbindelse med* at (X) Kommune i samråd med (B) traf beslutningen om at (A) skulle flytte) hvori der redegøres for kommunens overvejelser om hvornår I skulle underrettes om flyttebeslutningen, herunder nødvendigheden af at vente med at underrette jer om flyttebeslutningen indtil (A) var taget på ferie med sin mor, og hvilke konkrete holdepunkter kommunen i den anledning lagde vægt på.

Der er således ikke i sagen dokumentation som kan underbygge kommunens antagelse om at der var stor risiko for at I ville lade jeres (forventede) negative reaktion på kommunens beslutning om at flytte (A) influere så negativt på jeres omgang med ham at det var nødvendigt at vente med at underrette jer om beslutningen indtil han var taget på ferie med sin mor. Derfor mener jeg ikke at der var tilstrækkeligt grundlag for at antage at det var nødvendigt at tilrettelægge og gennemføre flyt-

ningen af (A) på den måde som (X) Kommune gjorde.

På denne baggrund mener jeg ikke at den måde som (X) Kommune tilrettelagde og gennemførte flytningen af (A) på, var i overensstemmelse med god forvaltnings-skik. Det mener jeg er beklageligt.

Sagen giver mig i øvrigt anledning til at bemærke følgende:

Som nævnt er det min opfattelse at en plejefamilie som udgangspunkt bør underrettes om en kommunes beslutning om at flytte familiens plejebarn samtidig med (eller i umiddelbar forlængelse af) at beslutningen meddeles de biologiske forældre. Dette udgangspunkt vil kunne fraviges, og i nogle tilfælde vil en kommune således være berettiget til at vente med at underrette en plejefamilie – eventuelt indtil flytningen har fundet sted. Om plejefamilien skal underrettes samtidig med (eller i umiddelbar forlængelse af) de biologiske forældre, eller om det er nødvendigt at vente med at underrette plejefamilien, vil skulle afgøres på baggrund af en samlet konkret og individuel vurdering af sagens oplysninger, plejebarnets behov, kendskabet til plejefamilien, plejeforældrenes reaktionsmønster mv. Vurderingen vil i sagens natur skulle foretages samtidig med kommunens overvejelser om nødvendigheden af at flytte plejebarnet fra plejefamilien.

Vurderer kommunen at det er nødvendigt at vente med at underrette plejefamilien om beslutningen om at flytte plejebarnet, vil det være mest korrekt hvis kommunen i f.eks. et internt notat nærmere redegør for de overvejelser som kommunen har gjort sig i den anledning. Notatet bør oprettes inden kommunen beslutter at flytte barnet, og i notatet bør kommunen redegøre for sine overvejelser om hvorvidt det er nødvendigt at vente med at underrette plejefamilien, herunder redegøre for de konkrete holdepunkter som kommunen baserer sin vurdering på.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i ...”
anledning af jeres klage over den måde
som (X) Kommune gennemførte flytning-
gen af (A) på.

NOTE: (*) FOB 1995, s. 408.

18-1. Nedsættelse af den pligtige afgangsalder

J.nr. 2004-3230-813

Beretningen for 2005, s. 507 og
beretningen for 2006, s. 675

Den 19. december 2006 anlagde medarbejderen sag mod Undervisningsministeriet. Sagen blev henvist til Østre Landsret. Medarbejderen nedlagde bl.a. påstand om at ministeriet skulle anerkende at afskedigelsen var ugyldig.

Landsretten afsagde dom den 28. april 2008 og frifandt ministeriet. Civilstyrelsen gav efter henstilling fra ombudsmanden fri proces under anke af dommen, og sagen blev anket til Højesteret der stadfæstede dommen den 19. juni 2009. Af rettens begrundelse fremgår det bl.a. at såvel beslut-

ningen om at indføre 67-års aldersgrænsen som beslutningen om at opretholde den var sagligt begrundet. Medarbejderen blev afskediget i henhold til en fast aldersgrænse hvorfra der ikke kunne dispenseres. Der skulle derfor ikke i forbindelse med afskedigelsen udøves et konkret skøn vedrørende medarbejderens forhold, og afskedigelsen var derfor ikke i strid med et forvaltningsretligt krav om pligtmæssigt skøn. Der var heller ikke grundlag for at fastslå at ministeriet have tilsidesat et princip om proportionalitet.

14-6. Anmodning om genoptagelse af arbejdsskadesag skulle også vurderes på ulovbestemt grundlag

J. nr. 2004-3895-024

Beretningen for 2006, s. 436

Den 2. januar 2007 modtog jeg fra Ankestyrelsen kopi af Ankestyrelsens afgørelse af 22. december 2006. Ved afgørelsen tilsluttede Ankestyrelsen sig min udtalelse og hjemvi-

ste sagen til ny behandling og afgørelse hos Arbejdsskadestyrelsen. I brev af 10. januar 2007 meddelte jeg herefter Ankestyrelsen at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

20-2. Kommunes overdragelse af arbejdsopgaver til et kommunalt samarbejde var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven

J.nr. 2005-0129-813

Beretningen for 2006, s. 578

Vestre Landsret traf afgørelse i sagen den 21. oktober 2008. Skolekonsulenten blev ved landsrettens dom tilkendt en godtgørelse på 150.000 kr. med procesrenter. W Kommune og det kommunale samarbejde Z hæftede solidarisk for godtgørelsen.

Af landsrettens dom af 21. oktober 2008 fremgik bl.a. følgende:

"Landsrettens begrundelse og resultat

Det er på baggrund af Danmarks Lærerforenings svar af 26. januar 2004 og (...)’s forklaring godtgjort, at Danmarks Lærerforening, der er (A)’s faglige organisation, ikke agter at iværksætte fagretlig behandling af kravet. Sagen kan derfor behandles af de almindelige domstole, jf. arbejdsretslovens § 11, stk. 2.

Der er mellem parterne enighed om, at overførslen af skolevejledningen fra de 14 kommuner, der var omfattet af samarbejdet, til (Z) var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven.

Etableringen af (Z) havde til formål at professionalisere skolevejledningen ved en centralisering af opgaven. Som følge deraf skulle opgaven i videst muligt omfang varetages af fuldtidsansatte vejledere. Det er oplyst, at vejledningen efter dannelsen af (Z) blev varetaget af ca. 50 personer, mens vejledningen forud for dannelsen af (Z) blev udført af et langt større antal hel- eller deltidbeskæftigede personer. Det må herefter lægges til grund, at den organisatoriske omlægning medførte beskæftigelsesmæssige ændringer, og at det derfor kunne være nødvendigt at foretage afskedigelser som følge af virksomhedsoverdragelsen.

Der må imidlertid også foretages en vurdering af, om det var i overensstemmelse med virksomhedsoverdragelsesloven at afskedige netop (A).

Der er mellem parterne enighed om, at man ved afskedigelsen af (A) ikke var opmærksom på, at overførslen af opgaver til (Z) var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven. Der blev derfor ikke ved afskedigelsen af (A) foretaget en vurdering af, om det var muligt at udnytte hans kompetence i den nye organisation.

Landsretten finder det efter bevisførelsen godtgjort, at (A), der inden omlægningen havde været ansat som skolevejledningskonsulent i 7 år, og som havde anvendt hovedparten af sine arbejdstimer på vejledningsopgaven, var fagligt kompetent til at udføre det arbejde som vejleder, som han havde søgt hos (Z).

Det må på baggrund af forklaringen fra () lægges til grund, at Danmarks Lærerforening ville have accepteret og anbefalet en ændring af (A)s stilling som skolekonsulent til en stilling som vejleder ved strukturændringen. Ved at søge stillingen som vejleder har (A) desuden klart tilkendegivet, at han var indstillet på fremover at acceptere en stilling af dette indhold. Dette er da også understøttet af, at (A) søgte og fik en stilling som vejleder i (). Det må derfor lægges til grund, at stillingen som vejleder i fornødent omfang ville have modsvaret (A)’s hidtidige stilling.

Herefter og da (A) var den eneste interne ansøger til stillingen, som efterfølgende blev besat med en ekstern ansøger, finder landsretten det ikke godtgjort, at de organisatoriske ændringer gjorde det nødvendigt af afskedige (A). Afskedigelsen var derfor ikke rimeligt begrundet i virksomhedens forhold, jf. virksomhedsoverdragelseslovens § 3, stk. 1.

Da (X) Kommune ikke har behandlet opsigelsen af (A) efter virksomhedsoverdragel-

sesloven, er afgørelsen om afskedigelse endvidere behæftet med en væsentlig retlig mangel.

Der er imidlertid hverken efter forvaltningsretlige regler eller efter virksomhedsoverdragelsesloven og det bagvedliggende direktiv grundlag for at antage, at virkningen heraf er, at afskedigelsen af (A) annulleres med den konsekvens, at han fortsat må anses for ansat.

Det bemærkes særligt vedrørende direktivet om virksomhedsoverdragelse, at dette ikke angiver, hvilken retsvirkning en afskedigelse i strid med direktivet har, og at EF-domstolens udtalelser i sagerne C-101/87, P. Bork International A/S, og C-319/94, Dethier Equipment, der begge vedrører spørgsmålet om hæftelse over for ansatte for økonomiske krav, ikke kan tages som udtryk for, at konsekvensen af en afskedigelse i strid med direktivet er en annullering af afskedigelsen. Da der ikke i øvrigt er oplysninger, der peger på, at et sådant krav har støtte i den EU-retlige regulering, finder landsretten ikke grundlag for præjudicielt at forlægge et spørgsmål herom for EF-domstolen.

Der er herefter ikke grundlag for at tage (A)'s påstand om erstatning for løn i perioden efter hans fratreden den 31. juli 2004 til følge. De sagsøgte påstand om frifindelse over for (A)'s principale påstande 1-4 tages således til følge.

Da afskedigelsen af (A) ikke var rimeligt begrundet i hans eller i kommunens forhold, har (A) efter overenskomsten for lærere m.fl. i folkeskolen krav på en godtgørelse. Godtgørelsen fastsættes til 150.000 kr. Der er ved udmålingen heraf lagt vægt på, at afgørelsen om afskedigelse er behæftet med en væsentlig retlig mangel, på ansættelsens varighed, lønniveauet og den omstændighed, at (A) ved sin fratreden havde fået et nyt arbejde.

Der er ikke fremkommet oplysninger, der kan begrunde, at kravet på godtgørelse er bortfaldet ved passivitet.

En opsigelse i strid med virksomhedsoverdragelsesloven indebærer for så vidt angår hæftelsen for økonomiske krav i overensstemmelse med de ovenfor nævnte afgørelser fra EF-domstolen, at lønmodtageren stilles, som om opsigelsen ikke havde fundet sted. (Z) er derfor som erhverver af virksomheden indtrådt i de økonomiske forpligtelser over for (A) og hæfter derfor solidarisk herfor sammen med kommunen, der er ansvarlig for den uberettigede opsigelse.

Kommunen og (Z) hæfter således solidarisk for (A)'s krav på godtgørelse, og (A)'s subsidiære påstand tages herefter til følge for et beløb på 150.000 kr. med rente som påstået.

Da kommunen som ansættelsesmyndighed er ansvarlig for afskedigelsen af (A), skal (W) Kommune i overensstemmelse med påstanden nedlagt af (Z) herom friholde denne sagsøgte for ethvert krav, der følger af, at (Z) domfældes i nærværende sag.

(W) Kommune og (Z) skal solidarisk betale sagsomkostninger til statskassen med i alt 30.000 kr. Beløbet omfatter 3.900 kr. til retsafgift. Resten dækker delvise udgifter til advokatbistand. Landsretten har herved taget udgangspunkt i, at (A) har fået medhold i, at hans afskedigelse ikke var rimeligt begrundet, og at han er tillagt en godtgørelse. Landsretten har endvidere lagt vægt på størrelsen af det vundne beløb og hovedforhandlings varighed, men har i nedadgående retning lagt vægt på, at (W) Kommune og (Z) er blevet frifundet for de påstande, som er ikke uvæsentlig del af forberedelsen og hovedforhandlingen har drejet sig om, og som må antages at have påført disse merudgifter til advokatbistand.

(W) Kommune skal endvidere i sagsomkostninger til (Z) betale 62.500 kr."

1-1. Anvendelsesområdet for § 24, stk. 1, i arbejdsskadesikringsloven

J.nr. 2005-1902-023.

Beretningen for 2007, s. 91

Den 1. marts 2007 udtalte jeg i en redegørelse min opfattelse om anvendelsesområdet for § 24, stk. 1, (nu § 41, stk. 1) i arbejdsskadesikringsloven. Beskæftigelsesministeriet meddelte mig efterfølgende at ministeriet overvejede om der var behov for en lovændring i forlængelse af den retsopfattelse jeg havde givet udtryk for.

Ministeriet fremsatte den 10. december 2008 et lovforslag om ændring af bl.a. § 41, stk. 1, i arbejdsskadesikringsloven. Lovforslaget blev vedtaget i Folketinget den 12. marts 2009 og foreligger nu som lov nr. 186 af 18. marts 2009. Lovens § 1, nr. 11, er en æn-

dring af arbejdsskadesikringslovens § 41, stk. 1, som nu har fået følgende ordlyd:

‘Efter anmodning fra tilskadekomne eller de efterladte eller på Arbejdsskadestyrelsens foranledning kan enhver afgørelse om, at en skade ikke er omfattet af loven, genoptages inden for en frist på 5 år fra afgørelsen. Det gælder tillige for sager, som er afvist på grund af for sen anmeldelse.’

Jeg meddelte herefter Beskæftigelsesministeriet at jeg tog lovændringen til efterretning, og at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.

Egen drift-projekter og inspektioner

Afsnit IV indeholder ombudsmandens egen drift-projekter og udvalgte inspektionsrapporter.

Egen drift-projekter

Egen drift-projekterne er generelle undersøgelser. Et antal konkrete enkeltsager af samme type fra typisk en myndighed udvælges og gennemgås med henblik på såvel sagsbehandling som afgørelser mv. Egen drift-projekterne omtales også i afsnit I, s. 14 og s. 15.

Inspektioner

En redegørelse for ombudsmandens inspektionsvirksomhed findes i afsnittet *Inspektioner* på s. 537.

Inspektionsrapporterne er opbygget punktvis i forhold til såvel almene problemstillinger som hvad ombudsmanden mere konkret har bemærket under de pågældende inspektioner. Ombudsmandens udtalelser er markeret med en grå streg i venstre side.

Opfølgning på tidligere inspektioner

Opfølgingsrapporterne knytter sig til rapporter optrykt i tidligere udgaver af beretningen. Opfølgingsrapporterne har en overskrift og et nummer der er identisk med det oprindelige. Under overskriften er markeret hvilket år den oprindelige rapport stod at læse i beretningen. Endvidere er der oplysninger om eventuelle tidligere opfølgingsrapporter og en aktuel status, dvs. om der forventes yderligere opfølgning, eller om inspektionen anses for afsluttet.

Opfølgingsrapporterne indeholder de punkter hvor ombudsmanden har bedt myndigheden eller institutionen udtale sig. Der kan være citeret fra den oprindelige rapport eller fra tidligere opfølgingsrapporter for at opsummere det enkelte punkts problemstilling. Det er dog kun ombudsmandens nye udtalelser som er markeret med en grå streg i venstre side.

Undersøgelse af sagsbehandlingstiden hos Skatteankenævn Lolland-Falster

J.nr. 2007-3299-980

1. Undersøgelsens afgrænsning, tilrettelæggelse og gennemførelse

Jeg skrev den 21. november 2007 til Skatteankenævn Lolland-Falster at jeg havde besluttet at have særligt fokus på sagsbehandlingstiden hos en række myndigheder inden for forskellige områder. Jeg havde derfor besluttet efter bestemmelsen i § 17, stk. 2, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand at gennemføre et egen drift-projekt om sagsbehandlingstiden hos en række forskellige myndigheder. I den forbindelse havde jeg besluttet at undersøge sagsbehandlingstiden hos bl.a. to skatteankenævn, og jeg havde her tilfældigt udvalgt Skatteankenævn Lolland-Falster og Skatteankenævn Vendsyssel.

Jeg skrev at min undersøgelse ville angå dels den generelle sagsbehandlingstid hos Skatteankenævn Lolland-Falster (og Skatteankenævn Vendsyssel), dels sagsbehandlingstiden i 10 konkrete sager fra hvert af de to skatteankenævn. Der skulle være tale om de første 10 sager hvor skatteankenævnet havde truffet afgørelse efter 1. oktober 2007.

I brevet bemærkede jeg at jeg på SKAT's hjemmeside havde konstateret at der i resultatkontrakt for 2007 mellem Skatteministeriets departement og SKAT bl.a. var fastsat nogle generelle målsætninger vedrørende sagsbehandlingsprocesser og sagsbehandlingstider (resultatkrav 4). Af delmål 18 i resultatkontrakten fremgik følgende:

"Mål 18: Sagsbehandlingstider generelt

Målet for den generelle sagsbehandlingstid i SKAT er, at sagerne skal være afsluttet inden

for 90 dage. Der måles på sagsbehandlingstiden, og der måles på spredningen for at sikre et incitament til at behandle de sager, der har overskredet fristen.

Målingen omfatter den eksisterende sagsbeholdning såvel som nye sager, der oprettes i 2007.

Mål

90 pct. af sagerne skal generelt være afsluttet inden for 90 dage.

Mindst 94 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 6 måneder.

Mindst 97 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 9 måneder.

Mindst 99,5 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 12 måneder.

Note: Undtaget fra målingen af sagsbehandlingstider generelt er de sager, der beror på domstolsprøvelse."

Med henblik på min undersøgelse af den generelle sagsbehandlingstid hos Skatteankenævn Lolland-Falster anmodede jeg skatteankenævnet om, i en udtalelse til mig, at redegøre nærmere for hvorledes sagsbehandlingstiden hos skatteankenævnet var i forhold til de generelle målsætninger som fandtes i det ovenfor citerede delmål 18 fra resultatkontrakten mellem Skatteministeriets departement og SKAT.

Jeg orienterede den 21. november 2007 Skatteministeriet om mit brev af samme dato til Skatteankenævn Lolland-Falster.

Den 18. januar 2008 modtog jeg en udtalelse af 16. januar 2008 fra Skatteankenævn Lolland-Falster og de 10 sager som ankenævnet havde afgjort først i oktober 2007.

I udtalelsen af 16. januar 2008 skrev Skatteankenævn Lolland-Falster bl.a. følgende:

”Organisatoriske oplysninger:

Skatteankenævn Lolland-Falster har 15 medlemmer. Nævnet er opdelt i 3 besluttende led: Falster, Øst- og Midtjylland og Vestjylland. Sagerne til de besluttende led fordeles geografisk. I specielle situationer kan opdelingen fraviges efter aftale, ligesom der kan behandles sager på fællesmøder.

De besluttende led har hver især møde 1 gang om måneden undtagen juli måned. Fællesmøder afholdes efter behov i juni og december.

Skatteankenævnets udtalelse vedrørende sagsbehandlingstiden:

Det er skatteankenævnets opfattelse, at ankenævnene ikke er omfattet af de fastsatte målsætninger vedr. sagsbehandlingstider i Resultatkontrakt for 2007 mellem Skatteministeriets departement og SKAT, idet skatteankenævnene er en uafhængig klageinstans.

Rent praktisk vil en sagsbehandlingstid på 3 måneder fra klage modtages og til afgørelse sendes som hovedregel ikke kunne overholdes jf. de formelle regler i skatteforvaltningsloven og forretningsordenen for skatteankenævn.

De formelle regler kræver følgende:

Når klagen er modtaget, anmodes SKAT om en udtalelse, der skal afgives inden 14 dage jf. skatteforvaltningslovens § 36 stk. 3 samt forretningsordenen for skatteankenævn (bkg. nr. 607 af 14/6 2006 som ændret ved bkg. nr. 81 af 24/1 2007 – herefter benævnt FO) § 10 stk. 1. Det er ikke usædvanligt, at SKAT anmoder om yderligere frist.

Herefter klargøres sagen af sekretariatet med sagsfremstilling og forslag til afgørelse til nævnet. Sagen skrives på dagsorden til nævnsmødet og sendes med dagsordenen

ud til nævnsmedlemmerne jf. FO § 6. Dagsordenen udsendes senest 7 dage før mødet jf. FO § 6 stk. 3. Skatteankenævn Lolland-Falster har besluttet, at alle sager skal behandles på et møde, inden forslag og sagsfremstilling udsendes til klager (FO § 11 stk. 6).

Efter behandlingen på nævnsmøde sendes sagsfremstilling og forslag (hvis der ikke gives medhold) til høring hos klager/og klagers repræsentant jf. skatteforvaltningslovens § 36 stk. 6 og FO § 11 stk. 7. Svarfristen er 15 dage. Klagerens svarfrist kan forlænges, såfremt klageren ønsker det. Det forekommer ikke sjældent, især hvis klager har professionel rådgiver.

Såfremt klager ønsker et foretræde for nævnet, skal klageren indkaldes til møde med 15 dages varsel – FO § 13 stk. 3 og 4.

Hvis klageren udebliver fra et ønsket foretræde for nævnet eller undlader at indsende skriftlige kommentarer, selv om han har udtrykt, at der kommer skriftlige kommentarer, kan nævnet først træffe afgørelse efter at klager er gjort bekendt med, at der nu er fastsat en frist og fristen (ikke under 15 dage) er udløbet.

Ovenstående betyder dog ikke, at skatteankenævnet ikke er yderst opmærksomt på sagsbehandlingstiderne. Skatteankenævnet tilstræber i overensstemmelse med god forvaltningsskik at behandle sagerne så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt. Nævnet har følgende aftale med sekretariatet om prioritering af sagsbehandlingen:

Rækkefølgen i sagsbehandlingen prioriteres ud fra følgende kriterier:

1. Forskudsregistreringssager, bindende svar, anmodninger om genoptagelse, fristoverskridelsessager og sager, hvor det i øvrigt skønnes at der er behov for en hurtigere sagsbehandling.
2. Almindelige sager
3. Berostillede eller sager, der kan sidestilles hermed.

Skatteankenævnet har i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 truffet afgørelse i 94 klager (1 klage = 1 indkomstår). Den gen-

nemsnitlige sagsbehandlingstid er 9,2 måneder (ekskl. tilbagekaldte klager og klager, som har været berostillet).

Der har været planlagt afholdt 35 ankenævnsmøder, hvoraf 6 er aflyst.

Endelig er de første 10 sager afgjort i oktober ikke repræsentative, idet 8 af disse sager vedrører samme problemstilling, og hvor klagerens repræsentant gentagne gange anmoder om yderligere frist."

Den 15. juli 2008 sendte jeg Skatteankenævn Lolland-Falster min foreløbige rapport om undersøgelsen af sagsbehandlingstiden hos skatteankenævnet med henblik på ankenævnets eventuelle bemærkninger hertil. I fremsendelsesbrevet skrev jeg bl.a. at hvis skatteankenævnet ønskede det, deltog man gerne herfra i et møde om rapporten inden skatteankenævnet afgav sin udtalelse. Jeg bad om at modtage ankenævnets bemærkninger senest den 1. september 2008.

Skatteankenævn Lolland-Falster afgav på denne baggrund en udtalelse af 15. august 2008. Skatteankenævnets bemærkninger til min foreløbige rapport er gengivet de steder i rapporten som bemærkningerne vedrører.

Jeg orienterede den 29. august 2008 Skatteankenævn Lolland-Falster om at jeg havde imødekommet en anmodning fra Skatteankenævn Vendsyssel om at få udskudt fristen for at komme med bemærkninger til min foreløbige rapport til starten af oktober 2008. Jeg ville herefter vende tilbage til sagen når jeg havde modtaget Skatteankenævn Vendsyssels bemærkninger og haft lejlighed til at lave de endelige rapporter.

2. Karakteristik af det udvalgte område

Der er i skatteforvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 907 af 28. august 2006 som ændret bl.a. ved § 1 i lov nr. 345 af 18. april 2007 om ændring af skatteforvaltningsloven og forskellige andre love, og ved § 2 i lov nr. 531 af 17. juni 2008 om ændring af kildeskatteloven og skatteforvaltningsloven) fastsat bestemmelser om bl.a. skatteankenævn.

Det bestemmes i skatteforvaltningslovens § 6, stk. 1, at skatteministeren bestemmer landets inddeling i skatteankenævn og antallet af medlemmer i det enkelte skatteankenævn. Skatteministeren udnævner nævnsmedlemmer tillige med en suppleant for hvert af disse medlemmer efter indstilling fra kommunalbestyrelserne i de kommuner som skatteankenævnskredsen omfatter (skatteforvaltningslovens § 6, stk. 2).

I medfør af bl.a. skatteforvaltningslovens § 6, stk. 1, har skatteministeren udstedt bekendtgørelse nr. 1378 af 12. december 2006 om landets inddeling i skatte-, vurderings- og motorankenævnskredse. Det fremgår af bekendtgørelsens § 1 at landet er inddelt i 30 skatteankenævnskredse, herunder Skatteankenævn Lolland-Falster der består af Guldborgsund Kommune og Lolland Kommune og har 15 medlemmer (§ 1, nr. 22).

Ifølge skatteforvaltningslovens § 5, stk. 1, afgør skatteankenævnene klager over told- og skatteforvaltningens afgørelser vedrørende fysiske personer og dødsboer inden for en række nærmere opregnede sagstyper.

I skatteforvaltningslovens § 7, stk. 8, bestemmes det at told- og skatteforvaltningen stiller sekretariatsbistand til rådighed for skatteankenævnene. Det bestemmes samtidig at sekretariatet organisatorisk skal være adskilt fra den øvrige told- og skatteforvaltning.

Skatteforvaltningslovens § 36 indeholder bestemmelser om proceduren ved behandlingen af klagesager i skatteankenævnene. Af § 36 fremgår bl.a. følgende:

"§ 36. ...

Stk. 2. En klage til skatteankenævnet skal indgives skriftligt og begrundet til skatteankenævnet. Klagen skal være modtaget i skatteankenævnet senest 3 måneder efter modtagelsen af den afgørelse, der klages over. Klagen afvises, hvis den indgives efter udløbet af fristen. Skatteankenævnet kan dog se bort fra en fristoverskridelse, hvis særlige omstændigheder taler derfor.

Stk. 3. Forinden skatteankenævnet afgør en klage, skal det indhente en udtalelse om klagen fra told- og skatteforvaltningen. Udtalelsen skal afgives inden 14 dage. Hvis told- og skatteforvaltningen anmoder om det, og hvis omstændighederne ved den påklagede afgørelse taler derfor, kan skatteankenævnet dog give en længere frist.

Stk. 4. ...

Stk. 5. Bestemmelserne i § 19, stk. 1-3, finder tilsvarende anvendelse ved skatteankenævnets behandling af en klage.

Stk. 6. Ved høringen efter stk. 5 skal der oplyses om, at sagens parter i øvrigt har ret til at udtale sig skriftligt eller mundtligt over for skatteankenævnet. Skatteankenævnet kan, hvis udtalelsen ikke er afgivet inden for en rimelig tid, fastsætte en frist for afgivelse af udtalelsen.

Stk. 7. ...

Stk. 8. ..."

Skatteforvaltningslovens § 36, stk. 5, bestemmer at lovens § 19, stk. 1-3, finder anvendelse ved skatteankenævnets behandling af en klage. Det betyder at skatteankenævnet skal udarbejde en sagsfremstilling inden ankenævnet træffer en afgørelse i sagen. Det gælder dog ikke i det omfang afgørelsen træffes efter anmodning fra sagens parter, og skatteankenævnet fuldt ud kan imødekomme anmodningen, eller ankenævnet og sagens parter i øvrigt er enige om afgørelsen (§ 36, stk. 5, jf. § 19, stk. 1). Sagsfremstillingen skal indeholde en redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske forhold der påtænkes tillagt betydning ved afgørelsen. Der skal endvidere oplyses om den afgørelse som disse oplysninger efter ankenævnets vurdering fører til, med en begrundelse der opfylder de krav til begrundelsen af en forvaltningsafgørelse der følger af forvaltningsloven (§ 36, stk. 5, jf. § 19, stk. 2). Sagsfremstillingen skal sendes til udtalelse hos sagens parter med en svarfrist der ikke uden parternes samtykke kan være på mindre end 15 dage, regnet fra høringssskrivelsens datering,

medmindre en anden frist er bestemt i lovgivningen. En part i sagen kan give afkald på denne høring (§ 36, stk. 5, jf. § 19, stk. 3).

I skatteforvaltningslovens § 7, stk. 6, bestemmes det at skatteministeren fastsætter en forretningsorden for skatteankenævnene. Dette er sket ved bekendtgørelse nr. 607 af 14. juni 2006 om forretningsorden for skatteankenævn som ændret ved bekendtgørelse nr. 81 af 24. januar 2007 om ændring af bekendtgørelse af forretningsorden for skatteankenævn.

Kapitel 6 i forretningsorden for skatteankenævn indeholder bestemmelser om møder i nævnet. Det bestemmes i § 6, stk. 3, at formanden for skatteankenævnet efter aftale med sekretariatet fastsætter tid og sted for møderne i nævnet. Indkaldelsen til møderne skal så vidt muligt ske med mindst 7 dages varsel. Ifølge § 6, stk. 6, 1. pkt., skal de pågældende medlemmer af nævnet sammen med mødeindkaldelsen modtage det nødvendige materiale i de sager der skal behandles på mødet, herunder sagsfremstillingerne i sagerne og klagenes eventuelle kommentarer dertil.

I kapitel 10 i forretningsorden for skatteankenævn er der fastsat bestemmelser om skatteankenævnenes behandling af klagesager.

I §§ 10-11 er der fastsat bestemmelser der stort set svarer til bl.a. bestemmelserne i skatteforvaltningslovens § 36, stk. 3, § 36, stk. 5, jf. § 19, stk. 1-3, og § 36, stk. 6, som jeg har beskrevet ovenfor.

I forretningsordenens § 13, stk. 3, 1. pkt., bestemmes det at klageren indkaldes skriftligt til et møde med mindst 15 dages varsel hvis klageren har anmodet om lejlighed til at forelægge sagen for en beslutningsdygtig del af nævnet, eller hvis nævnet anser det for hensigtsmæssigt at indhente en mundtlig udtalelse fra klageren.

Modtager nævnet efter formandens beslutning en mundtlig orientering om klagen af sekretariatet forud for mødet, skal klageren vejledes herom senest samtidig med ind-

kaldelsen til mødet, jf. § 13, stk. 3, 1. pkt., og om at vedkommende har ret til at overvære denne orientering, men uden taleret (forretningsordenens § 13, stk. 3, 3. pkt.).

I forretningsordenens § 13, stk. 4, bestemmes det at hvis en klager har tilkendegivet et ønske om at udtale sig skriftligt eller mundtligt over for nævnet, og udtalelsen ikke er fremkommet inden for rimelig tid, kan nævnet fastsætte en frist (se også skatteforvaltningslovens § 36, stk. 6). For skriftlige udtalelser kan fristen ikke være under 15 dage (forretningsordenens § 13, stk. 4, 2. pkt.). For mundtlige udtalelser skal fristen minimum være til næste møde og med en mødeindkaldelse på ikke under 15 dage (forretningsordenens § 13, stk. 4, 3. pkt.).

3. Undersøgelsen

3.1. Kortlægning af sagerne

De 10 sager fra Skatteankenævn Lolland-Falster som jeg har undersøgt – og som i denne rapport er tildelt et fiktivt sagsnummer fra 01-10 – er sager hvor der er klaget til ankenævnet over en afgørelse fra et skattecenter. De 8 af sagerne (sagerne 3-10) handler om den samme problemstilling, og klagerne er repræsenteret af den samme.

I nogle af sagerne har klagerne fået helt eller delvist medhold.

Hovedindholdet af de enkelte sager fremgår kort af følgende skema:

Sag nr.	Ankenævnets afgørelse angår	Ankenævnets afgørelse
01	Skattecenters afgørelse om kørselsfradrag	Medhold
02	Skattecenters afgørelse om opgørelse af indkomst	Delvist medhold
03	Skattecenters afgørelse om skattefri godtgørelse mv.	Delvist medhold
04	Som sag 03	Stadfæstet
05	Som sag 03	Stadfæstet
06	Som sag 03	Stadfæstet
07	Som sag 03	Delvist medhold
08	Som sag 03	Forhøjet beskatning
09	Som sag 03	Delvist medhold
10	Som sag 03	Delvist medhold

3.2. Sagsbehandlingstiden

3.2.1. Sagsbehandlingstiden fra modtagelsen af partens klage til myndighedens første henvendelse til parten

I alle 10 undersøgte sager har Skatteankenævnet Lolland-Falster rettet en første henvendelse til parten inden 1 måned fra modtagelsen af partens klage.

De 10 sager fordeler sig således:

Tidsrum	Antal sager	Sagsnumre
Samme dag	3	01, 02, 04
2 dage	7	03, 05, 06, 07, 08, 09, 10

Den gennemsnitlige tid der i de 10 undersøgte sager gik fra modtagelsen af klagen fra parten og til ankenævnet første gang henvendte sig til parten, var knap 1½ dag (1,4 dag). Som det fremgår af skemaet ovenfor, var en sådan henvendelse i alle sagerne sket senest 2 dage efter modtagelsen af klagen.

På baggrund af de almindelige krav som følger af god forvaltningsskik, vil det efter omstændighederne i konkrete tilfælde kunne forsvares at der går indtil 1 måned efter sagens start før myndigheden retter den første henvendelse til parten. Dette kan særligt gælde i tilfælde hvor myndigheden allerede ved sin første henvendelse til parten kan afslutte sagen; dette har ikke været aktuelt i nogen af de undersøgte sager.

En noget kortere frist end 1 måned vil kunne følge af pligten til at underrette en registreret i medfør af §§ 28-29 i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer).

Af persondatalovens §§ 28-29 fremgår følgende:

”§ 28. Ved indsamling af oplysninger hos den registrerede skal den dataansvarlige eller dennes repræsentant give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:
 - a) Kategorierne af modtagere.
 - b) Om det er obligatorisk eller frivilligt at besvare stillede spørgsmål samt mulige følger af ikke at svare.
 - c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger.

§ 29. Hvor oplysninger ikke er indsamlet hos den registrerede, påhviler det den dataansvarlige eller dennes repræsentant ved registreringen, eller hvor de indsamlede oplysninger er bestemt til videregivelse til tredjemand, senest når videregivelsen af oplysningerne finder sted, at give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:
 - a) Hvilken type oplysninger det drejer sig om.
 - b) Kategorierne af modtagere.
 - c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger, eller hvis registreringen eller videregivelsen udtrykkeligt er fastsat ved lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 gælder heller ikke, hvis underretning af den registrerede viser sig umulig eller er uforholdsmæssigt vanskelig.”

Af Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger fremgår bl.a. følgende:

”2.1. Oplysningspligt ved indsamling af oplysninger hos den registrerede

2.1.1. På hvilket tidspunkt skal oplysningspligten opfyldes?

Efter lovens § 28, stk. 1, indtræder den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede ved indsamlingen af oplysninger.

Begrebet *indsamling*, der er én blandt andre behandlingsformer, jf. lovens § 3, nr. 2, dækker ikke blot over den form for behandling, der finder sted, når den dataansvarlige ved personlig eller telefonisk henvendelse eller gennem spørgeskemaer, ansøgningsformularer og lignende aktivt indsamler oplysninger hos den registrerede. Indsamling foreligger også, når den registrerede, evt. uopfordret, henvender sig til den dataansvarlige, hvad enten dette sker ved personligt fremmøde, telefonisk, skriftligt eller på anden måde, når blot den dataansvarlige modtager oplysningerne og derefter undergiver dem en eller anden form for behandling, f.eks. registrering eller opbevaring.

Den registrerede skal som udgangspunkt have meddelelse om de i § 28 nævnte forhold *samtidigt med indsamlingen* af oplysninger hos den registrerede.

I de tilfælde, hvor oplysninger indsamles i forbindelse med, at den registrerede f.eks. skal indlevere en ansøgning, blanket eller lignende til den dataansvarlige, kan oplys-

ningspligten opfyldes ved, at de fornødne informationer er fortrykt på ansøgningen, blanketten m.v. Det gælder også, hvis oplysningerne indsamles elektronisk gennem en hjemmeside på Internettet.

Hvis den registrerede selv henvender sig til den dataansvarlige uden brug af en fortrykt ansøgningsformular eller lignende, f.eks. i et almindeligt brev, skal den dataansvarlige opfylde sin oplysningspligt snarest muligt, hvilket i almindelighed vil sige inden for 10 dage. I praksis må det dog forventes, at oplysningspligten ofte ikke gælder i disse situationer, jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 2.3.1.

...

2.2. Oplysningspligt ved indsamling af oplysninger hos andre end den registrerede

2.2.1. På hvilket tidspunkt skal oplysningspligten opfyldes?

Oplysningspligten over for den registrerede i forbindelse med indsamling af oplysninger om den pågældende hos andre end den registrerede selv *indtræder som udgangspunkt ved registreringen* af de indsamlede oplysninger. I de tilfælde, hvor de indsamlede oplysninger er bestemt til videregivelse til tredjemand, indtræder oplysningspligten dog senest, når videregivelse af de indsamlede oplysninger finder sted, jf. lovens § 29, stk. 1.

Hvilken tidsfrist, der kan indlægges i begrebet ‘ved registreringen’, afhænger af sagens nærmere omstændigheder. Den dataansvarlige skal dog altid – vurderet i forhold til den indsats der kræves fra den dataansvarliges side for at opfylde oplysningspligten – give den registrerede meddelelse så tidligt som muligt. Hvis den dataansvarlige allerede på selve registreringstidspunktet ved, at der i løbet af ganske kort tid herefter skal rettes henvendelse til den registrerede, f.eks. fordi den dataansvarlige skal forelægge sagens dokumenter for den registrerede, eller der skal foretages andre sagsbehandlingsskridt, vil oplysningspligten som alt-overvejende hovedregel kunne opfyldes

samtidig med denne senere henvendelse. I øvrigt vil oplysningspligten i almindelighed skulle opfyldes inden for 10 dage efter registrering.”

Det må efter min opfattelse under alle omstændigheder anses for problematisk hvis der går mere end ca. en måned fra modtagelsen af partens klage til myndighedens første henvendelse til parten. Jo længere tid der går, des mere kritisk må tidsforløbet vurderes.

Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 til samtlige ministerier, styrelser mv. om mål for hurtig sagsbehandling mv. og Indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af samme dato (j.nr. 1.k. 1997/1002-2) til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd indeholder retningslinjer om målsætninger for sagsbehandlingstiden, herunder en konkret tilkendegivelse af at borgeren under alle omstændigheder – hvor ikke andet er fastsat (jf. f.eks. 10-dags-fristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2, og forvaltningslovens § 16, stk. 2) – bør have et (eventuelt foreløbigt) svar fra myndighederne inden 1 måned efter sagens modtagelse.

Den gennemsnitlige tid der gik fra modtagelsen af partens klage til ankenævnet rettede den første henvendelse til parten (knap 1½ dag) i de 10 undersøgte sager fra ankenævnet, ligger efter min opfattelse klart inden for det acceptable.

I de undersøgte sager gik der i alle sagerne kun op til 2 dage efter modtagelsen af partens klage før ankenævnet første gang rettede henvendelse til parten. Efter min opfattelse må den tid der gik fra ankenavnets modtagelse af partens klage til ankenavnets første henvendelse til parten, således i alle de undersøgte sager betegnes som yderst tilfredsstillende.

3.2.2. Samlet sagsbehandlingstid

3.2.2.1. Samlet sagsbehandlingstid generelt

Det er ikke muligt generelt at foretage en præcis angivelse af hvilken samlet sagsbe-

handlingstid der kan anses for acceptabel. En nærmere bedømmelse af den samlede sagsbehandlingstid kræver en vurdering af den pågældende sags art og eventuelt også sagens konkrete omstændigheder. Der må således f.eks. tages hensyn til i hvilken udstrækning en korrekt behandling af sagen har krævet indhentelse af (yderligere) oplysninger eller gennemførelse af andre tids- og ressourcekrævende processkridt, om sagens afgørelse – når denne i øvrigt er klar til afgørelse – er mere eller mindre kompliceret, og om sagen af hensyn til parten eller andre private eller offentlige interesser må anses for mere eller mindre hastende. Ligeledes kan en sag også give anledning til mere generelle og principielle overvejelser som kan betyde en længere samlet sagsbehandlingstid.

Derimod kan der efter min opfattelse ved vurderingen af den generelt acceptable sagsbehandlingstid på et område ikke tages hensyn til myndighedens (og medarbejdernes) subjektive forhold, idet vurderingen må hvile på et objektivt grundlag. At myndigheden således i almindelighed har utilstrækkelige ressourcer, eller at der på et sagsområde kommer flere sager end forventet, kan således nok for myndighedens medarbejdere være subjektivt undskyldende momenter, men det kan ikke bevirke en forlængelse af den tid som må anses for en i almindelighed acceptabel sagsbehandlingstid på området.

Med henblik på min undersøgelse af den generelle sagsbehandlingstid hos Skatteankenævn Lolland-Falster anmodede jeg i mit brev af 21. november 2007 skatteankenævnet om at redegøre nærmere for hvorledes sagsbehandlingstiden hos skatteankenævnet var i forhold til de generelle målsætninger som fandtes i det ovenfor citerede delmål 18 fra resultatkontrakt for 2007 mellem Skatteministeriets departement og SKAT.

Skatteankenævnet skriver i udtalelsen af 16. januar 2008 at et skatteankenævn som er en uafhængig klageinstans, ikke er omfattet af denne resultatkontrakt, herunder de generelle målsætninger i delmål 18. Dette er jeg

enig med skatteankenævnet i. Min anmodning var alene begrundet i at det kunne være naturligt for skatteankenævnet at overveje om de generelle målsætninger der fremgår af resultatkontraktens delmål 18 – som må formodes at være fastsat ud fra overvejelser om en acceptabel sagsbehandlingstid i de involverede sager – kunne være til inspiration for ankenævnet.

Skatteankenævnet skriver videre i udtalelsen af 16. januar 2008 at en sagsbehandlingstid på 3 måneder fra klage modtages og til afgørelse sendes – som er målet ifølge delmål 18 – som hovedregel rent praktisk ikke ville kunne overholdes. Skatteankenævnet henviser til de formelle regler i skatteforvaltningsloven og forretningsordenen for skatteankenævnet.

I skatteforvaltningsloven og i forretningsordenen for skatteankenævnet er der – som også beskrevet ovenfor i afsnit 2 og i ankenævnets udtalelse af 16. januar 2008 – en række bestemmelser om processen i de sager som ankenævnet behandler.

Det fremgår således af skatteforvaltningslovens § 36, stk. 3, at forinden skatteankenævnet afgør en klage, skal det indhente en udtalelse om klagen fra told- og skatteforvaltningen. Denne udtalelse skal afgives inden 14 dage, men ankenævnet kan i visse tilfælde give en længere frist.

Endvidere følger det af skatteforvaltningslovens § 36, stk. 5, jf. § 19, stk. 1-3, at skatteankenævnet skal udarbejde en sagsfremstilling inden ankenævnet træffer en afgørelse i sagen, medmindre afgørelsen træffes efter anmodning fra sagens parter, og skatteankenævnet fuldt ud kan imødekomme anmodningen, eller ankenævnet og sagens parter i øvrigt er enige om afgørelsen. Sagsfremstillingen skal indeholde en redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske forhold der påtænkes tillagt betydning ved afgørelsen. Der skal endvidere oplyses om den afgørelse som disse oplysninger efter ankenævnets vurdering fører til, med en begrundelse der opfylder de krav til

en begrundelse for en forvaltningsafgørelse der følger af forvaltningsloven. Sagsfremstillingen skal herefter sendes til udtalelse hos sagens parter med en svarfrist der ikke uden parternes samtykke kan være på mindre end 15 dage regnet fra høringskrivelsens datering, medmindre en anden frist er bestemt i lovgivningen.

Skatteankenævnet oplyser i udtalelsen af 16. januar 2008 at ankenævnet, i medfør af § 11, stk. 6, i forretningsordenen for skatteankenævnet, har besluttet at de enkelte sager behandles på et møde i ankenævnet – inden sagsfremstillingen med forslag til en afgørelse sendes til sagens parter.

Ligeledes følger det af skatteforvaltningslovens § 36, stk. 6, at sagens parter i øvrigt har ret til at udtale sig skriftligt eller mundtligt over for skatteankenævnet. Hertil skal sagens parter også have en frist. I forretningsordenens § 13, stk. 4, bestemmes det at hvis en klager har tilkendegivet et ønske om at udtale sig skriftligt eller mundtligt over for nævnet, og udtalelsen ikke er fremkommet inden for rimelig tid, kan nævnet fastsætte en frist. For skriftlige udtalelser kan fristen ikke være under 15 dage (forretningsordenens § 13, stk. 4, 2. pkt.). For mundtlige udtalelser skal fristen minimum være til næste møde og med en mødeindkaldelse på ikke under 15 dage (forretningsordenens § 13, stk. 4, 3. pkt.).

Skatteankenævnet har i udtalelsen af 16. januar 2008 oplyst at ankenævnet i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 har truffet afgørelse i 94 sager, og at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid har været 9,2 måneder (ekskl. tilbagekaldte klager og klager som har været berostillet).

Det er efter min opfattelse ikke muligt mere præcist at angive hvilken samlet sagsbehandlingstid der generelt vil være acceptabel for skatteankenævnetenes behandling af de sager som hører under ankenævnetenes område.

Det er klart at en procedure som ovenfor beskrevet, med en pligt til at indhente en ud-

talelse fra den myndighed hvis afgørelse er påklaget, fremsendelse af en sagsfremstilling med et forslag til en afgørelse til parten, nævnsbehandling mv., medfører en vis sagsbehandlingstid. Dog vil visse af disse sagsbehandlingsskridt i et vist omfang allerede gælde efter de almindeligt gældende sagsbehandlingsregler og således ikke være særlige for det her undersøgte område, ligesom visse af sagsbehandlingsskridtene vil kunne undlades i de sager hvor der gives parten medhold.

Det er også min umiddelbare vurdering at der på skatteområdet er en vis mængde mere eller mindre komplicerede sager som i sig selv kan betyde en vis sagsbehandlingstid.

På denne baggrund er det min umiddelbare opfattelse at en gennemsnitlig samlet sagsbehandlingstid på ca. 9,2 måneder som skatteankenævnet har oplyst, ikke i sig selv kan anses for uacceptabel.

Jeg bemærkede i min foreløbige rapport af 15. juli 2008 at Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 til samtlige ministerier, styrelser mv. om mål for hurtig sagsbehandling mv. og Indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af samme dato (j.nr. 1.k. 1997/1002-2) til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd indeholder retningslinjer om målsætninger for sagsbehandlingstiden. Det henstilles således bl.a. at de enkelte offentlige myndigheder opstiller målsætninger for hvor hurtigt man vil tilstræbe at behandle sager hvor myndigheden skal træffe afgørelser i forhold til borgerne. For sagstyper der sjældent forekommer, eller hvor der gør sig særlige forhold gældende, kan man undlade at opstille mål for sagsbehandlingstider. Det bemærkes samtidig at de enkelte offentlige myndigheder bør udarbejde en oversigt over de opstillede mål for sagsbehandlingstider, og at oversigten er offentlig tilgængelig.

Skatteankenævn Vendsyssel har i en udtalelse af 3. oktober 2008 bemærket at Skat – Ankecenter har udtalt at der vil blive opstil-

let målsætninger for sagsbehandlingstider, og at målsætningerne vil blive offentliggjort.

3.2.2.2. Den samlede sagsbehandlingstid i de undersøgte sager

Den samlede sagsbehandlingstid (regnet fra modtagelsen af partens klage til skatteankenævnets afgørelse i sagen) har i de 10 undersøgte sager varieret fra knap 5 ¼ måned (sag 1) til 10 ¾ måned (sag 4).

Den samlede sagsbehandlingstid har i de 10 sager fordelt sig således:

Tidsrum	Antal sager	Sagsnumre
Over 5, men under 6 måneder	1	01
Over 8, men under 9 måneder	1	02
Over 9, men under 10 måneder	7	03, 05, 06, 07, 08, 09, 10
Over 10, men under 11 måneder	1	04

Den gennemsnitlige samlede sagsbehandlingstid har for alle 10 undersøgte sager været 267,7 dage svarende til godt 8 ¾ måned (8,801 måned).

Jeg har ikke fundet anledning til at sætte mig nærmere ind i de materielle spørgsmål i de undersøgte sager for at kunne udtale mig mere konkret om den samlede sagsbehandlingstid i de enkelte sager.

Jeg har lagt vægt på at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i de undersøgte sager ligger ca. ½ måned under den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle de sager hvori ankenævnet traf afgørelse i 2007.

Endvidere har jeg lagt vægt på at der ikke er den store spredning i sagsbehandlingstiden i de undersøgte sager. Det skal dog be-

mærkes at sagsbehandlingstiden i sag 1 var noget lavere end i de øvrige sager, men at der i sag 1 også blev givet fuldt medhold til parten. Ligeledes skal det bemærkes at sagerne 3-10 indgik i et sagskompleks hvor problemstillingen var den samme, og at det derfor var naturligt at sagerne blev afgjort på samme tid uanset sagernes forskellige udfald.

3.2.3. *Besvarelse af rykkere og underretning af parten når en sag trækker ud*

Af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (optaget i Retsinformation (www.retsinfo.dk) som VEJ nr. 11740 af 4. december 1986) fremgår følgende om forvaltningsmyndigheders besvarelse af rykkerskrivelser:

“208. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.”

Skatteankenævnet har ikke i nogen af de undersøgte sager efter det materiale der har foreligget for mig, modtaget rykkere fra en part.

Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986) indeholder også følgende punkter:

“206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndig-

heden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. 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.”

Herefter har myndigheden ikke blot pligt til at underrette parten i tilfælde hvor sagen trækker længere ud end myndigheden i den konkrete sag (evt. som svar på en rykker) har givet udtryk for over for parten, men også i tilfælde hvor sagsbehandlingen bliver mere langvarig end det ud fra partens synspunkt med rimelighed kan forventes. Myndigheden må således vurdere hvor lang tid parten med rimelighed kan forvente at der i almindelighed vil medgå til behandlingen af en sag af den omhandlede art, og – når dette tidsrum er forløbet – underrette parten om at behandlingen af sagen trækker ud, og så vidt muligt om hvornår sagen kan forventes afsluttet.

Skatteankenævnet har i intet tilfælde i de undersøgte sager efter det materiale der har foreligget for mig, givet en part underretning efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

Jeg skrev i min foreløbige rapport af 15. juli 2008 at det var min opfattelse at der – selv i de mere komplicerede af de undersøgte sager – i alle tilfælde burde have været givet underretning efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning når der var gået ca. tre måneder fra skatteankenævnets første henvendelse til parten, og herefter igen ca. hver tredje måned.

Endvidere skrev jeg at der i alle de undersøgte sager efter det materiale der havde foreligget for mig, var en periode hvor der var gået længere tid end 3 måneder imellem sagsekspeditioner i forhold til sagerne parter. Jeg gav samtidig denne skematiske oversigt over disse sager:

Sag	Antal perioder > 3 mdr.	Periodelængder
Sag 01	1	Godt 5 måneder (5,06 måned)
Sag 02	1	Knap 7 ¼ måned (7,17 måned)
Sag 03	1	Knap 3 ¾ måned (3,68 måned)
Sag 04	1	Godt 7 måneder (7,10 måned)
Sag 05	1	Godt 4 ¾ måned (4,87 måned)
Sag 06	1	Knap 3 ¾ måned (3,68 måned)
Sag 07	1	Godt 4 ¾ måned (4,87 måned)
Sag 08	1	Knap 3 ¾ måned (3,68 måned)
Sag 09	1	Knap 3 ¾ måned (3,68 måned)
Sag 10	1	Knap 5 måneder (4,90 måned)

På den baggrund skrev jeg i min foreløbige rapport af 15. juli 2008 at skatteankenævnet i de undersøgte sager konsekvent havde tilsidesat underretningspligten efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

Jeg bemærkede samtidig at undladelsen af at underrette efter pkt. 206-207 i vejledningen ikke alene var sket i tilfælde hvor der blev foretaget en sagsekspedition i forhold til sagens part kort tid efter udløbet af en 3-måneders-periode, men også i tilfælde hvor der var gået langt mere end 3 måneder mellem sagsekspeditioner i forhold til sagens part. Dette syntes at være udtryk for at tilsidesættelsen af underretningspligten var sket konsekvent og ikke alene i de tilfælde hvor ankenævnet foretog en sagsekspedition i forhold til parten kort tid efter udløbet af en 3-måneders-periode.

Til min bemærkning om at skatteankenævnet i de undersøgte sager konsekvent havde tilsidesat underretningspligten efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, har skatteankenæv-

net skrevet følgende i udtalelsen af 15. august 2008:

”Den sidste konklusion er skatteankenævnet uforstående over for, idet der i kvitterings-skrivelsen netop anføres, at den samlede sagsbehandlingstid i skatteankenævnet – afhængig af sagens forhold – normalt er 4-6 måneder. I de 10 undersøgte sager er sagsfremstilling og forslag til afgørelse udsendt i 8 ud af 10 sager inden for 6 måneder og i de sidste 2 sager efter 7 måneder.”

Skatteankenævnet har samtidig vedlagt et bilag med overskriften ”Sagens forløb ved skatteankenævnet”. I dette bilag er det bl.a. nævnt at “[d]en samlede sagsbehandlingstid i skatteankenævnet er – afhængig af sagens forhold – normalt 4-6 måneder”. Jeg forstår det skatteankenævnet skriver i udtalelsen af 15. august 2008, således at dette bilag bliver vedlagt skatteankenævnets første brev til pågældende part (kvitteringsbrevet).

Skatteankenævnet har endvidere vedlagt en oversigt over de 10 undersøgte sager hvoraf det fremgår at skatteankenævnet i 8

af sagerne (sagerne 1, 3 og 5-10) sendte en sagsfremstilling og et forslag til en afgørelse i sagerne til de pågældende parter inden 6 måneder efter at skatteankenævnet havde kvitteret for modtagelsen af pågældende klage. Af oversigten fremgår det at skatteankenævnet i de 2 resterende sager (sagerne 2 og 4) sendte en sagsfremstilling og et forslag til en afgørelse i sagerne til de pågældende parter efter godt 7 måneder.

Jeg skal bemærke at det ikke af nogen af de 10 undersøgte sager efter det materiale der har foreligget for mig, er fremgået at skatteankenævnet i forbindelse med skatteankenævnets første brev til parten i en sag har orienteret om at den samlede sagsbehandlingstid normalt er 4-6 måneder. Det er ikke, ifølge brevkopierne i de 10 undersøgte sager, skrevet i selve de kvitteringsbreve som skatteankenævnet har sendt til parterne. Der er heller ikke, ifølge brevkopierne i sagerne, i kvitteringsbrevene henvist til at der var vedlagt et bilag. Endvidere har der, efter det materiale der har foreligget for mig, ikke i de undersøgte sager været en kopi af det ovenfor omtalte bilag hvor bl.a. den forventede samlede sagsbehandlingstid var angivet. Det har således ikke ved min gennemgang af de 10 undersøgte sager været muligt for mig at konstatere at skatteankenævnet i forbindelse med skatteankenævnets første brev til parten har orienteret om at den samlede sagsbehandlingstid normalt er 4-6 måneder.

Hvis det imidlertid lægges til grund at skatteankenævnet i forbindelse med skatteankenævnets første brev til parten i en sag, herunder ved et bilag, orienterer om at den samlede sagsbehandlingstid normalt er 4-6 måneder, er det min opfattelse at indtil de 4-6 måneder er forløbet, er der ikke krav om særskilt underretning efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning når der er gået ca. tre måneder siden skatteankenævnet sidst har skrevet til parten i sagen. I så fald har skatteankenævnet ikke konsekvent tilsidesat underretningsspligten efter pkt. 206-

207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven i de undersøgte sager.

Den orientering om sagsbehandlingstiden i en sag hos skatteankenævnet som der efter det nu oplyste gives til parten, vedrører den samlede sagsbehandlingstid. I bilaget "Sagens forløb ved skatteankenævnet" (som jeg forstår bliver vedlagt skatteankenævnets første brev til pågældende part) skrives der således at "[d]en samlede sagsbehandlingstid i skatteankenævnet er – afhængig af sagens forhold – normalt 4-6 måneder". Den samlede sagsbehandlingstid må forstås som den tid der går fra parten modtager kvitteringsbrevet, og indtil parten modtager en endelig afgørelse i sagen hos skatteankenævnet.

Hvis parten i en sag hos skatteankenævnet ikke modtager en endelig afgørelse i sagen fra skatteankenævnet inden 4-6 måneder efter at parten modtog kvitteringsbrevet, bliver den samlede sagsbehandlingstid længere end den der er angivet over for parten. I sådanne tilfælde vil skatteankenævnet skulle underrette parten om at den samlede sagsbehandlingstid bliver længere end oprindeligt angivet, og så vidt muligt oplyse om hvornår den endelige afgørelse herefter kan forventes at foreligge.

Bortset fra en enkelt sag (sag 1) er den samlede sagsbehandlingstid i de undersøgte sager længere end de 4-6 måneder som parten efter det oplyste er blevet orienteret om. Jeg henviser til skemaet ovenfor. I disse sager skulle skatteankenævnet derfor underrette parten om at den samlede sagsbehandlingstid blev længere end oprindeligt angivet, og så vidt muligt oplyse om hvornår den endelige afgørelse herefter kunne forventes at foreligge. Skatteankenævnet har efter det materiale der har foreligget for mig, og efter det der i øvrigt er oplyst over for mig, ikke i disse sager (sagerne 2-10) underrettet parten om at den samlede sagsbehandlingstid blev længere end oprindeligt angivet. Dette finder jeg beklageligt.

Konklusion

Den gennemsnitlige tid der gik fra modtagelsen af partens klage til ankenævnet rettede den første henvendelse til parten (knap 1½ dag) i de 10 undersøgte sager fra ankenævnet, ligger efter min opfattelse klart inden for det acceptable.

I de undersøgte sager gik der i alle sagerne kun op til 2 dage efter modtagelsen af partens klage før ankenævnet første gang rettede henvendelse til parten. Efter min opfattelse må den tid der gik fra ankenævnets modtagelse af partens klage til ankenævnets første henvendelse til parten således i alle de undersøgte sager betegnes som yderst tilfredsstillende.

Det er min umiddelbare opfattelse at en gennemsnitlig samlet sagsbehandlingstid på ca. 9,2 måneder, som skatteankenævnet har oplyst der er for de afgørelser nævnet har truffet i 2007, ikke i sig selv kan anses for uacceptabel.

Den samlede sagsbehandlingstid (regnet fra modtagelsen af partens klage til skatteankenævnets afgørelse i sagen) har i de 10 undersøgte sager varieret fra knap 5 ¼ måned (sag 1) til 10 ¾ måned (sag 4).

Den gennemsnitlige samlede sagsbehandlingstid har for alle 10 undersøgte sager været 267,7 dage svarende til godt 8 ¾ måned (8,801 måned).

Jeg har ikke fundet anledning til at sætte mig nærmere ind i de materielle spørgsmål i de undersøgte sager for at kunne udtale mig mere konkret om den samlede sagsbehandlingstid i de enkelte sager.

Jeg skrev i min foreløbige rapport af 15. juli 2008 at der i alle de undersøgte sager, efter det materiale der havde foreligget for

mig, var en periode hvor der var gået længere tid end 3 måneder imellem sagsekspeditioner i forhold til sagerne parter.

På den baggrund skrev jeg at skatteankenævnet i de undersøgte sager konsekvent havde tilsidesat underretningspligten efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

Jeg bemærkede samtidig at undladelsen af at underrette efter pkt. 206-207 i vejledningen ikke alene var sket i tilfælde hvor der blev foretaget en sagsekspedition i forhold til sagens part kort tid efter udløbet af en 3-måneders-periode, men også i tilfælde hvor der var gået langt mere end 3 måneder mellem sagsekspeditioner i forhold til sagens part. Dette syntes at være udtryk for at tilsidesættelsen af underretningspligten var sket konsekvent og ikke alene i de tilfælde hvor ankenævnet foretog en sagsekspedition i forhold til parten kort tid efter udløbet af en 3-måneders-periode.

Hvis det imidlertid lægges til grund at skatteankenævnet – som oplyst i nævnets udtalelse af 15. august 2008 – i forbindelse med skatteankenævnets første brev til parten i en sag, herunder ved et bilag, orienterer om at den samlede sagsbehandlingstid normalt er 4-6 måneder, er det min opfattelse at indtil de 4-6 måneder er forløbet, er der ikke krav om særskilt underretning efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning når der er gået ca. tre måneder siden skatteankenævnet sidst har skrevet til parten i sagen. I så fald har skatteankenævnet ikke konsekvent tilsidesat underretningspligten efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven i de undersøgte sager.

Bortset fra en enkelt sag (sag 1) er den samlede sagsbehandlingstid i de undersøgte sager længere end de 4-6 måneder som parten efter det oplyste er blevet orienteret om. Jeg henviser til skemaet ovenfor. I disse sager skulle skatteankenævnet derfor underrette parten om at den samlede sagsbehandlingstid blev længere end oprindeligt angivet, og så vidt muligt oplyse om hvornår den endelige afgørelse herefter kunne forventes at foreligge. Skatteankenævnet har efter det

materiale der har foreligget for mig, og efter det der i øvrigt er oplyst over for mig, ikke i disse sager (sagerne 2-10) underrettet parten om at den samlede sagsbehandlingstid blev længere end oprindeligt angivet. Dette finder jeg beklageligt.

Med venlig hilsen

Hans Gammeltoft-Hansen

Undersøgelse af sagsbehandlingstiden hos Skatteankenævn Vendsyssel

J.nr. 2007-3299-980

1. Undersøgelsens afgrænsning, tilrettelæggelse og gennemførelse

Jeg skrev den 21. november 2007 til Skatteankenævn Vendsyssel at jeg havde besluttet at have særligt fokus på sagsbehandlingstiden hos en række myndigheder inden for forskellige områder. Jeg havde derfor besluttet efter bestemmelsen i § 17, stk. 2, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand at gennemføre et egen drift-projekt om sagsbehandlingstiden hos en række forskellige myndigheder. I den forbindelse havde jeg besluttet at undersøge sagsbehandlingstiden hos bl.a. to skatteankenævn, og jeg havde her tilfældigt udvalgt Skatteankenævn Vendsyssel og Skatteankenævn Lolland-Falster.

Jeg skrev at min undersøgelse ville angå dels den generelle sagsbehandlingstid hos Skatteankenævn Vendsyssel (og Skatteankenævn Lolland-Falster), dels sagsbehandlingstiden i 10 konkrete sager fra hvert af de to skatteankenævn. Der skulle være tale om de første 10 sager hvor skatteankenævnet havde truffet afgørelse efter 1. oktober 2007.

I brevet bemærkede jeg at jeg på SKAT's hjemmeside havde konstateret at der i resultatkontrakt for 2007 mellem Skatteministeriets departement og SKAT bl.a. var fastsat nogle generelle målsætninger vedrørende sagsbehandlingsprocesser og sagsbehandlingstider (resultatkrav 4). Af delmål 18 i resultatkontrakten fremgik følgende:

"Mål 18: Sagsbehandlingstider generelt

Målet for den generelle sagsbehandlingstid i SKAT er, at sagerne skal være afsluttet inden

for 90 dage. Der måles på sagsbehandlingstiden, og der måles på spredningen for at sikre et incitament til at behandle de sager, der har overskredet fristen.

Målingen omfatter den eksisterende sagsbeholdning såvel som nye sager, der oprettes i 2007.

Mål

90 pct. af sagerne skal generelt være afsluttet inden for 90 dage.

Mindst 94 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 6 måneder.

Mindst 97 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 9 måneder.

Mindst 99,5 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 12 måneder.

Note: Undtaget fra målingen af sagsbehandlingstider generelt er de sager, der beror på domstolsprøvelse."

Med henblik på min undersøgelse af den generelle sagsbehandlingstid hos Skatteankenævn Vendsyssel anmodede jeg skatteankenævnet om i en udtalelse til mig at redegøre nærmere for hvorledes sagsbehandlingstiden hos skatteankenævnet var i forhold til de generelle målsætninger som fandtes i det ovenfor citerede delmål 18 fra resultatkontrakten mellem Skatteministeriets departement og SKAT.

Jeg orienterede den 21. november 2007 Skatteministeriet om mit brev af samme dato til Skatteankenævn Vendsyssel.

Den 16. januar 2008 modtog jeg en udtalelse af 14. januar 2008 fra Skatteankenævnet Vendsyssel og de 10 sager som ankenævnet havde afgjort først i oktober 2007.

I udtalelsen af 14. januar 2008 skrev Skatteankenævnet Vendsyssel bl.a. følgende:

”Skatteankenævnets udtalelse vedrørende sagsbehandlingstiden:

Det er skatteankenævnets opfattelse, at ankenævnene ikke er omfattet af de fastsatte målsætninger vedr. sagsbehandlingstider i Resultatkontrakt for 2007 mellem Skatteministeriets departement og SKAT, idet skatteankenævnene er en uafhængig klageinstans.

Rent praktisk vil en sagsbehandlingstid på 3 måneder fra klage modtages og til afgørelse sendes som hovedregel ikke kunne overholdes jf. de formelle regler i skatteforvaltningsloven og forretningsordenen for skatteankenævnet.

De formelle regler kræver følgende:

Når klagen er modtaget, anmodes SKAT om en udtalelse, der skal afgives inden 14 dage jf. skatteforvaltningslovens § 36 stk. 3 samt forretningsordenen for skatteankenævnet (bkg. nr. 607 af 14/6 2006 som ændret ved bkg. nr. 81 af 24/1 2007 – herefter benævnt FO) § 10 stk. 1.

Herefter klargøres sagen af sekretariatet med sagsfremstilling og forslag til afgørelse til forelæggelse for nævnet. Sagen skrives på dagsorden til nævnsmødet og sendes med dagsordenen ud til nævnsmedlemmerne jf. FO § 6. Skatteankenævnet Vendsyssel har besluttet, at alle sager skal behandles på et møde, inden forslag og sagsfremstilling udsendes til klager (FO § 11 stk. 6).

Efter behandlingen på nævnsmøde sendes sagsfremstilling og forslag (hvis der ikke gives medhold) til høring hos klager/og klagers repræsentant jf. skatteforvaltningslovens § 36 stk. 6 og FO § 11 stk. 7. Klagerens svarfrist kan forlænges, såfremt klageren ønsker det. Svarfristen er 15 dage.

Såfremt klager ønsker et foretræde for nævnet, skal klageren indkaldes til møde med 15 dages varsel – FO § 13 stk. 3 og 4.

Hvis klageren udebliver fra et ønsket foretræde for nævnet eller undlader at indsende skriftlige kommentarer, selv om han har udtrykt, at der kommer skriftlige kommentarer, kan nævnet først træffe afgørelse efter at klager er gjort bekendt med, at der nu er fastsat en frist og fristen (ikke under 15 dage) er udløbet.

Ovenstående betyder dog ikke, at skatteankenævnet ikke er yderst opmærksomt på sagsbehandlingstiderne. Skatteankenævnet tilstræber i overensstemmelse med god forvaltningsskik at behandle sagerne så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt.

Nævnet har følgende aftale med sekretariatet om prioritering af sagsbehandlingen:

Rækkefølgen i sagsbehandlingen prioriteres ud fra følgende kriterier:

1. Ansvarssager, forskudssager, bindende svar, anmodninger om genoptagelse, fristoverskridelsessager og sager, hvor det er øvrigt skønnes at der er behov for en hurtigere sagsbehandling.
2. Almindelige sager.
3. Berostillede eller sager, der kan sidestilles hermed.

Skatteankenævnet har i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 truffet afgørelse i 117 sager, eksklusiv tilbagekaldte sager og sager, som har været berostillet. (1 sag = 1 indkomstår). Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er faldet fra 10,4 måneder i januar til 4,8 måneder i december. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for hele perioden udgør 7,4 måneder. Sagsbehandlingstiden er regnet fra modtagelse af klagen til afgørelsen er truffet.

Beholdningen af sager (indkomstår), der ikke er klargjort til nævnsmøde pr. 31. december 2007, udgør 37, heraf er 28 berostillet. Tilsvarende var der pr. 1. juli 2006 (starttidspunktet for de nyetablerede skatteankenævnet) en beholdning på 143 sager, heraf 65 berostillet.

Den positive udvikling i sagsbehandlingstiden skyldes hovedsageligt, at den vigende klage tilgang har medført, at sagsbeholdningen har kunnet afvikles. Sekretariatet (dækkende Skatteankenævn Vendsyssel, Skatteankenævn Aalborg og Skatteankenævn Thisted) havde pr. 1. juli 2006 i alt 344 sager mod 108 pr. 31. december 2007.

Oplysninger om Skatteankenævn Vendsyssel

Skatteankenævn Vendsyssel har 15 medlemmer, der er udpeget af ministeren efter indstilling fra kommunerne: Frederikshavn, Læsø, Hjørring og Brønderslev. Nævnte kommuner har tilsammen et indbyggertal på ca. 170.000. Skatteankenævn Vendsyssel er opdelt i 2 besluttende led: Vendsyssel Vest og Vendsyssel Øst. Sagerne til nævnet fordeles efter postnumre. I specielle situationer kan opdelingen fraviges efter aftale, ligesom der kan behandles sager på fællesmøder.

De besluttende led har hver især møde 1 gang om måneden. Fællesmøder afholdes efter behov i januar, marts, maj, oktober og altid i december.

Der er afholdt 21 ankenævnsmøder.

Skatteankenævnets foldere vedlægges.

Det bemærkes, at alle skatteankenævne pr. 1. oktober 2007 er gået over til at anvende et revideret koncept for sagsfremstilling m.v. udarbejdet i regi af Foreningen af Danske Skatteankenævne (FDS). De tilsendte sager er derfor en blanding af sager udarbejdet efter det tidligere og det reviderede koncept."

Skatteankenævn Vendsyssel meddelte den 4. marts 2008 telefonisk en af mine medarbejdere at nogle af de generelle tal som var angivet i ankenævnets udtalelse af 14. januar 2008, var forkerte. Skatteankenævnet havde således i perioden 1. januar 2007 – 31. december 2007 truffet afgørelse i 130 sager (ikke 117 sager som angivet i udtalelsen). Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for perioden var ikke 7,4 måneder, men 7,8 måneder. Beholdningen af sager (indkomstår) der ikke var klargjort til nævnsmøde pr. 31. december

2007, udgjorde 39 (ikke 37), heraf 26 berostillede (ikke 28).

Den 15. juli 2008 sendte jeg Skatteankenævn Vendsyssel min foreløbige rapport om undersøgelsen af sagsbehandlingstiden hos skatteankenævnet med henblik på ankenævnets eventuelle bemærkninger hertil. I fremsendelsesbrevet skrev jeg bl.a. at hvis skatteankenævnet ønskede det, deltog man gerne herfra i et møde om rapporten inden skatteankenævnet afgav sin udtalelse. Jeg bad om at modtage ankenævnets bemærkninger senest den 1. september 2008.

Den 12. august 2008 anmodede Skatteankenævn Vendsyssel om at fristen for at komme med bemærkninger blev udskudt til starten af oktober 2008. Skatteankenævnet begrundede det med at der skulle være fællesmøde i skatteankenævnet den 2. oktober 2008 hvor min foreløbige rapport kunne blive drøftet.

Jeg imødekom den 14. august 2008 Skatteankenævn Vendsyssels anmodning om at få udskudt svarfristen.

Skatteankenævn Vendsyssel afgav på denne baggrund en udtalelse af 3. oktober 2008. Skatteankenævnets bemærkninger til min foreløbige rapport er gengivet de steder i rapporten som bemærkningerne vedrører.

2. Karakteristik af det udvalgte område

Der er i skatteforvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 907 af 28. august 2006 som ændret bl.a. ved § 1 i lov nr. 345 af 18. april 2007 om ændring af skatteforvaltningsloven og forskellige andre love og ved § 2 i lov nr. 531 af 17. juni 2008 om ændring af kildeskatteloven og skatteforvaltningsloven) fastsat bestemmelser om bl.a. skatteankenævn.

Det bestemmes i skatteforvaltningslovens § 6, stk. 1, at skatteministeren bestemmer landets inddeling i skatteankenævne og antallet af medlemmer af det enkelte skatteankenævn. Skatteministeren udnævner nævnsmedlemmer tillige med en suppleant for hvert af disse medlemmer efter indstilling fra kommunalbestyrelserne i de kom-

muner som skatteankenævnskredsen omfatter (skatteforvaltningslovens § 6, stk. 2).

I medfør af bl.a. skatteforvaltningslovens § 6, stk. 1, har skatteministeren udstedt bekendtgørelse nr. 1378 af 12. december 2006 om landets inddeling i skatte-, vurderings- og motorankenævnskredse. Det fremgår af bekendtgørelsens § 1 at landet er inddelt i 30 skatteankenævnskredse, herunder Skatteankenævn Vendsyssel der består af Frederikshavn Kommune, Læsø Kommune, Hjørring Kommune og Brønderslev-Dronninglund Kommune og har 15 medlemmer (§ 1, nr. 1).

Ifølge skatteforvaltningslovens § 5, stk. 1, afgør skatteankenævnene klager over told- og skatteforvaltningens afgørelser vedrørende de fysiske personer og dødsboer inden for en række nærmere opregnede sagstyper.

I skatteforvaltningslovens § 7, stk. 8, bestemmes det at told- og skatteforvaltningen stiller sekretariatsbistand til rådighed for skatteankenævnene. Det bestemmes samtidig at sekretariatet organisatorisk skal være adskilt fra den øvrige told- og skatteforvaltning.

Skatteforvaltningslovens § 36 indeholder bestemmelser om proceduren ved behandlingen af klagesager i skatteankenævnene. Af § 36 fremgår bl.a. følgende:

”§ 36. ...

Stk. 2. En klage til skatteankenævnet skal indgives skriftligt og begrundet til skatteankenævnet. Klagen skal være modtaget i skatteankenævnet senest 3 måneder efter modtagelsen af den afgørelse, der klages over. Klagen afvises, hvis den indgives efter udløbet af fristen. Skatteankenævnet kan dog se bort fra en fristoverskridelse, hvis særlige omstændigheder taler derfor.

Stk. 3. Forinden skatteankenævnet afgør en klage, skal det indhente en udtalelse om klagen fra told- og skatteforvaltningen. Udtalelsen skal afgives inden 14 dage. Hvis told- og skatteforvaltningen anmoder om det, og hvis omstændighederne ved den på-

klagede afgørelse taler derfor, kan skatteankenævnet dog give en længere frist.

Stk. 4. ...

Stk. 5. Bestemmelserne i § 19, stk. 1-3, finder tilsvarende anvendelse ved skatteankenævnets behandling af en klage.

Stk. 6. Ved høringen efter stk. 5 skal der oplyses om, at sagens parter i øvrigt har ret til at udtale sig skriftligt eller mundtligt over for skatteankenævnet. Skatteankenævnet kan, hvis udtalelsen ikke er afgivet inden for en rimelig tid, fastsætte en frist for afgivelse af udtalelsen.

Stk. 7. ...

Stk. 8. ...”

Skatteforvaltningslovens § 36, stk. 5, bestemmer at lovens § 19, stk. 1-3, finder anvendelse ved skatteankenævnets behandling af en klage. Det betyder at skatteankenævnet skal udarbejde en sagsfremstilling inden ankenævnet træffer en afgørelse i sagen. Det gælder dog ikke i det omfang afgørelsen træffes efter anmodning fra sagens parter, og skatteankenævnet fuldt ud kan imødekomme anmodningen, eller ankenævnet og sagens parter i øvrigt er enige om afgørelsen (§ 36, stk. 5, jf. § 19, stk. 1). Sagsfremstillingen skal indeholde en redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske forhold der påtænkes tillagt betydning ved afgørelsen. Der skal endvidere oplyses om den afgørelse som disse oplysninger efter ankenævnets vurdering fører til, med en begrundelse der opfylder de krav til begrundelsen af en forvaltningsafgørelse der følger af forvaltningsloven (§ 36, stk. 5, jf. § 19, stk. 2). Sagsfremstillingen skal sendes til udtalelse hos sagens parter med en svarfrist der ikke uden parternes samtykke kan være på mindre end 15 dage, regnet fra høringsskrivelsens datering, medmindre en anden frist er bestemt i lovgivningen. En part i sagen kan give afkald på denne høring (§ 36, stk. 5, jf. § 19, stk. 3).

I skatteforvaltningslovens § 7, stk. 6, bestemmes det at skatteministeren fastsætter en forretningsorden for skatteankenævnene.

Dette er sket ved bekendtgørelse nr. 607 af 14. juni 2006 om forretningsorden for skatteankenævn som ændret ved bekendtgørelse nr. 81 af 24. januar 2007 om ændring af bekendtgørelse af forretningsorden for skatteankenævn.

Kapitel 6 i forretningsorden for skatteankenævn indeholder bestemmelser om møder i nævnet. Det bestemmes i § 6, stk. 3, at formanden for skatteankenævnet efter aftale med sekretariatet fastsætter tid og sted for møderne i nævnet. Indkaldelsen til møderne skal så vidt muligt ske med mindst 7 dages varsel. Ifølge § 6, stk. 6, 1. pkt., skal de pågældende medlemmer af nævnet sammen med mødeindkaldelsen modtage det nødvendige materiale i de sager der skal behandles på mødet, herunder sagsfremstillingerne i sagerne og klagerens eventuelle kommentarer dertil.

I kapitel 10 i forretningsorden for skatteankenævn er der fastsat bestemmelser om skatteankenævnens behandling af klagesager.

I §§ 10-11 er der fastsat bestemmelser der stort set svarer til bl.a. bestemmelserne i skatteforvaltningslovens § 36, stk. 3, § 36, stk. 5, jf. § 19, stk. 1-3, og § 36, stk. 6, som jeg har beskrevet ovenfor.

I forretningsordenens § 13, stk. 3, 1. pkt., bestemmes det at klageren indkaldes skriftligt til et møde med mindst 15 dages varsel hvis klageren har anmodet om lejlighed til at forelægge sagen for en beslutningsdygtig del af nævnet, eller hvis nævnet anser det for

hensigtsmæssigt at indhente en mundtlig udtalelse fra klageren.

Modtager nævnet efter formandens beslutning en mundtlig orientering om klagen af sekretariatet forud for mødet, skal klageren vejledes herom senest samtidig med indkaldelsen til mødet, jf. § 13, stk. 3, 1. pkt., og om at vedkommende har ret til at overvære denne orientering, men uden taleret (forretningsordenens § 13, stk. 3, 3. pkt.).

I forretningsordenens § 13, stk. 4, bestemmes det at hvis en klager har tilkendegivet et ønske om at udtale sig skriftligt eller mundtligt over for nævnet, og udtalelsen ikke er fremkommet inden for rimelig tid, kan nævnet fastsætte en frist (se også skatteforvaltningslovens § 36, stk. 6). For skriftlige udtalelser kan fristen ikke være under 15 dage (forretningsordenens § 13, stk. 4, 2. pkt.). For mundtlige udtalelser skal fristen minimum være til næste møde og med en mødeindkaldelse på ikke under 15 dage (forretningsordenens § 13, stk. 4, 3. pkt.).

3. Undersøgelsen

3.1. Kortlægning af sagerne

De 10 sager fra Skatteankenævn Vendsyssel som jeg har undersøgt – og som i denne rapport er tildelt et fiktivt sagsnummer fra 11-20 – er sager hvor der er klaget til ankenævnet over en afgørelse fra et skattecenter. I nogle af sagerne har klagerne fået helt eller delvist medhold.

Hovedindholdet af de enkelte sager fremgår kort af følgende skema:

Sag nr.	Ankenævnets afgørelse angår	Ankenævnets afgørelse
11	Skattecenters bindende svar	Medhold
12	Skattecenters afgørelse om opgørelse af fortjeneste ved salg af fast ejendom	Stadfæstet
13	Skattecenters bindende svar	Stadfæstet
14	Skattecenters bindende svar	Medhold

Sag nr.	Ankenævnets afgørelse angår	Ankenævnets afgørelse
15	Skattecenters afgørelse om fradrag for underskud af virksomhed	Stadfæstet
16	Skattecenters afgørelse af om lån var skattepligtig gave, mv.	Delvist medhold
17	Skattecenters afgørelse om opgørelse af dødsbo	Stadfæstet
18	Skattecenters bindende svar	Medhold
19	Skattecenters afgørelse om befordringsfradrag	Medhold
20	Skattecenters afgørelse om opgørelse af indkomst	Stadfæstet

3.2. Sagsbehandlingstiden

3.2.1. Sagsbehandlingstiden fra modtagelsen af partens klage til myndighedens første henvendelse til parten

I alle 10 undersøgte sager har Skatteankenævn Vendsyssel rettet en første henvendelse til parten *inden 1 måned* fra modtagelsen af partens klage.

De 10 sager fordeler sig således:

Tidsrum	Antal sager	Sagsnumre
Samme dag	3	11, 13, 16
1 dag	4	17, 18, 19, 20
2 dage	1	12
5 dage	1	14
8 dage	1	15

Den gennemsnitlige tid der i de 10 undersøgte sager gik fra modtagelsen af klagen fra parten og til ankenævnet første gang henvendte sig til parten, var knap 2 dage (1,9 da-

ge). Som det fremgår af skemaet ovenfor, var en sådan henvendelse i 8 af de undersøgte sager sket senest 2 dage efter modtagelsen af klagen. I en sag (sag 14) skete henvendelsen 5 dage efter modtagelsen af klagen, og i en anden sag (sag 15) skete henvendelsen 8 dage efter modtagelsen af klagen.

På baggrund af de almindelige krav som følger af god forvaltningsskik, vil det efter omstændighederne i konkrete tilfælde kunne forsvares at der går indtil 1 måned efter sagens start før myndigheden retter den første henvendelse til parten. Dette kan særligt gælde i tilfælde hvor myndigheden allerede ved sin første henvendelse til parten kan afslutte sagen; dette har ikke været aktuelt i nogen af de undersøgte sager.

En noget kortere frist end 1 måned vil kunne følge af pligten til at underrette en registreret i medfør af §§ 28-29 i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer).

Af persondatalovens §§ 28-29 fremgår følgende:

”§ 28. Ved indsamling af oplysninger hos den registrerede skal den dataansvarlige el-

ler dennes repræsentant give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:
 - a) Kategorierne af modtagere.
 - b) Om det er obligatorisk eller frivilligt at besvare stillede spørgsmål samt mulige følger af ikke at svare.
 - c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger.

§ 29. Hvor oplysninger ikke er indsamlet hos den registrerede, påhviler det den dataansvarlige eller dennes repræsentant ved registreringen, eller hvor de indsamlede oplysninger er bestemt til videregivelse til tredje-mand, senest når videregivelsen af oplysningerne finder sted, at give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:
 - a) Hvilken type oplysninger det drejer sig om.
 - b) Kategorierne af modtagere.
 - c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger, eller

hvis registreringen eller videregivelsen udtrykkeligt er fastsat ved lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 gælder heller ikke, hvis underretning af den registrerede viser sig umulig eller er uforholdsmæssigt vanskelig."

Af Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger fremgår bl.a. følgende:

"2.1. Oplysningspligt ved indsamling af oplysninger hos den registrerede

2.1.1. På hvilket tidspunkt skal oplysningspligten opfyldes?

Efter lovens § 28, stk. 1, indtræder den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede ved *indsamlingen* af oplysninger.

Begrebet *indsamling*, der er én blandt andre behandlingsformer, jf. lovens § 3, nr. 2, dækker ikke blot over den form for behandling, der finder sted, når den dataansvarlige ved personlig eller telefonisk henvendelse eller gennem spørgeskemaer, ansøgningsformularer og lignende aktivt indsamler oplysninger hos den registrerede. Indsamling foreligger også, når den registrerede, evt. uopfordret, henvender sig til den dataansvarlige, hvad enten dette sker ved personligt fremmøde, telefonisk, skriftligt eller på anden måde, når blot den dataansvarlige modtager oplysningerne og derefter undergiver dem en eller anden form for behandling, f.eks. registrering eller opbevaring.

Den registrerede skal som udgangspunkt have meddelelse om de i § 28 nævnte forhold *samtidig med indsamlingen* af oplysninger hos den registrerede.

I de tilfælde, hvor oplysninger indsamles i forbindelse med, at den registrerede f.eks. skal indlevere en ansøgning, blanket eller lignende til den dataansvarlige, kan oplysningspligten opfyldes ved, at de fornødne informationer er fortrykt på ansøgningen, blanketten m.v. Det gælder også, hvis oplys-

ningerne indsamles elektronisk gennem en hjemmeside på Internettet.

Hvis den registrerede selv henvender sig til den dataansvarlige uden brug af en fortykt ansøgningsformular eller lignende, f.eks. i et almindeligt brev, skal den dataansvarlige opfylde sin oplysningspligt snarest muligt, hvilket i almindelighed vil sige inden for 10 dage. I praksis må det dog forventes, at oplysningspligten ofte ikke gælder i disse situationer, jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 2.3.1.

...

2.2. Oplysningspligt ved indsamling af oplysninger hos andre end den registrerede

2.2.1. På hvilket tidspunkt skal oplysningspligten opfyldes?

Oplysningspligten over for den registrerede i forbindelse med indsamling af oplysninger om den pågældende hos andre end den registrerede selv *indtræder som udgangspunkt ved registreringen* af de indsamlede oplysninger. I de tilfælde, hvor de indsamlede oplysninger er bestemt til videregivelse til tredje mand, indtræder oplysningspligten dog senest, når videregivelse af de indsamlede oplysninger finder sted, jf. lovens § 29, stk. 1.

Hvilken tidsfrist, der kan indlægges i begrebet 'ved registreringen', afhænger af sagens nærmere omstændigheder. Den dataansvarlige skal dog altid – vurderet i forhold til den indsats der kræves fra den dataansvarliges side for at opfylde oplysningspligten – give den registrerede meddelelse så tidligt som muligt. Hvis den dataansvarlige allerede på selve registreringstidspunktet ved, at der i løbet af ganske kort tid herefter skal rettes henvendelse til den registrerede, f.eks. fordi den dataansvarlige skal forelægge sagens dokumenter for den registrerede, eller der skal foretages andre sagsbehandlingsskridt, vil oplysningspligten som alt-overvejende hovedregel kunne opfyldes samtidig med denne senere henvendelse. I

øvrigt vil oplysningspligten i almindelighed skulle opfyldes inden for 10 dage efter registreringen."

Det må efter min opfattelse under alle omstændigheder anses for problematisk hvis der går mere end ca. en måned fra modtagelsen af partens klage til myndighedens første henvendelse til parten. Jo længere tid der går, des mere kritisk må tidsforløbet vurderes.

Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 til samtlige ministerier, styrelser mv. om mål for hurtig sagsbehandling mv. og Indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af samme dato (j.nr. 1.k. 1997/1002-2) til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd indeholder retningslinjer om målsætninger for sagsbehandlingstiden, herunder en konkret tilkendegivelse af at borgeren under alle omstændigheder – hvor ikke andet er fastsat (jf. f.eks. 10-dags-risten i offentlighedslovens § 16, stk. 2, og forvaltningslovens § 16, stk. 2) – bør have et (eventuelt foreløbigt) svar fra myndighederne inden 1 måned efter sagens modtagelse.

Den gennemsnitlige tid der gik fra modtagelsen af partens klage til ankenævnet rettede den første henvendelse til parten (knap 2 dage) i de 10 undersøgte sager fra ankenævnet, ligger efter min opfattelse klart inden for det acceptable.

I de undersøgte sager gik der i 8 af de 10 sager kun op til 2 dage efter modtagelsen af partens klage før ankenævnet første gang rettede henvendelse til parten. I en sag (sag 14) gik der 5 dage fra modtagelsen af klagen før ankenævnet rettede henvendelse til parten første gang, og i en anden sag (sag 15) gik der 8 dage. Efter min opfattelse må den tid der gik fra ankenævnets modtagelse af partens klage til ankenævnets første henvendelse til parten således i alle de undersøgte sager betegnes som yderst tilfredsstillende.

3.2.2. Samlet sagsbehandlingstid

3.2.2.1. Samlet sagsbehandlingstid generelt

Det er ikke muligt generelt at foretage en præcis angivelse af hvilken samlet sagsbehandlingstid der kan anses for acceptabel. En nærmere bedømmelse af den samlede sagsbehandlingstid kræver en vurdering af den pågældende sags art og eventuelt også sagens konkrete omstændigheder. Der må således f.eks. tages hensyn til i hvilken udstrækning en korrekt behandling af sagen har krævet indhentelse af (yderligere) oplysninger eller gennemførelse af andre tids- og ressourcekrævende processkridt, om sagens afgørelse – når denne i øvrigt er klar til afgørelse – er mere eller mindre kompliceret, og om sagen af hensyn til parten eller andre private eller offentlige interesser må anses for mere eller mindre hastende. Ligeledes kan en sag også give anledning til mere generelle og principielle overvejelser som kan betyde en længere samlet sagsbehandlingstid.

Derimod kan der efter min opfattelse ved vurderingen af den generelt acceptable sagsbehandlingstid på et område ikke tages hensyn til myndighedens (og medarbejdernes) subjektive forhold, idet vurderingen må hvile på et objektivt grundlag. At myndigheden således i almindelighed har utilstrækkelige ressourcer, eller at der på et sagsområde kommer flere sager end forventet, kan således nok for myndighedens medarbejdere være subjektivt undskyldende momenter, men det kan ikke bevirke en forlængelse af den tid som må anses for en i almindelighed acceptabel sagsbehandlingstid på området.

Med henblik på min undersøgelse af den generelle sagsbehandlingstid hos Skatteankenævnet Vendsyssel anmodede jeg i mit brev af 21. november 2007 skatteankenævnet om at redegøre nærmere for hvorledes sagsbehandlingstiden hos skatteankenævnet var i forhold til de generelle målsætninger som fandtes i det ovenfor citerede delmål 18 fra resultatkontrakt for 2007 mellem Skatteministeriets departement og SKAT.

Skatteankenævnet skriver i udtalelsen af 14. januar 2008 at et skatteankenævn som er en uafhængig klageinstans, ikke er omfattet af denne resultatkontrakt, herunder de generelle målsætninger i delmål 18. Dette er jeg enig med skatteankenævnet i. Min anmodning var alene begrundet i at det kunne være naturligt for skatteankenævnene at overveje om de generelle målsætninger der fremgår af resultatkontraktens delmål 18 – som må formodes at være fastsat ud fra overvejelser om en acceptabel sagsbehandlingstid i de involverede sager – kunne være til inspiration for ankenævnene.

Skatteankenævnet skriver videre i udtalelsen af 14. januar 2008 at en sagsbehandlingstid på 3 måneder fra klage modtages, og til afgørelse sendes – som er målet ifølge delmål 18 – som hovedregel rent praktisk ikke ville kunne overholdes. Skatteankenævnet henviser til de formelle regler i skatteforvaltningsloven og forretningsordenen for skatteankenævn.

I skatteforvaltningsloven og i forretningsordenen for skatteankenævn er der – som også beskrevet ovenfor i afsnit 2 og i ankenævnets udtalelse af 16. januar 2008 – en række bestemmelser om processen i de sager som ankenævnene behandler.

Det fremgår således af skatteforvaltningslovens § 36, stk. 3, at forinden skatteankenævnet afgør en klage, skal det indhente en udtalelse om klagen fra told- og skatteforvaltningen. Denne udtalelse skal afgives inden 14 dage, men ankenævnet kan i visse tilfælde give en længere frist.

Endvidere følger det af skatteforvaltningslovens § 36, stk. 5, jf. § 19, stk. 1-3, at skatteankenævnet skal udarbejde en sagsfremstilling inden ankenævnet træffer en afgørelse i sagen, medmindre afgørelsen træffes efter anmodning fra sagens parter, og skatteankenævnet fuldt ud kan imødekomme anmodningen, eller ankenævnet og sagens parter i øvrigt er enige om afgørelsen. Sagsfremstillingen skal indeholde en redegørelse for de oplysninger vedrørende sa-

gens faktiske forhold der påtænkes tillagt betydning ved afgørelsen. Der skal endvidere oplyses om den afgørelse som disse oplysninger efter ankenævnets vurdering fører til, med en begrundelse der opfylder de krav til en begrundelse af en forvaltningsafgørelse der følger af forvaltningsloven. Sagsfremstillingen skal herefter sendes til udtalelse hos sagens parter med en svarfrist der ikke uden parternes samtykke kan være på mindre end 15 dage regnet fra høringsskrivelsens datering, medmindre en anden frist er bestemt i lovgivningen.

Skatteankenævnet oplyser i udtalelsen af 14. januar 2008 at ankenævnet i medfør af § 11, stk. 6, i forretningsordenen for skatteankenævn har besluttet at de enkelte sager behandles på et møde i ankenævnet inden sagsfremstillingen med forslag til en afgørelse sendes til sagens parter.

Ligeledes følger det af skatteforvaltningslovens § 36, stk. 6, at sagens parter i øvrigt har ret til at udtale sig skriftligt eller mundtligt over for skatteankenævnet. Hertil skal sagens parter også have en frist. I forretningsordenens § 13, stk. 4, bestemmes det at hvis en klager har tilkendegivet et ønske om at udtale sig skriftligt eller mundtligt over for nævnet, og udtalelsen ikke er fremkommet inden for rimelig tid, kan nævnet fastsætte en frist. For skriftlige udtalelser kan fristen ikke være under 15 dage (forretningsordenens § 13, stk. 4, 2. pkt.). For mundtlige udtalelser skal fristen minimum være til næste møde og med en mødeindkaldelse på ikke under 15 dage (forretningsordenens § 13, stk. 4, 3. pkt.).

Skatteankenævnet har i udtalelsen af 14. januar 2008 – som blev korrigeret ved telefonsamtale den 4. marts 2008 – oplyst at ankenævnet i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007 har truffet afgørelse i 130 sager, og at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for hele perioden har været 7,4 måneder (ekskl. tilbagekaldte klager og klager som har været berostillet). Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er faldet fra 10,4 mæ-

der i januar 2007 til 4,8 måneder i december 2007.

I udtalelsen af 3. oktober 2008 oplyser skatteankenævnet at ankenævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstid for perioden 1. januar 2008 – 30. september 2008 har været 4,8 måneder.

Det er efter min opfattelse ikke muligt mere præcist at angive hvilken samlet sagsbehandlingstid der generelt vil være acceptabel for skatteankenævnens behandling af de sager som hører under ankenævnens område.

Det er klart at en procedure som ovenfor beskrevet med en pligt til at indhente en udtalelse fra den myndighed hvis afgørelse er påklaget, fremsendelse af en sagsfremstilling med et forslag til en afgørelse til parten, nævnensbehandling mv., medfører en vis sagsbehandlingstid. Dog vil visse af disse sagsbehandlingsskridt i et vist omfang allerede gælde efter de almindelige gældende sagsbehandlingsregler og således ikke være særlige for det her undersøgte område, ligesom visse af sagsbehandlingsskridtene vil kunne undlades i de sager hvor der gives parten medhold.

Det er også min umiddelbare vurdering at der på skatteområdet er en vis mængde mere eller mindre komplicerede sager som i sig selv kan betyde en vis sagsbehandlingstid.

På denne baggrund er det min umiddelbare opfattelse at en gennemsnitlig samlet sagsbehandlingstid på ca. 7,4 måneder som skatteankenævnet har oplyst (og som efter det oplyste endda har været faldende til nu at være 4,8 måneder), ikke i sig selv kan anses for uacceptabel.

Jeg bemærkede i min foreløbige rapport af 15. juli 2008 at Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 til samtlige ministerier, styrelser mv. om mål for hurtig sagsbehandling mv. og Indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af samme dato (j.nr. 1.k. 1997/1002-2) til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd indeholder retningslin-

jer om målsætninger for sagsbehandlingstiden. Det henstilles således bl.a. at de enkelte offentlige myndigheder opstiller målsætninger for hvor hurtigt man vil tilstræbe at behandle sager hvor myndigheden skal træffe afgørelser i forhold til borgerne. For sagstyper der sjældent forekommer, eller hvor der gør sig særlige forhold gældende, kan man undlade at opstille mål for sagsbehandlingstider. Det bemærkes samtidig at de enkelte offentlige myndigheder bør udarbejde en oversigt over de opstillede mål for sagsbehandlingstider, og at oversigten er offentlig tilgængelig.

Skatteankenævn Vendsyssel bemærker hertil i udtalelsen af 3. oktober 2008 at Skat – Ankecenter har udtalt at der vil blive opstillet målsætninger for sagsbehandlingstider, og at målsætningerne vil blive offentliggjort.

3.2.2.2. Den samlede sagsbehandlingstid i de undersøgte sager

Den samlede sagsbehandlingstid (regnet fra modtagelsen af partens klage til skatteankenævnets afgørelse i sagen) har i de 10 undersøgte sager varieret fra knap to måneder (sag 19) til godt 27 måneder (sag 16).

Den samlede sagsbehandlingstid har i de 10 sager fordelt sig således:

Tidsrum	Antal sager	Sagsnumre
Over 1, men under 2 måneder	1	19
Over 2, men under 3 måneder	2	13, 18
Over 4, men under 5 måneder	4	11, 12, 17, 20
Over 6, men under 7 måneder	2	14, 15
Over 27, men under 28 måneder	1	16

Den gennemsnitlige samlede sagsbehandlingstid har for alle 10 undersøgte sager været 197,7 dage svarende til 6 ½ måned.

Jeg har ikke fundet anledning til at sætte mig nærmere ind i de materielle spørgsmål i de undersøgte sager for at kunne udtale mig mere konkret om den samlede sagsbehandlingstid i de enkelte sager bortset fra en af sagerne, jf. nærmere nedenfor.

Jeg har lagt vægt på at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i de undersøgte sager ligger ca. en måned under den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle de sager hvori ankenævnet traf afgørelse i 2007.

Endvidere har jeg lagt vægt på at der ikke er den store spredning i sagsbehandlingstiden i de undersøgte sager bortset fra sag 16, jf. nærmere nedenfor. Det bemærkes at hvis sag 16 ikke indgik i beregningen, ville den gennemsnitlige sagsbehandlingstid falde en del.

Som nævnt giver en af de undersøgte sager fra skatteankenævnet mig anledning til nogle særlige bemærkninger.

Der er tale om sag 16. Den samlede sagsbehandlingstid i sagen var godt 27 måneder, det vil sige 2 år og 3 måneder.

Klagen i sagen blev modtaget den 3. august 2005, og samme dag blev modtagelsen af klagen bekræftet over for parten.

Ligeledes den 3. august 2005 blev det pågældende skattecenter anmodet om en udtalelse i sagen.

Det daværende Nordjyske Skatteankenævn modtog den 15. august 2005 en udtalelse af 12. august 2005 fra skattecentret.

Den 27. november 2006 sendte det daværende Skatteankenævn Hjørring Vest et forslag til afgørelse i sagen til parten.

I forlængelse heraf var der, ifølge de sagsakter jeg har haft forelagt, i løbet af 2007 flere telefonsamtaler mellem skatteankenævnet og partens repræsentant om sagen. Ifølge sagsakterne tilkendegav partsrepræsentanten telefonisk den 21. februar 2007 at han ønskede et møde om sagen. Partsrepræsentanten skulle efter det foreliggende kontakte an-

kenævnet med henblik på at aftale nærmere om et mødetidspunkt, men det skete ikke. Ankenævnet rykkede den 2. oktober 2007 partsrepræsentanten for svar vedrørende et mødetidspunkt, hvilket partsrepræsentanten ville vende tilbage om i løbet af få dage.

Da ankenævnet stadig ikke modtog en tilkendegivelse om et mødetidspunkt, traf ankenævnet en afgørelse i sagen den 7. november 2007.

I udtalelsen af 14. januar 2008 til mig skriver skatteankenævnet at sagsbehandlingstiden i denne sag beklageligvis har været usædvanlig lang. Det skyldes ifølge ankenævnet fusionen inden for skatteforvaltningen og sagsmængden på daværende tidspunkt. Endvidere henviser ankenævnet til at partsrepræsentanten fik udsættelse i sagen efter fremsendelsen af ankenævnets forslag til afgørelse i sagen.

Jeg er enig med skatteankenævnet i at sagsbehandlingstiden i denne sag har været usædvanlig lang, og at det er beklageligt. Jeg bemærker i den forbindelse at der gik ca. 15 ½ måned fra det tidspunkt udtalelsen fra det pågældende skatteceter blev modtaget, til der blev sendt et forslag til afgørelse i sagen til parten. I denne periode blev parten efter det foreliggende overhovedet ikke underrettet i sagen. Dette finder jeg – uanset fusionen inden for skatteforvaltningen og sagsmængden på daværende tidspunkt – meget beklageligt. Jeg henviser til afsnit 3.2.3 nedenfor om besvarelse af rykkere og underretning af parten når en sag trækker ud.

Til ankenævnets bemærkning om at partsrepræsentanten fik udsættelse i sagen, skal jeg bemærke at ankenævnet i medfør af skatteforvaltningslovens § 36, stk. 6, 2. pkt., kunne have undgået at udsættelsen trak ud så længe som den gjorde.

3.2.3. Besvarelse af rykkere og underretning af parten når en sag trækker ud

Af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (optaget i Retsinformation

(www.retsinfo.dk) som VEJ nr. 11740 af 4. december 1986) fremgår følgende om forvaltningsmyndigheders besvarelse af rykkerskrivelser:

”208. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.”

Skatteankenævnet har i en af de undersøgte sager modtaget en rykker fra en part. I sag 15 modtog ankenævnet den 6. juni 2007 en skriftlig rykker fra repræsentanten for sagens part. Denne rykker besvarede ankenævnet i brev af 7. juni 2007.

Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986) indeholder også følgende punkter:

”206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. 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.”

Herefter har myndigheden ikke blot pligt til at underrette parten i tilfælde hvor sagen trækker længere ud end myndigheden i den konkrete sag (evt. som svar på en rykker) har givet udtryk for over for parten, men også i tilfælde hvor sagsbehandlingen bliver mere langvarig end det ud fra partens synspunkt

med rimelighed kan forventes. Myndigheden må således vurdere hvor lang tid parten med rimelighed kan forvente at der i almindelighed vil medgå til behandlingen af en sag af den omhandlede art, og – når dette tidsrum er forløbet – underrette parten om at behandlingen af sagen trækker ud, og så vidt muligt om hvornår sagen kan forventes afsluttet.

Skatteankenævnet har i intet tilfælde i de undersøgte sager givet en part underretning efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

Det er min opfattelse at der – selv i de mere komplicerede af de undersøgte sager – i alle tilfælde burde have været givet underretning efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning når der var gået ca. tre måneder fra skatteankenævnets første henvendelse til parten, og herefter igen ca. hver tredje måned.

I flere af de undersøgte sager er der en eller flere perioder hvor der er gået længere tid end 3 måneder imellem sagsekspeditioner i forhold til sagernes parter. Nedenfor gives en skematisk oversigt over disse sager:

Sag	Antal perioder > 3 måneder	Periodelængde(r)
Sag 14	1	Knap 4 måneder (3,91 måned)
Sag 16	2	Godt 15 ¾ måned (15,81 måned) og godt 7 ¼ måned (7,33 måned)
Sag 17	1	4 ¼ måned (4,24 måned)
Sag 20	1	Godt 3 ¼ måned (3,32 måned)

Som det fremgår, har der i en sag været mere end 6 måneder mellem sagsekspeditioner i forhold til sagens part. Det gælder sag 16 hvor det skete to gange; den ene af gangene var der endda tale om 15 ¾ måned (1 år og 3 ¾ måned).

Skatteankenævnet har i de undersøgte sager konsekvent tilsidesat underretningspligten efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven. Dette finder jeg meget beklageligt.

Jeg bemærker at undladelsen af at underrette efter pkt. 206-207 i vejledningen ikke alene er sket i tilfælde hvor der foretages en sagsekspedition i forhold til sagens part kort tid efter udløbet af en 3-måneders-periode, men også i tilfælde hvor der går langt mere end 3 måneder mellem sagsekspeditioner i forhold til sagens part. Dette synes at være udtryk for at tilsidesættelsen af underretningspligten er sket konsekvent og ikke alene i de tilfælde hvor ankenævnet foretager

en sagsekspedition i forhold til parten kort tid efter udløbet af en 3-måneders-periode.

Skatteankenævn Vendsyssel skriver i udtalelsen af 3. oktober 2008 følgende om underretningspligten:

”For så vidt angår underretning af en part, jf. Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven pkt. 206-207 har Skatteankenævn Vendsyssel siden ultimo 2007 anvendt et revideret koncept for sagsfremstilling m.v. udarbejdet i regi af Foreningen af Danske Skatteankenævn. I kvitteringsskrivelserne er der i dette koncept angivet den forventede sagsbehandlingstid.

Skatteankenævnet finder således, at nævnet nu lever op til vejledningens punkt 206-207.

Skatteankenævnet er opmærksomt på, at såfremt den i kvitteringen angivne forventede sagsbehandlingstid ikke kan overholdes, skal der tages kontakt til klageren og gives

underretning om, hvornår sagen kan forventes afsluttet.”

Jeg forstår det Skatteankenævnen Vendsyssel skriver, således at skatteankenævnet nu, i forbindelse med skatteankenævnets første brev til parten i en sag, orienterer om en forventet samlet sagsbehandlingstid i pågældende sag. I sådanne tilfælde er det min opfattelse at indtil den konkret angivne tid er forløbet, er der ikke krav om særskilt underretning efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning når der er gået ca. tre måneder siden skatteankenævnet sidst har skrevet til parten i sagen. Men hvis parten ikke modtager en endelig afgørelse i sagen fra skatteankenævnet inden den konkret angivne tid er forløbet, bliver den samlede sagsbehandlingstid længere end den der er angivet over for parten. I sådanne tilfælde vil skatteankenævnet – som også bemærket af skatteankenævnet i udtalelsen af 3. oktober 2008 – skulle underrette parten om at den samlede sagsbehandlingstid bliver længere end oprindeligt angivet, og så vidt muligt oplyse om hvornår den endelige afgørelse herefter kan forventes at foreligge. Jeg kan i den forbindelse henvise til min endelige rapport vedrørende Skatteankenævnen Lolland-Falster – som jeg har vedlagt til skatteankenævnets orientering – hvor jeg på s. 20 beskriver at dette ikke blev opfyldt i nogle sager hos Skatteankenævnen Lolland-Falster.

Konklusion

Den gennemsnitlige tid der gik fra modtagelsen af partens klage til ankenævnet rettede den første henvendelse til parten (knap to dage) i de 10 undersøgte sager fra ankenævnet, ligger efter min opfattelse klart inden for det acceptable.

I de undersøgte sager gik der i 8 af de 10 sager kun op til 2 dage efter modtagelsen af partens klage før ankenævnet første gang rettede henvendelse til parten. I en sag (sag 14) gik der 5 dage fra modtagelsen af klagen før ankenævnet rettede henvendelse til parten første gang, og i en anden sag (sag 15) gik der 8 dage. Efter min opfattelse må den tid der gik fra ankenævnets modtagelse af partens klage til ankenævnets første henvendelse til parten, således i alle de undersøgte sager betegnes som yderst tilfredsstillende.

Det er min umiddelbare opfattelse at en gennemsnitlig samlet sagsbehandlingstid på ca. 7,4 måneder som skatteankenævnet har oplyst (og som efter det oplyste endda har været faldende til nu at være 4,8 måneder), ikke i sig selv kan anses for uacceptabel.

Den samlede sagsbehandlingstid (regnet fra modtagelsen af partens klage til skatteankenævnets afgørelse i sagen) har i de 10 undersøgte sager varieret fra knap to måneder (sag 19) til godt 27 måneder (sag 16).

Den gennemsnitlige samlede sagsbehandlingstid har for alle 10 undersøgte sager været 197,7 dage svarende til 6 ½ måned.

Jeg har ikke fundet anledning til at sætte mig nærmere ind i de materielle spørgsmål i de undersøgte sager for at kunne udtale mig mere konkret om den samlede sagsbehandlingstid i de enkelte sager bortset fra en af sagerne (sag 16).

Jeg er enig med skatteankenævnet i at sagsbehandlingstiden i sag 16 har været usædvanlig lang, og at det er beklageligt.

Skatteankenævnet har i de undersøgte sager konsekvent tilsidesat underretningspligten efter pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven. Dette finder jeg meget beklageligt.

Jeg bemærker at undladelsen af at underrette efter pkt. 206-207 i vejledningen ikke alene er sket i tilfælde hvor der foretages en sagsekspedition i forhold til sagens part kort tid efter udløbet af en 3-måneders-periode, men også i tilfælde hvor der går langt mere end 3 måneder mellem sagsekspeditioner i forhold til sagens part. Dette synes at være udtryk for at tilsidesættelsen af underret-

ningspligten er sket konsekvent og ikke alene i de tilfælde hvor ankenævnet foretager en sagsekspedition i forhold til parten kort tid efter udløbet af en 3-måneders-periode.

Med venlig hilsen

Hans Gammeltoft-Hansen

Inspektioner

1. Grundlaget – og forudsatte områder

Før den 1. januar 1997 da den nugældende ombudsmandslov trådte i kraft, var grundlaget for Folketingets Ombudsmands inspektioner ombudsmandsinstruksens § 3, stk. 3. Det var kun de statslige myndigheder der kunne inspiceres. I nogle tilfælde var der dog inspektion af kommunale institutioner. Det skete da efter invitation fra (amts)kommunen.

Efter den 1. januar 1997 er grundlaget for inspektionsvirksomheden ombudsmandslovens § 18 hvorefter ombudsmanden kan undersøge enhver institution eller virksomhed og ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. Efter loven kan også kommunale myndigheder/institutioner inspiceres.

Inspektioner har været foretaget siden embedets start i 1955, og i tiden frem til den 1. januar 1997 har hovedparten af inspektionerne vedrørt fængsler, arresthuse, psykiatriske hospitaler, særforsorgsinstitutioner, militære tjenestesteder og lignende.

Valget af de steder der har været inspiceret, har navnlig været begrundet med at Folketingets Ombudsmand har en særlig forpligtelse til at være opmærksom på de forhold som personer der er anbragt et bestemt sted mere eller mindre mod deres vilje, bydes.

Efter ikrafttrædelsen af den nugældende ombudsmandslov er inspektionsvirksomheden blevet udvidet væsentligt, og der er nu nogle mere præcise forudsætninger for Folketingets Ombudsmands inspektionsvirksomhed som er tilkendegivet af Folketinget. Kerneområdet er det samme som tidligere. Der foretages omkring 25-30 inspektioner om året.

I forarbejderne til ombudsmandsloven er det forudsat at Folketingets Ombudsmand foretager systematiske inspektioner af *fængsler*.

Den tidligere gældende bestemmelse i retsplejelovens § 779 blev ophævet, og det blev forudsat at Folketingets Ombudsmand foretager systematiske inspektioner af *arresthuse*.

Selv om alle institutioner under Direktoratet for Kriminalforsorgen nu er inspiceret efter den 1. januar 1997, vil ombudsmanden fortsat skulle inspicere kriminalforsorgens institutioner. Udgangspunktet ved disse inspektioner tages i de allerede gennemførte inspektioner. Fornyeede inspektioner på Direktoratet for Kriminalforsorgens område foretages.

Det er ligeledes i forarbejderne til ombudsmandsloven forudsat at der sker inspektion af *psykiatriske hospitaler*.

Endelig er det i forarbejderne forudsat at der sker inspektion af visse *sociale bosteder*.

Et beslutningsforslag som Folketinget vedtog den 2. april 1993 om ligestilling og ligebehandling af handicappede, indeholder også en anmodning om at Folketingets Ombudsmand følger udviklingen på området. Det sker bl.a. ved at der foretages inspektioner af (navnlig) *handicaptilgængelighed* i offentlige bygninger mv.

OPCAT-inspektioner

Folketinget vedtog den 14. maj 2004 beslutningsforslag nr. B 129, forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT-protokollen). I protokollen (kapitel

IV) er det forudsat at de deltagende stater skal have et uafhængigt nationalt organ til forebyggelse af tortur. Dette organ skal bl.a. have kompetence til regelmæssigt at undersøge behandlingen af frihedsberøvede personer på tilbageholdelsesstedet. Ved vedtagelsen af beslutningsforslaget er det af Folketinget lagt til grund at Folketingets Ombudsmand ved sin inspektionsvirksomhed opfylder protokollens bestemmelser om et uafhængigt nationalt organ. I oktober måned 2007 anmeldte Udenrigsministeriet Folketingets Ombudsmand til FN som det nationale forebyggende organ.

Folketinget forudsatte ved sin vedtagelse af beslutningsforslaget at inspektionerne på dette område skulle ske i samarbejde med Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre og det danske Institut for Menneskerettigheder der stiller særlig lægefaglig bistand og menneskeretlig viden til rådighed.

I 2008 påbegyndtes drøftelserne med Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre og Institut for Menneskerettigheder om hvordan arbejdet på dette område skal foregå, og Folketingets Ombudsmand fik i slutningen af 2008 godkendt en budgetforhøjelse for 2009 og fremover til gennemførelsen heraf. Protokollen forudsætter at inspektionerne også skal finde sted på private institutioner hvor folk er berøvet deres frihed. Som konsekvens heraf fik Folketingets Ombudsmand ved ændringen af ombudsmandsloven i juni 2009 tillagt kompetence til at gennemføre inspektioner også hos private institutioner.

2. Antal af inspektioner og fordeling af dem på områder

Fra 1955 til den 31. december 1996 blev der gennemført i alt 168 inspektioner. Fra den 1. januar 1997 til den 1. oktober 2009 har der været gennemført 336 inspektioner der fordeles sig således:

Fængsler	32
Pensioner	9
Arresthuse	61
Sikrede institutioner/varetægtssurrogater	10
Psykiatriske hospitaler	33
Distriktspsykiatri	5
Detentioner	94
Venterum	41
Sociale (herunder socialpsykiatriske) bosteder	22
Døgninstitutioner for børn og unge	3
Ligebehandling af handicappede	18
Andet	8 (heraf 5 af kommuner)
I alt	336

3. Om de enkelte områder

Fængsler

Der er 13 statsfængsler i landet.

Alle, bortset fra det nye Statsfængslet Østjylland, har været inspiceret flere gange af Folketingets Ombudsmand.

Endvidere har alle fængsler været inspiceret på ny (i enkelte tilfælde to gange) efter den 1. januar 1997.

Inspektionerne af fængslerne har givet anledning til et antal særskilt rejste generelle egen drift-sager, f.eks. sager om

- videregivelse af lægelige oplysninger fra en institution til en anden
- foranstaltninger til at modvirke indsmugling af narkotika
- inventar i cellerne
- anskaffelse og vedligeholdelse af madrasser, puder og dyner
- udlevering af computerudstyr
- fejkilder ved urinprøver
- trusler og vold indsatte imellem
- overbelægning
- telefonordning
- psykisk syge indsatte.

Arresthuse/arrestafdelinger

Der er 40 arresthuse i landet, herunder arrestafdelingerne og Københavns Fængsler. Alle arresthuse har været inspiceret af Folketingets Ombudsmand. Endvidere har alle arresthuse været inspiceret igen (i nogle tilfælde to gange) efter den 1. januar 1997.

Arresthusinspektionerne har givet anledning til en række særskilt rejste egen drift-sager om generelle spørgsmål, f.eks. sager om

- kosten i arresthusene
- arbejds- og fritidsfællesskab
- tv-ordninger
- fælles madlavning
- spørgeskemaundersøgelse vedrørende samtlige arresthuse
- anskaffelse og vedligeholdelse af madrasser, puder og dyner
- overbelægning
- nedlæggelse af dobbeltceller

- psykisk syge indsatte.

Pensioner

Der er 8 pensioner i landet.

Alle har været inspiceret af Folketingets Ombudsmand efter den 1. januar 1997, en enkelt to gange.

Sikrede institutioner/varetægtssurrogater

Der er 8 sikrede institutioner/varetægtssurrogater i landet, heraf 7 for børn og unge.

Alle har været inspiceret af Folketingets Ombudsmand efter den 1. januar 1997, nogle mere end en gang.

Detentioner mv.

Alle landets 12 politikredse har detentionslokaler, nogle flere steder i kredsen. Alle detentioner har været inspiceret, nogle mere end en gang.

Inspektionerne har også ført til en række henstillinger til Rigspolitichefen. Henstillingerne er indarbejdet i detentionskundgørelsen, nu kundgørelse II, nr. 55, af 2. februar 2006, der trådte i kraft den 1. marts 2006. Ombudsmanden har fulgt henstillingerne op, herunder ved en særskilt rejst generel sag om indskærpeelse af den tidligere kundgørelse som Rigspolitichefen herefter har gennemført.

Over for det tidligere indenrigs- og sundhedsministerium er der rejst sag om spørgsmålet om etablering af centrale afrusningsinstitutioner i lægeligt regi som afløsning af detentionsanbringelse i visse større byområder. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse meddelte i brev af 11. december 2007 at ministeriet havde valgt ikke at prioritere et udviklingsprojekt om omorganisering af den akutte afrusning. Ombudsmanden besluttede herefter ikke at foretage sig mere på det foreliggende grundlag og underrettede Folketingets Retsudvalg og Folketingets Sundhedsudvalg om det.

Over for Justitsministeriet er endvidere stillet spørgsmål om detentionsanbringelse

efter gennemførelsen af politireformen pr. 1. januar 2007.

Venterum

I forbindelse med inspektioner af detentioner foretages der besigtigelse af politiets venterum. Der findes godt 300 venterum i landet.

Besigtigelserne angår bl.a. den fysiske indretning af venterum og den tidsmæssige udstrækning af opholdene i dem.

Efter henvendelse herfra har Rigspolitichefen undersøgt den fysiske indretning af samtlige venterum i landet, og Rigspolitichefen har taget initiativ til forbedring af et stort antal venterum. Nye bestemmelser om størrelsen og den fysiske indretning er udsendt den 7. juli 2005, og i december 2006 er udsendt en endelig statusrapport.

Det er endvidere henstillet til Rigspolitichefen at overveje at udfærdige en generel instruks om længerevarende anbringelse af anholdte i venterum.

Psykiatriske hospitaler/afdelinger

Ved strukturreformen der trådte i kraft den 1. januar 2007, overgik psykiatrimrådet til de fem regioner. Der er forskel på hvordan de enkelte regioner har organiseret psykiatrien. Der er nu 53 psykiatriske centre/sygehuse/afdelinger i landet. 20 har aldrig været inspiceret af Folketingets Ombudsmand. Det er planen at samtlige psykiatriske hospitaler/afdelinger skal inspiceres, og antallet af inspektioner pr. år af disse steder er blevet øget.

Inspektionsvirksomheden koordineres med Tilsynet i henhold til grundlovens § 71, stk. 7's virksomhed.

Der er i særskilt rejste sager på psykiatrimrådet iværksat undersøgelser af bl.a. skærmningsbegrebet.

Der er af egen drift gennemført en undersøgelse af årsberetningerne for samtlige regionale patientklagenævn. Henstilling om mere præcise retningslinjer for udarbejdelsen af årsberetningerne er afgivet til det tid-

ligere indenrigs- og sundhedsministerium i enighed med § 71, stk. 7-tilsynet. Ministeriet har herefter udsendt nye retningslinjer for udarbejdelse af årsberetninger.

Derudover er der gennemført et egen drift-projekt hvor 30 sager blev indhentet fra patientklagenævnet ved det tidligere Frederiksborg Amt til gennemgang. Rapporten herom, der har betydning for klagesagsbehandlingen i alle de regionale patientklagenævn, blev udsendt i maj måned 2005.

Distriktspsykiatrien indgår også i inspektionsvirksomheden.

Sociale, herunder socialpsykiatriske, bosteder

Der er et meget stort antal sociale bosteder i landet.

I forbindelse med inspektion af psykiatriske hospitaler/afdelinger og distriktspsykiatrien inspiceres også socialpsykiatriske bosteder.

Udgangspunktet for indsatsen på dette område er de enkelte regioners og kommuners tilsynsforpligtelse efter henholdsvis den sociale servicelovs § 5, stk. 7, og den sociale servicelovs § 148 a.

Der er gennemført en undersøgelse af i hvilket omfang der er tosengsstuer i de sociale bosteder, og om planerne for nedlægelse af dem.

Ombudsmanden har desuden over for Københavns Kommune rejst sager om op-hobning af færdigbehandlede patienter på Sct. Hans Hospital på grund af manglende botilbud i kommunen og ventetider i øvrigt på botilbud i kommunen.

Inspektionsvirksomheden på dette område tilrettelægges sådan at alle landets regioner og udvalgte kommuner bliver besøgt, og sådan at det for så vidt angår de sociale botilbud, er steder hvor beboerne har svære handicap, der bliver inspiceret. Opmærksomheden er i den forbindelse også rettet mod den måde hvorpå myndigheden udfører sin tilsynsopgave i forhold til alle myndighedens sociale bosteder.

Døgninstitutioner for børn og unge

Der er et stort antal døgninstitutioner for børn og unge i landet. Inspektionsvirksomheden omfatter ikke kun de sikrede institutioner, men også andre institutioner for børn og unge. Udgangspunktet er også på dette område at holde øje med at de enkelte kommuner/regioner lever op til tilsynsforpligtelsen.

Andet

Dette indbefatter 2 inspektioner af Udlændingestyrelsen (nu Udlændingesservice), 1 inspektion af et asylcenter og 5 kommuneinspektioner.

Ligebehandling af handicappede

Der er primært tale om at Folketingets Ombudsmand i overensstemmelse med den ovennævnte folketingsbeslutning søger at foretage en overordnet overvågning af området på forskellige måder. Der er rejst flere generelle egen drift-sager på området, bl.a. om individuelle kørselsordninger, om tilgængeligheden til samtlige DSB-stationer mv., om tilgængelighed i kriminalforsorgens institutioner og om tilgængeligheden til kirker. Og der er et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Der er også gennemført egen drift-undersøgelser af et antal byggesager fra Nyborg og Herlev kommuner (de kommunale dispensationer fra handicaptilgængelighedskrav, herunder i kommunens eget byggeri).

I forbindelse med den almindelige inspektionsvirksomhed er opmærksomheden også rettet mod handicaptilgængelighed. Specielt de gennemførte egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner har ført til konkrete resultater og en øget opmærksomhed om disse spørgsmål.

Folketingets Ombudsmand afgiver fra år 2007 en årlig redegørelse til Folketinget om hvad Folketingets Ombudsmand har foretaget sig på grundlag af folketingsbeslutningen af 2. april 1993. Redegørelsen offentlig-

gøres bl.a. på Folketingets Ombudsmands hjemmeside og i årsberetningen. Redegørelsen for 2008 findes på side 705.

4. Ombudsmandens vurderinger

Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag er først og fremmest gældende ret. Der findes et stort antal regler om forholdene i institutionerne, navnlig om beboernes forhold. Det påses således, bl.a. på baggrund af rapportmateriale og lignende, om de rettigheder retsreglerne giver beboerne, er iagttaget.

Dernæst anlægger ombudsmanden nogle mere almenmenneskelige synspunkter vedrørende behovet for at skabe gode rammer for institutionens beboere. Disse synspunkter, der er udviklet gennem embedets mere end 50-årige virksomhed, vedrører bl.a. bolig- og forplejningsforhold, mulighed for fritidsaktiviteter, undervisning, mulighed for samvær med andre mv. Ved ændringen af ombudsmandsloven i juni 2009 blev dette bedømmelsesgrundlag præciseret i loven.

5. Specielt om den fortsatte inspektion af institutioner under kriminalforsorgen

Fra år 2009 gennemfører ombudsmanden desuden visse inspektioner på en anden måde. Der holdes samtaler med ledelsen og talsmændene og enkeltindsatte som har ønsket en samtale. Som udgangspunkt bliver de bygningsmæssige forhold kun besigtiget hvis samtalerne giver anledning til det. Ombudsmanden gennemgår ikke tjeklisten, men kan spørge til udvalgte emner. Rapportgennemgangen indskrænker sig til et enkelt emne.

6. De andre inspektionsområder

På de andre inspektionsområder foreligger der ikke så præcist udtrykte forudsætninger eller opfordringer fra Folketingets side som tilfældet er på kriminalforsorgens område. Og der er ikke nogen praktisk mulighed for at Folketingets Ombudsmand foretager inspektion af samtlige institutioner – bortset

fra de psykiatriske hospitaler/afdelinger. På dette sidstnævnte område vil der også senere blive tale om geninspektioner.

7. Inspektionsvirksomheden siden den 25. september 2008

De planlagte inspektioner af detentionerne i Svendborg og Assens blev ikke gennemført da de to detentioner ikke længere anvendes. De inspektioner af et psykiatrisk center mv. der var planlagt til at finde sted i december 2008, blev desuden udskudt til marts 2009. Siden den 25. september 2008 har der været gennemført følgende inspektioner (18):

- 7. okt. 2008 Arresthuset i Svendborg
- 8. okt. 2008 Arresthuset i Assens
- 10.-11. nov. 2008 Statsfængslet i Vridsløselille
- 16. marts 2009 .. Psykiatrisk Center Rigshospitalet
- 17. marts 2009 .. Distriktspsykiatrisk Center Rigshospitalet
- 18. marts 2009 .. Skovvænget (bo- og rehabiliteringstilbud)
- 6. maj 2009 Statsfængslet i Nyborg
- 26. maj 2009 Venterum på Københavns Hovedbanegård
- 8. juni 2009 Statsfængslet på Søbysøgård
- 9. juni 2009 Behandlingshjemmet Sølyst (døgninstitution for børn og unge)
- 3. sept. 2009 Detentionen i Ittoqqortoormiit
- 6. sept. 2009 Detentionen i Tasiilaq
- 7. sept. 2009 Detentionen i Kulusuk

På s. 543 ff i denne beretning er optrykt rapporter om inspektionerne af:

- s. 543 Statsfængslet Østjylland
- s. 591 Arresthuset i Holstebro

- s. 609 Sikringsafdelingen
- s. 658 Parkvænget (socialpsykiatrisk botilbud)
- s. 693 Svømmecenter Falster (handicaptilgængelighed)

Følgende inspektioner er planlagt for resten af 2009:

- 1. okt. 2009 Statens Museum for Kunst (handicaptilgængelighed)
- 2. okt. 2009 Nationalmuseet (handicaptilgængelighed)
- 22. okt. 2009 Arresthuset i Kolding
- 23. okt. 2009 Arresthusene i Tønder, Sønderborg, Åbenrå og Haderslev
- Nov. 2009 Et arresthus
- Nov. 2009 En detention
- Nov. 2009 Et socialt botilbud
- Nov. 2009 En sikret institution for børn og unge
- Dec. 2009 Et psykiatrisk center
- Dec. 2009 Distriktspsykiatri
- Dec. 2009 Et socialpsykiatrisk botilbud

På s. 719 ff findes supplerende oplysninger om nogle af de inspektioner der er omtalt i tidligere beretninger.

Statistisk afsluttes en inspektionssag når ombudsmanden afgiver den endelige inspektionsrapport. Den endelige rapport indeholder oftest både en endelig stillingtagen til nogle af de forhold der har været omfattet af inspektionen, og anmodning om oplysninger mv. om andre forhold. Det kan derfor forekomme at statistikken ændrer sig ved en opfølgingsrapport, og at det først sker i det følgende beretningsår.

Endelige inspektionsrapporter og opfølgingsrapporter offentliggøres løbende på Folketingets Ombudsmands hjemmeside (www.ombudsmanden.dk).

A. Inspektion af Statsfængslet Østjylland

Strafferet 3.7.

Den 9. og 10. oktober 2007 inspicerede Folketingets Ombudsmand Statsfængslet Østjylland.

Fængslet havde haft en del fejl og mangler siden indvielsen i oktober 2006, herunder i de bygningsmæssige forhold. Ombudsmanden bad fængslet om at oplyse om der fortsat var fejl og mangler som ikke var blevet rettet.

Ombudsmanden noterede sig bl.a. at ventilationssystemet på bl.a. isolationsafdelingen ville blive justeret, og gik ud fra at det ville hjælpe på problemet med meget varme celler om sommeren.

Fængslet blev bedt om at oplyse om erfaringerne med den ordning fængslet har, om at de indsatte som udgangspunkt er beskæftiget på den afdeling hvor de er placeret.

Ombudsmanden var enig med Europarådets Torturkomité i at kriminalforsorgen har ansvaret for at sørge for regelmæssig og prismæssigt overskuelig transport til fængslet.

Fængslet og Direktoratet for Kriminalforsorgen blev bedt om oplysninger om ventetiden på at udstå strafcelle. De blev også bedt om at oplyse hvilke overvejelser og eventuelle tiltag den utilstrækkelige kapacitet på isolationsafdelingen havde givet anledning til.

Efter inspektionen blev der gennemgået et antal sager fra fængslet om udgang efter udgangsbekendtgørelsens § 31. På et enkelt punkt var der grund til at komme med bemærkninger om sagerne, og på enkelte andre punkter bad ombudsmanden om flere oplysninger.

Kun det indledende afsnit af gennemgangen af sagerne er taget med nedenfor.

Flere andre afsnit i inspektionsrapporten er heller ikke taget med her.

(J.nr. 2007-2705-628).

Den 26. marts 2009 afgav ombudsmanden følgende rapport til Statsfængslet Østjylland og Direktoratet for Kriminalforsorgen:

”1. Indledning

Som et led i ombudsmandens almindelige inspektionsvirksomhed (jf. § 18 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) foretog jeg og fire af embedets medarbejdere den 9. og 10. oktober 2007 inspektion af Statsfængslet Østjylland. Til stede under inspektionen var blandt andre fængselsinspektøren og de to vicefængselsinspektører.

Inspektionen bestod af en indledende samtale med ledelsen, et møde med samarbejdsudvalget, møder med de indsatte talsmænd for henholdsvis de almindelige fæl-

lesskabsafdelinger (afdeling A1, B og C), behandlingsafdelingen og den stoffri afdeling (afdeling D) og afdelingen for negativt stærke indsatte (afdeling E), rundgang i fængslet og en afsluttende samtale med ledelsen. Mine medarbejdere og jeg havde desuden samtaler med adskillige indsatte der havde anmodet herom. De fleste har efterfølgende modtaget særskilt svar på det som de fremførte under disse samtaler. I breve af 27. november 2007 fulgte jeg endvidere op på de spørgsmål som talsmændene havde rejst. Jeg sendte fængslet kopi af brevene og anmodede om oplysninger og underretning mv. om nærmere angivne forhold. Jeg tilkendegav samtidig at fængslet naturligvis også havde mulighed for allerede da (inden udarbejdelsen af den foreløbige rapport) at fremkomme

med oplysninger/bemærkninger vedrørende de forhold som jeg havde oplyst talsmændene om at jeg ville medtage i rapporten, men som jeg ikke udtrykkeligt havde anmodet om oplysninger mv. fra fængslet om, således at fængslets oplysninger/bemærkninger kunne medtages i rapporten. Jeg modtog herefter breve af 16. januar og 25. september 2008 hvori fængslet svarede på de spørgsmål som jeg udtrykkeligt havde bedt om en tilbage melding på.

Det bemærkes at flere spørgsmål end de som indgår i denne rapport, blev drøftet under min inspektion af fængslet. Det bemærkes endvidere at nogle af de i rapporten berørte emner hovedsagelig bygger på en efterfølgende gennemgang af det skriftlige materiale som jeg har modtaget fra fængslet, og fra fængslets hjemmeside (www.ostjylland.info) og således ikke blev særskilt drøftet under selve inspektionen.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg om rapportmateriale til gennemgang, jf. nærmere under pkt. 7 nedenfor.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Statsfængslet Østjylland og Direktoratet for Kriminalforsorgen for at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med de eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Jeg har i brev af 10. februar 2009 fra direktoratet og i e-mail af 9. marts 2009 fra fængslet modtaget enkelte sådanne bemærkninger der er indarbejdet i denne rapport. Efter afsendelsen af den foreløbige rapport har regeringen afgivet svar til Europarådets Torturkomité i anledning af komitéens rapport af 24. juli 2008 om komitéens besøg i Danmark, herunder i Statsfængslet Østjylland, i februar 2008. Regeringens svar af 3. marts 2009 er ligeledes indarbejdet i denne rapport.

2. Generelt

Statsfængslet Østjylland ligger på Enner Mark ca. 10 km fra Horsens. Det er opført i perioden 2003-2006 og er det første nye

fængsel der er blevet bygget i Danmark siden Statsfængslet i Ringe der blev taget i brug i 1976. Statsfængslet Østjylland er et lukket fængsel der erstatter Statsfængslet i Horsens. Det blev indviet den 2. oktober 2006 og modtog de første indsatte den 16. oktober 2006.

Statsfængslet Østjylland har plads til 228 indsatte, heraf 24 indsatte i arrestafdelingen der ikke var omfattet af inspektionen. Herudover har fængslet en syge- og isolationsafdeling der ikke indgår i fængslets kapacitet.

Fængslet har en lille kvindeafdeling (til seks indsatte) og modtager herudover udelukkende mandlige indsatte. I alt har fængslet ni belægningsafdelinger der foruden kvindeafdelingen og arrestafdelingen omfatter to almindelige fællesskabsafdelinger, en fællesskabsafdeling for mænd med styret fællesskab, en stoffri afdeling, en behandlingsafdeling, en afdeling for negativt stærkt styrende indsatte og en særligt sikret afdeling til særligt farlige og flugttroede indsatte.

De ni afdelinger er fordelt i fem belægningsbygninger hvoraf de fire rummer 48 pladser hver og den sidste 36 pladser og syge- og isolationsafdelingen. Afdelingernes nærmere placering i de enkelte bygninger er omtalt i pkt. 3.

Statsfængslet Østjylland har et meget højt sikkerhedsniveau der er tænkt ind i selve bygningskonceptet og indretningen af fængslet. Fængslet er fysisk sikret med bl.a. en knap 1.400 meter lang og seks meter høj betonringmur. På den udvendige side af ringmuren er der i en afstand af ca. 14 meter et finmasket hegn med en højde på 3 meter, og på den indvendige side af ringmuren er der i en afstand af 8 meter et finmasket hegn med en højde på 5-6 meter. Mellem muren og de to hegn er der alarmzoner der er overvåget af kameraer og bevægelsesfølere. Inde på selve fængselsområdet er der også kameraer og bevægelsesfølere der dækker alle vinkler mellem afdelingerne og sender informationer videre til infrarøde projektører

med bevægelige kameraer. I hele fængslet er der opsat i alt ca. 200 kameraer.

Der er endvidere mulighed for opdeling af de enkelte afdelinger i afsnit helt ned til seks indsatte.

Sikkerhedskontrollen ved indgangen til fængslet svarer til den kontrol der udføres i lufthavne. Alle, både indsatte, ansatte og andre med ærinde til fængslet, skal tømme lommer for nøgler, mobiltelefon mv. og passere en detektorkarm for at komme ind i fængslet, og al bagage scannes.

Yderdøre mv. låses op via et biometrisk system der ved hjælp af en kort- og fingeraftrykslæser sikrer at det kun er de rigtige personer der får adgang. Dette system havde dog vist sig at lide af en mangel idet det ikke virkede i vådt vejr. For at afhjælpe problemet var der monteret lukkede kasser rundt om systemerne, og nogle af låsene var omstillet til alene at kunne åbnes med kort. På inspektionstidspunktet manglede der dog at blive monteret enkelte kasser.

For en ordens skyld beder jeg om oplysning om hvorvidt det biometriske låsesystem nu virker helt som det skal.

Der havde også i øvrigt været en del fejl og mangler siden indvielsen i oktober 2006, jf. også avisartikler herom. Det gælder både bygningsmæssige fejl og fejl i teknikken. Der blev udfærdiget en lang liste over fejl og mangler, og på inspektionstidspunktet var der fortsat en del fejl og mangler der endnu ikke var blevet rettet. Det blev oplyst at det godt kunne tage lang tid at få udbedret det hele, men at det dog gik bedre nu. Det blev endvidere oplyst at disse fejl og mangler ikke kun berører de indsatte, men også arbejdsforholdene for de ansatte, og at de giver anledning til frustration hos begge parter. Der skulle være en evaluering som kriminalforsorgen også kan drage nytte af i forbindelse med opførelsen af det nye fængsel i Østdanmark.

De bygningsmæssige fejl og mangler omfattede også værkstederne – og især et enkelt af disse. På inspektionstidspunktet var der stadig værksteder der ikke var kommet (ordentligt) i drift, men der var dog løsninger på vej på problemerne. Det drejede sig primært om møbelværkstedet hvor udluftningen viste sig at være underdimensioneret. I det lakeringslokale der findes på dette værksted, lugtede der af lak. Det blev oplyst at der ikke er tale om farlige dampe idet der benyttes vandbaseret lak, men at arbejdsopgaverne for de indsatte der var tilknyttet dette værksted (afdeling C), på grund af lugten indtil videre var ændret til småfag/montage. På inspektionstidspunktet havde værkstedet været lukket i ca. en måned. Arbejdstilsynet havde ikke besøgt værkstedet, men der forelå en rapport om problemerne fra et konsulentfirma.

Af en artikel i Nyt fra Kriminalforsorgen nr. 6, 2007 (fra december 2007), fremgår det at produktionsværkstedet (møbelværkstedet) nu er 'kommet på plads'.

Jeg går på denne baggrund ud fra at problemerne, herunder med hensyn til ud-sugningen, nu er løst på dette værksted. Jeg beder dog om at få oplyst om det er korrekt forstået, og om alle værkstederne nu fungerer efter hensigten.

Jeg beder endvidere om at få oplyst om der fortsat er fejl og mangler vedrørende andre forhold der endnu ikke er rettet, og i givet fald hvilke.

Den 1. oktober 2007 havde fængslet en belægning på i alt 200 indsatte, svarende til en kapacitetsudnyttelse på 87,7 pct. En af årsagerne til den lave kapacitetsudnyttelse var at der denne dag kun var ni indsatte på afdelingen for negativt stærke indsatte der har i alt 24 pladser. Af rapporten af 24. juli 2008 fra Europarådets Torturkomité der som nævnt besøgte Statsfængslet Østjylland i februar 2008, fremgår det at der på tidspunktet for komitéens besøg i fængslet kun var 161

indsatte i fængslet. Det skyldtes bl.a. at afdeling A der indeholder arrestafdelingen og to andre afdelinger, var lukket som følge af et (generelt) fald i antallet af varetægtsarrestanter. (Under inspektionen blev jeg orienteret om den på dette tidspunkt forestående lukning af afdeling A og midlertidige flytning af afsonerne fra denne afdeling til fængslets øvrige afdelinger).

Arkitektfirmaet der har projekteret Statsfængslet Østjylland, modtog i 2007 den internationale pris International Architecture Award for sit projekt, og den 2. oktober 2008 tildelte Horsens Kommune kriminalforsorgen som bygherre og arkitektfirmaet som rådgivere præmiering for smukt byggeri.

3. Bygningsmæssige forhold mv.

Statsfængslet Østjylland er som nævnt et nyopført, lukket fængsel der blev taget i brug i 2006.

Fængslet ligger i et kuperet terræn, og muren omkring fængslet (der som nævnt er knap 1.400 meter lang og seks meter høj) følger terrænet. Da fængslet er bygget i en dal, er ringmuren næsten skjult fra hovedvejen. Indefra er det muligt at se ud over markerne omkring fængslet fra nogle af bygningerne.

Det samlede grundareal, inklusiv sikkerhedszone, er på 650.000 m², hvoraf ca. 125.000 m² er beliggende inden for ringmuren.

Fængslet består af spredt, lav bebyggelse, og fængslet er således opbygget på en anden måde end de øvrige lukkede fængsler. Fængslet består af i alt ni selvstændige bygninger hvoraf den ene, som rummer personalefaciliteter, er beliggende uden for ringmuren. De øvrige bygninger omfatter de fem belægningsbygninger (til de i alt ni belægningsafdelinger) med tilknyttede værksteder, undervisningslokaler og fritidsfaciliteter mv., en besøgsbygning, et kulturhus og en portbygning/centralvagt. Det samlede bruttoetageareal udgør knap 29.000 m².

Mellem de otte bygninger der ligger inden for muren, er der stier, store græsarealer, sportsplads og en sø.

De enkelte bygninger omfatter mere præcist følgende:

Bygning A: Afdeling A der består af arrestafdelingen i stueetagen med 24 pladser og på 1. sal fællesskabsafdelingen for mænd med styret fællesskab med 18 pladser samt kvindeafdelingen med 6 pladser.

Bygning B og C: Almindelige fællesskabsafdelinger hver med 48 pladser, fordelt på to etager.

Bygning D: Afdeling D der består af den stoffri afdeling i stueetagen med plads til 24 indsatte der ønsker at afsone i et stoffrit miljø, og behandlingsafdelingen 'Femmeren', også med plads til 24 indsatte, på 1. sal.

Bygning E: Afdeling E der består af afdelingen for negativt stærkt styrende indsatte med i alt 24 pladser og den særligt sikrede afdeling med i alt 12 pladser samt syge- og isolationsafdelingen. De 12 pladser på den særligt sikrede afdeling er pr. 29. august 2008 opdelt således at 6 pladser anvendes til varetægtsarrestanter og 6 pladser til afsonere.

Bygning F: Port- og centralvagten (administrationsbygning).

Bygning G: Besøgslokaler og besøgslejligheder.

Bygning H: Kulturhuset med fritidsfaciliteter, bibliotek, købmandsbutik, kirke og beiderum mv.

Bygning I: Personalefaciliteter (uden for ringmuren).

Fire af belægningsbygningerne (A-D) er placeret i en halvcirkel i forhold til administrationsbygningen. Den femte belægningsbygning (E) der som nævnt huser afdelingen for negativt stærkt styrende indsatte, den særligt sikrede afdeling og syge- og isolationsafdelingen, er beliggende afsondret fra de andre belægningsbygninger bag et ca. 5-6 meter højt hegn.

Besøgsbygningen ligger i umiddelbar forlængelse af administrationsbygningen, og skråt heroverfor ligger kulturhuset.

Bygningerne er opført i gule mursten, og de ligger som nævnt spredt – og relativt langt fra hinanden. Fængslet har derfor indkøbt cykler som personalet kan benytte til transport mellem bygningerne.

Bygningerne A-D er identisk opbygget, dog har bygning C fire blokke til beskæftigelse mv., mens de øvrige bygninger/afdelinger kun har tre blokke. Bygning E adskiller sig i opbygningen fra de øvrige belægningsbygninger og har som den eneste egen besøgsafdeling.

De 48 pladser på afdeling A-D er som nævnt fordelt ligeligt på de to etager. Hver etage indeholder to fløje med 12 stuer hver, men fløjene kan som nævnt opdeles så der i stedet bliver to afsnit med seks stuer (som det er sket ved etableringen af kvindeafdelingen). Det sker ved hjælp af en væg på langs i midten af gangen. Der er derfor også to indgange til hver fløj.

Der er altaner/terrasser til afdeling A-D med tremmer for som de indsatte frit kan benytte når de er på afdelingen. De har således mulighed for at trække frisk luft og komme udenfor at ryge også uden for den tid hvor de indsatte har gårdtur. Rygning er dog kun tilladt på den ene af de to altaner der findes på hver fløj.

Fængslet er udsmykket med kunst med støtte fra Statens Kunsthøjdepension. Værkerne, der er udfærdiget af fem forskellige kunstnere, optræder som identitetsskabende pejlemærker i de enkelte bygningssafsnit.

Min besigtigelse omfattede bygning A undtagen arrestafdelingen, bygning B, bygning E, besøgsbygningen og kulturhuset. Min samtale med talsmændene for afdeling D fandt sted i bygning D, men ellers besigtigede jeg ikke denne. Jeg fik endvidere forevist teknikrummet i centralvagtten. De personalefaciliteter der er beliggende uden for ringmuren, så jeg ikke under inspektionen.

3.1. Stuerne

De indsattes stuer er alle enestuer med eget toilet og bad som har et grundareal på 12,6 m². To stuer i hver af afdelingerne B, C og D er dog en smule større (ca. 16 m²) idet de er indrettet til at kunne modtage indsatte med (bevægelses)handicap.

Alle stuerne er indrettet med kriminalforsorgens nye standardmøblement (sovebriks med sengetøjsmagasin i ryglænet, sengebord på hjul, væghængt skrivebord, stol og dobbeltklædeskab), opslagstavle og køleskab. I alle de besigtigede stuer var der tillige et tv med indbygget dvd-afspiller. Stuerne fremstår velindrettede.

Vinduet er opdelt i to sektioner hvoraf den ene er et stort almindeligt vindue med hærdet glas der ikke kan åbnes, og den anden en mindre sektion med en plade med tætsiddende huller yderst og en trælåge inderst der kan åbnes så der kan komme frisk luft ind. På den særligt sikrede afdeling er der lameller for vinduerne. Vinduerne på syge- og isolationsafdelingen kan ikke åbnes, jf. herom pkt. 3.10. Der er hvide gardiner.

Væggene er ligeledes hvide og brydes af farver på betrækket på sovebriksen og stolen, på klædeskabslågerne og udluftningslemmen i vinduet samt på linoleummet på gulvet. På væggen er der en kaldeknop. Belysningen i stuen kommer fra en loftslampe, en sengelampe og en skrivebordslampe.

Indendørs er det kun tilladt for de indsatte at ryge på egen stue hvilket enkelte af de besigtigede stuer bar præg af i form af kraftig lugt.

3.2. Bade- og toiletfaciliteter

Hver stue har som nævnt ovenfor eget (præfabrikeret) badeværelse som er indrettet med hvid sanitet (toilet og håndvask) og indmuret bruseniche. Over håndvasken er et spejl og en hylde. Rummet har hvide fliser på væggene og grå fliser på gulvet.

Toilet- og baderummet på de stuer der er indrettet til at kunne modtage indsatte med handicap, er en smule større end de øvrige

toilet- og baderum og har en bredere dør. Der er også her et dørtrin der dog er en smule mindre end på de andre stuer.

Jeg målte dørtrinnet i stue 131 (på afdeling A) – som ikke er en af de stuer der er indrettet til at kunne modtage indsatte med handicap, men som (af byggetekniske årsager) har samme størrelse som en sådan stue – til at være ca. 30 mm. Jeg så senere en af de stuer der er indrettet til at kunne modtage indsatte med handicap (stue 154 på afdeling B), men jeg foretog ikke en ny opmåling af dørtrinnet dette sted.

Ifølge pkt. 4.4.12 i DS 3028:2001 (Dansk Standard DS 3028 – Tilgængelighed for alle – der er udarbejdet af Dansk Standard bl.a. i samarbejde med det tidligere by- og boligministerium og forskellige handicaporganisationer samt i henhold til anbefalinger fra Dansk Center for Tilgængelighed der nu er lukket) må dørtrin maksimalt være 25 mm høje. Dansk Center for Tilgængelighed anbefalede (helst) kun 15-20 mm og at dørtrin udføres med affasede kanter. Centeret anbefalede desuden at dørtrin (bundstykker) udføres forsænkede med 'fjedrende' dørtrin der trykkes ned af kørestolens vægt.

Jeg beder fængslet om at oplyse (opmåle) højden på dørtrinnet til de stuer der er indrettet til at kunne modtage indsatte med handicap. Hvis dørtrinnet er højere end det som det tidligere Dansk Center for Tilgængelighed har anbefalet, beder jeg direktoratet om en udtalelse vedrørende dette forhold. Jeg kan oplyse at det i forbindelse med inspektioner af handikaptilgængelighed i offentlige bygninger mv. er bemærket at en løsning af problemet med for høje dørtrin kan være at montere en permanent skrånede på hver side af dørtrinnet.

På et af badeværelserne bemærkede jeg at vandet samlede sig på gulvet væk fra afløbet.

Jeg beder om at få oplyst om der er tale om et generelt problem (bygningssfejl).

3.3. Gangarealer

Afdelingerne er ligeledes ens af opbygning med hensyn til gangarealerne. Ved indgangen til belægningsfløjene er der to køkkener og spise- og opholdsafdelinger, og i forlængelse heraf ligger de 12 stuer med seks stuer på hver side af gangen der som nævnt kan adskilles af en væg i midten så fløjen bliver opdelt i to afsnit med hver seks stuer. Den bagerste del af gangen er to smalle gangarealer idet der i midten er etableret vaskerum mv., mens gangarealet mellem vaskerummet mv. og køkkenerne og spiseafdelingen mv. er bredt. Dette brede gangareal forsvinder dog hvis der etableres adskillelse mellem afdelingerne som det var tilfældet i afdeling A mellem kvindeafdelingen (med seks indsatte) og en del af afdelingen for mænd med styret fællesskab (seks af de 18 pladser). Gangarealet på midten er dog stadig bredere end gangarealerne for enden og giver trods opdeling således plads til at der f.eks. kan stå et tørrestativ som det var tilfældet på inspektionsdagen på kvindeafdelingen.

I afdeling B hvor der ikke er nogen opdeling, og gangarealet derfor er større, fremstår gangarealet også lysere.

På de enkelte afsnit er der for enden af gangen på 1. sal udgang til en stor altan (hvor der må ryges), og i stueetagen er der udgang til et overdækket gårdtursareal. Se nærmere herom under pkt. 3.6.

3.4. Køkken

Hver fløj har to køkkener der som nævnt ligger som det første på gangen. Disse er også ens af indretning og opbygning. Der er tale om et åbent velindrettet køkken med tilhørende spiseplads og opholdsafdeling. Der er et spisebord, typisk med seks stole, en sofa-gruppe med tre lænestole og et sofabord. Køkkenelementerne er hvide og bordpladen grå. Der er et højt køle-/fryseskab, kogeplader, ovn, mikroovn, opvaskemaskine og

over- og underskabe. På væggen over køkkenbordet hænger køkkenknive i wirer fastgjort til væggen. Der er en stor terrasse med udkig (gennem tremmer) til fængslets grønne arealer.

3.5. Opholdslokaler

Foruden de små opholdsafdelinger inde på selve belægningsgangene har hver etage i alle fem belægningsbygninger et opholdsrum der er fælles for begge fløje. Dette opholdsrum ligger i midten af huset og mellem de to fløje der ligger vinkelret ud fra opholdsrummet. I dette opholdsrum ligger også en vagtstue hvorfra personalet gennem en glasrude har udkig til såvel det fælles opholdsrum som gangene på de enkelte belægningsafdelinger hvortil der adgang via glasdøre.

Jeg besøgtede, som ovenfor nævnt, bygningerne A, B og E. Fælles for opholdsrummene i disse tre afdelinger (for så vidt angår afdeling E opholdsrummet til afdelingen for negativt stærke indsatte) er at rummene i midten har et billardbord. Der er tillige en sofagrube med lænestole, to-personers sofaer og sofa bord. I rummene er der også et bordfodboldspil, et elektronisk dartspil på væggen og på afdeling B tillige en kondicykel i hjørnet. På væggene er der to telefonbokse der kun er afskærmet i begrænset omfang. På afdelingen for negativt stærke indsatte var fængslet i færd med at flytte telefonboksene fra fællesrummet til belægningsfløjene.

To af væggene er murstensvægge hvoraf den ene væg i afdeling A og B er udsmykket med farverige malerier, mens afdeling E har fire søjlelignende malerier på den ene væg og to på tværvæggen. De to sidste vægge er malet hvide om de høje, brede vinduer med kig til gårdtursarealet. Der er gråt linoleum på gulvet.

Der var ikke noget tv i nogen af de fælles opholdsrum. Det klagede talsmændene for de indsatte på afdelingen for negativt stærke indsatte over. Jeg henviser til pkt. 4.4.

3.6. Gårdtursarealer

Ved indgangspartiet til afdeling A-D er der et stort gårdtursareal. Belægningen er lyse fliser, og arealet er indhegnet med et mørkt trådhegn. På gårdtursarealerne er der borde og bænke og en stor grill (der er fremstillet i fængslet) som de indsatte kan benytte. Der er endvidere bede og skulpturer og basketballkurve.

Disse gårdtursarealer giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Gårdtursarealet til afdelingen for negativt stærke indsatte er betydeligt mindre end gårdtursarealerne til afdeling A-D (der er ca. 225 m²). Ifølge brevet fra de negativt stærke indsatte er arealet 70 m². På indhegningen omkring dette gårdtursareal er der opsat mørke plader der forhindrer ind- og udkig. Der står et udendørsaskebæger ved døren. Der er enkelte bænke i gården, men ingen udsmykning. Der er ingen overdækning der giver de indsatte mulighed for at stå i ly for regn og sne. Der er et ekstra hegn uden om afdelingen, og under inspektionen blev det oplyst at de indsatte har mulighed for at løbe på den 'transportvej' der hermed er rundt om afdelingen.

Ledelsen oplyste under inspektionen at der ville komme yderligere møbler (borde) i gårdtursarealet, og at der ville blive etableret en delvis overdækning.

Jeg beder fængslet om at oplyse om der nu er kommet yderligere møbler, og om den delvise overdækning er etableret.

Dette gårdtursareal fremtrådte trist. Jeg beder fængslet om at overveje om det kan gøres mindre trist, og meddele mig resultatet af disse overvejelser.

Med hensyn til hvilke aktivitetsmuligheder de indsatte – der ikke må benytte fængslets sportsplads – har mulighed for på gårdtursarealet, henviser jeg til pkt. 4.4.

Gårdtursarealet til den særligt sikrede afdeling – der af de indsatte kaldes Palmehaven – er lidt mindre end gårdtursarealet til afdelingen for negativt stærke indsatte. Dette areal er omgivet af betonmure uden udsmykning. I den ene mur er der etableret et stort 'vindue' med både et bredmasket og et fintmasket trådnet. Hele arealet er desuden overdækket med både et bredmasket og et fintmasket trådnet. Der er opsat kameraer der ligner lamper.

I fortsættelse af mine bemærkninger under inspektionen om den manglende udsmykning af væggene beder jeg fængslet om at oplyse om det har været overvejet at udsmykke væggene. I benægtende fald beder jeg fængslet om at overveje det og meddele mig resultatet af disse overvejelser.

Der er ikke noget møblement på gårdtursarealet til den særligt sikrede afdeling. Det blev oplyst at det var på vej, og at der ville blive tale om inventar der skulle boltes fast.

Jeg beder om at få oplyst om dette inventar nu er sat op, og hvad det nærmere består af.

3.7. Arbejdspladser, undervisningslokaler og fritidslokaler

Som tidligere nævnt er der (i særskilte bygninger) knyttet arbejdspladser, undervisningslokaler og fritidslokaler til de enkelte belægningsafdelinger. Om beskæftigelsen disse steder henviser jeg til gennemgangen heraf under pkt. 4.

Afdeling A, B og D har som også tidligere nævnt tre blokke og afdeling C fire blokke med arbejdspladser og en bygning med skole og fritidslokaler. Der er små gårde knyttet til bygningerne hvor de indsatte har mulighed for at gå ud at ryge i pauserne.

3.7.1. Arbejdspladser/værksteder

Under min rundgang besøgtede jeg værksteder/arbejdslokaler i samtlige afdelinger. I afdeling A så jeg møbelpolstringsværkstedet og systuen. I afdeling B så jeg det serviceværksted der er knyttet til afdelingens metalværksted. I afdeling C så jeg møbelværkstedet, et lakeringsrum og et montageværksted. I afdeling D så jeg kuvertværkstedet.

I bygning E så jeg dels et lokale til de indsatte i afdelingen for negativt stærke indsatte hvor arbejdet på tidspunktet for inspektionen bestod i at pakke klude, dels lokaler til de indsatte på den særligt sikrede afdeling der har en beskæftigelsesgang med fem mindre arbejdslokaler og to store arbejdslokaler med en hems hvor de indsatte også pakkede klude og kan udføre andre montageopgaver. Endelig så jeg et af to mindre arbejdslokaler på isolationsafdelingen hvor de indsatte beskæftigelse på inspektionstidspunktet også bestod i pakning af klude.

Lakeringsrummet blev som nævnt under pkt. 2 ikke benyttet på grund af lugtgener.

Jeg går som nævnt under pkt. 2 ud fra at dette værksted nu fungerer efter hensigten.

Under min rundgang så jeg også to frokoststuer, herunder en frokoststue der er knyttet til møbelværkstedet på afdeling C. Det blev oplyst at frokoststuerne på afdeling C er mindre end frokoststuerne på de andre afdelinger (A, B og D), og at det har sammenhæng med at afdeling C i modsætning til disse andre afdelinger har fire beskæftigelsesblokke i stedet for tre. (På afdeling E er der ikke nogen frokoststuer i tilknytning til arbejdslokalerne; de indsatte går tilbage på deres afdelinger og spiser frokost).

De besøgtede frokoststuer indeholdt et spisebord, i det ene tilfælde med seks stole, og et lille køkken med køleskab og opvaske-maskine mv. I det ene køkken var der en (ny) mikroovn og en minikogeplade. Det ene sted

så jeg desuden et tilstødende rum med et spisebord og stole omkring.

Under min samtale med talsmændene for de almindelige afdelinger (herunder afdeling C) klagede talsmændene over for små frokoststuer, bl.a. på snedkeriet (møbelværkstedet), herunder at der ikke er nok stole i disse stuer. De klagede også over køleskabets størrelse, at der kun er to små varmeplader til opvarmning af mad, og at der ikke er nogen mikroovn. De oplyste at de kan være op til 16 indsatte i rummet samtidig.

Under rundgangen blev det oplyst at de indsatte har frokostpause samtidig, og at frokoststuen er beregnet til højst 13 indsatte. Det blev endvidere oplyst at det er meningen at de indsatte skal smøre madpakker og ikke lave mad i frokostpausen (som er på en halv time).

Under min afsluttende samtale med ledelsen anbefalede jeg at der blev opsat mikroovne i alle spisestuerne – så opvarmning af mad ikke behøver at foregå på kogepladerne. Jeg orienterede talsmændene herom i mit opfølgende brev til dem hvor jeg også skrev at det ikke er tanken at de indsatte i frokostpausen skal foretage en egentlig tilberedning af varm mad. Jeg bad samtidig fængslet om at underrette mig om hvad min anbefaling havde givet eller gav anledning til.

Ved kopi til ledelsen af mit brev til talsmændene henledte jeg desuden ledelsens opmærksomhed på det som talsmændene havde anført om antallet af stole og køleskabets størrelse. Jeg bad om underretning om ledelsens overvejelser vedrørende disse forhold.

I det på side 3 nævnte brev af 25. september 2008 har fængslet henvist til en vedlagt udtalelse af 20. september 2008 med bilag fra beskæftigelseslederen. Heri er anført følgende:

‘Der er til hvert arbejdsområde på afdelingerne A, B og D tilknyttet i alt 4 spisestuer. 2 af spisestuerne er på hver 13,7 m², de andre 2 er på 9,6 m². Hver af spisestuerne er udsty-

ret med 1 spisebord samt 8 stole. 2 af spisestuerne (13,7 m²) er endvidere hver udstyret med komfur med 2 kogeplader samt køleskab på ca. 450 liter. Det skulle således være muligt, at i alt 32 indsatte på samme tid skulle kunne sidde ned og indtage frokosten. Typisk vil der højst være omkring 26 – 30 indsatte beskæftiget på værkstederne ad gangen.

På afdeling C (snedkeriet) findes der ligeledes i alt 4 spisestuer på henholdsvis 11,7 m² og 6,7 m², 11,2 m² samt 9,9 m². De to største spisestuer er hver udstyret med 1 spisebord, 8 stole samt komfur med 2 kogeplader og køleskab på ca. 450 liter. De to mindste spisestuer er hver udstyret med 1 spisebord samt 8 stole. Typisk vil der ligeledes her være beskæftiget højst 26 – 30 indsatte.

Ombudsmandens anbefalinger hvad angår mikroovne samt udskiftning af køleskabe har ikke på nogen af afdelingerne A, B, C eller D givet anledning til ændringer, da det jo netop ikke er meningen med spisestuerne, at der skal foretages egentlig tilberedning af mad, men kun at der gives mulighed for at spise den medbragte madpakke eller evt. opvarme en rest fra dagen før. Det skal samtidig bemærkes at der *ikke* er tale om 16-mands stuer men kun om 8-mands stuer.

Plantegninger over værkstedsområdet på afdeling A samt C vedlægges. Værkstedsområdet på afdeling A er identisk med værkstedsområderne på afdelingerne B og D.

...’

Af de vedlagte plantegninger fremgår det at de fire frokoststuer i hver afdeling ligger to og to ved siden af hinanden med en dør imellem, og at de to sammenhængende lokaler omfatter henholdsvis en af de største og en af de små frokoststuer, førstnævnte med køleskab og komfur.

Jeg har noteret mig at de enkelte frokoststuer er beregnet til otte indsatte og således hverken op til 13 eller 16 indsatte. Jeg går ud fra at lokalerne på grund af deres

beliggenhed ved siden af hinanden med en dør imellem og det forhold at der kun er køleskab og kogeplader i det ene lokale, (kan) opfattes som én frokoststue (til op til 16 indsatte).

Jeg har endvidere noteret mig at der er stole til alle de indsatte som rummet er beregnet til (hvis der ikke er fjernet stole fra rummet).

De mindste frokoststuer, og navnlig frokoststuen på 6,7 m² (afdeling C), er små og kan derfor virke noget trange hvis der er otte indsatte samtidig. Hvis der er op til 16 indsatte i de to frokoststuer samtidig, og flere indsatte fra begge frokoststuerne ønsker at benytte køkkensektionen/kogepladerne, går jeg ud fra at det også kan virke trangt. Jeg har dog (også på baggrund af det oplyste om at der normalt ikke er så mange indsatte samtidig) ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende klagen over størrelsen af frokoststuerne.

Da der kun er to kogeplader til rådighed for op til 16 indsatte, og alle de indsatte bør have samme mulighed for at opvarme mad hvis de ønsker det frem for at spise kold mad, er det fortsat min opfattelse at der i alle køkkenerne tillige bør være en mikroovn. Jeg henviser på ny dels til at flere indsatte ad gangen i så fald (hurtigt) kan opvarme mad, dels til at de så ikke har behov for kogeplader. Jeg beder derfor fængslet om på ny at overveje at opsætte en mikroovn i de køkkener der ikke har en sådan. Jeg beder om at blive underrettet om resultatet af disse overvejelser.

Som allerede nævnt i mit opfølgende brev til talsmændene foretager jeg mig ikke mere i anledning af deres klage over for lidt plads i køleskabene. Jeg har således ikke som angivet af fængslet anbefalet at køleskabene udskiftes, men blot henledt opmærksomheden på at køleskabene efter talsmændenes opfattelse er for små (til den medbragte mad og drikkevarer). Da der kun er køleskab på den ene af de to

sammenhængende frokoststuer, er de enkelte køleskabe beregnet til op til 16 personer.

3.7.2. Undervisningslokaler

Jeg besigtigede undervisningslokaler i afdeling A og afdeling E (hvor der begge steder er et stort og et lille lokale til undervisning). De er udstyret med hæve/sænkeborde uden hjul, kontorstole og pc'er mv. Under besigtigelsen på afdeling A blev det oplyst at det lille lokale der er beregnet til undervisning af seks indsatte ad gangen, er lidt for lille. Det store lokale på afdeling E benyttes af de indsatte der er selvstuderende.

3.7.3. Fritidslokaler

Lokaler til fritidsaktiviteter findes dels på de enkelte afdelinger, dels i kulturhuset, jf. herom pkt. 3.9.

Lokalerne på afdelingerne omfatter foruden opholdsstuen, der er beskrevet under pkt. 3.5, et motionslokale, et datalokale og et kreativt værksted/husflid (hvor der kan laves læder, smykker og keramik mv.) og i afdeling E tillige en lille hal. I motionslokalet er det kun muligt at kredsløbstræne idet vægttræning mv., der kun kan ske under vejledning af instruktører, skal foregå i det kondilokale der ligger i kulturhuset.

I motionsrummet på afdeling E, der ikke har adgang til kondirummet i kulturhuset, er der dog vægte. Det blev oplyst at der uden dette sted ville komme et løbebånd.

Jeg beder om at få oplyst om lokalet nu er udstyret med et løbebånd.

Jeg besigtigede motionslokalet i afdeling A der er beliggende i stueetagen og er fælles for hele afdelingen. Det blev i den forbindelse oplyst at motionslokalerne i udgangspunktet er udstyret ens (når der ses bort fra vægtene på afdeling E). I lokalet var der forskellige redskaber til styrketræning. Der er toilet i tilknytning til lokalerne.

Der er vejledning i brugen af (nogle af) redskaberne – både på redskaberne og separat. Det gjaldt dog ikke motionsrummet på afdeling E hvor det blev oplyst at vejledningen hænger på opslagstavlen på afdelingen.

Vejledninger i (korrekt) brug af motionsredskaber bør være tilgængelige i det rum hvor disse redskaber er. Jeg går på denne baggrund ud fra at fængslet vil flytte de nævnte vejledninger til selve motionsrummet på afdeling E.

Hobbyrummene på afdelingerne omfatter som nævnt læder- og smykkeværksteder mv. der kan benyttes af de indsatte efter tilmelding.

På afdeling E blev et af de rum der var beregnet til fritidsaktiviteter for de indsatte, benyttet til opbevaring af cykler til brug for personalet – der som tidligere nævnt har mulighed for at cykle mellem bygningerne. Jeg henviser herom til pkt. 4.4.

3.8. Besøgslokaler/-lejligheder

Fængslet har en særskilt besøgsafdeling (bygning G) hvor besøg til de indsatte på afdeling A-D foregår. De indsatte på afdeling E har som tidligere nævnt egne besøgsfaciliteter på afdelingen.

Indgang til besøgsafdelingen sker gennem en sluse, og herefter er der et venteværelse hvor de besøgende skal opholde sig indtil besøgslokalet er ledigt. Her er opsat skabe med linned mv. Der er desuden opstillet automater med sodavand og slik mv. der bestyres af købmanden.

Besøgsafdelingen består af en almindelig besøgsafdeling og to besøgslejligheder.

Den almindelige besøgsafdeling indeholder 10 besøgslokaler med toilet og bad. Halvdelen af besøgslokalerne har adgang til indhegnede terrasser med plastikhavemøbler. Stuerne har samme størrelse som de stuer der er indrettede til indsatte med handicp (ca. 16 m²), og er udstyret med briks, stol, bord og tv med dvd-afspiller. Kondo-

mer var tilgængelige i et plastikbæger. Der var ingen udsmykning i rummene, men det blev oplyst at det ville der komme.

Jeg beder om at få oplyst om besøgslokalerne nu har fået udsmykning på væggene.

Af en skrivelse af 5. november 2004 om forbedring af besøgsforholdene som direktoratet har udsendt til kriminalforsorgens fængsler og arresthuse, fremgår det at besøgslokaler skal være indrettet med et skab med kondomer og engangslagner mv. der er tilgængeligt uden at den indsatte skal kontakte personalet.

Jeg henstiller på denne baggrund til fængslet at foranledige at der opsættes et skab med kondomer og lagner i besøgslokalerne. Jeg beder om underretning om hvad der sker i den anledning.

Et af besøgslokalerne er indrettet med en glastrude der på inspektionstidspunktet var dækket af låger. På afdeling E er der et tilsvarende lokale. Disse lokaler var således forberedt til besøg hvor den besøgende og den indsatte ikke har (mulighed for) fysisk kontakt, men kun har syns- og talekontakt under besøget. Sådanne besøg vil kunne anvendes som alternativ til et totalt forbud mod besøg. På inspektionstidspunktet havde der endnu ikke været afviklet sådanne besøg (hverken i den almindelige besøgsafdeling eller på afdeling E).

Jeg beder om at få oplyst om denne form for kontrolleret besøg nu har været afviklet. I givet fald beder jeg endvidere om at få oplyst hvor mange indsatte der har afviklet besøg på denne måde, og om en udtalelse om fængslets erfaringer hermed.

Der er desuden et stort familierum der er indrettet med sofaer, bord, lænestole og små skabe på den ene endevæg med legetøj. Der

er desuden høje stole og skråstole. Der er meget plads i midten af rummet som børnene kan lege på. Til familierummet er også knyttet et lille køkken. Under inspektionen blev det oplyst at familierummet ikke blev benyttet.

Jeg beder om at få oplyst årsagen hertil og om det nu benyttes.

Jeg erindrer ikke om der var legetøj i de almindelige besøgslokaler. Jeg beder fængslet om at oplyse herom, og jeg henviser igen til den nævnte skrivelse af 5. november 2004 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen hvorefter der skal være et passende udvalg af legetøj der efter institutionens vurdering er egnet til at stimulere kontakten mellem den indsatte og den indsattes børn.

Som det første danske fængsel giver Statsfængslet Østjylland de indsatte der enten afsoner fængsel i over 8 år, er udvisningsdømte, har ægtefæller eller samlevende der bor i udlandet, eller har andre specielle forhold, mulighed for at modtage besøg i op til 47 timer ad gangen i indrettede besøgslejligheder. Der er som tidligere nævnt to sådanne lejligheder.

Der er indgang til disse lejligheder gennem et dobbelt personalekontor der ligger i direkte forlængelse af familierummet og venterummet. Herfra er der udgang til en flisebelagt gård hvorfra der til højre er indgang til de to besøgslejligheder. Det blev oplyst at der var planer om at etablere en legeplads i denne gård som børnene evt. kan opholde sig på under besøget.

Jeg beder om at få oplyst hvad der videre måtte være sket vedrørende disse planer.

Lejlighederne er indrettet med faciliteter svarende til et almindeligt hjem således at den indsatte og de besøgende i fællesskab kan udføre alle daglige gøremål. Lejlighe-

derne indeholder en gang med adgang til et toilet og badeværelse som størrelses- og indretningsmæssigt ligner toilet- og baderummene på afdelingerne, et køkken-alrum med opholds- og spiseafdeling samt køkken, et forældresoveværelse og et børneværelse hvortil der er adgang gennem en skydedør. Børneværelset er udstyret med køjeseng og sækkestol samt legetøj. Forældresoveværelset, der ligger ved siden af køkkenet og modsat børneværelset, er indrettet med dobbeltseng, sengeborde og klædeskab. Der er desuden en terrasse omkranset af to murstensmure og et trådhegn. Terrassen er overdækket med trådnet. Der er et rundt plastikbord med fire stole.

Opholdsstuen er møbleret med en sovebriks/sofa, sofabord og to lænestole. Der er endvidere fjernsyn, dvd-afspiller og en reol. I modsatte side er der et spisebord med fire stole. I køkkenet er der en kaffemaskine, elkedel, komfur med to (små) kogeplader og et køleskab.

Der er hvide gardiner ved alle vinduer og terrassedøren.

De to besøgslejligheder fremstår funktionelle og lyse og gav et positivt indtryk.

Afdeling E har, som tidligere nævnt, egne besøgslokaler. Der er i alt tre besøgslokaler (hvor det ene som nævnt giver mulighed for afvikling af besøg hvor den indsatte og den besøgende ikke har mulighed for fysisk kontakt, men alene talekontakt og visuel kontakt gennem en glasrude). Lokalerne er indrettede på samme måde som de øvrige besøgslokaler. Der var et rullebord med kaffemaskine og elkedel, og der var kondomer tilgængelig i lokalet (der lå synligt fremme).

Jeg henviser til min henstilling ovenfor om opsætning af skabe til lagner og kondomer.

Også her var der på gangen uden for besøgslokalerne opsat en automat med sodavand mv. (der bestyres af købmanden).

3.9. Kulturhus

Kulturhuset – der ligger over for besøgsbygningen – er bygget til forskellige formål. I kulturhuset findes der købmandsbutik, bibliotek, kirke og bederum, sportshal og kondi-/træningslokale. Aktiviteterne i kulturhuset kan benyttes af alle de indsatte bortset fra de indsatte fra bygning/afdeling E. Dog kan de indsatte fra afdeling E's afdeling for negativt stærke indsatte benytte købmandsbutikken.

3.9.1. Købmand

Fængslet har en købmandsbutik hvor de indsatte kan handle to gange om ugen med henblik på selvforplejning mv. Der er tale om en selvbetjeningsbutik hvor varerne er stillet på hylder langs butikkens fire vægge og i en lang reol i midten af lokalet.

Det blev af ledelsen oplyst at al transport af varer ind og ud af fængslet bliver foretaget af personalet af sikkerhedsmæssige grunde.

Om købmandsordningen henviser jeg til pkt. 6.2.

3.9.2. Bibliotek

Bag ved købmandsbutikken er der et åbent område med akvarium, slikautomat og caféborde og -stole. Der er indkig i biblioteket gennem en glasvæg.

Biblioteket fremstår som et helt almindeligt (mindre) bibliotek med et stort udvalg af bøger og tidsskrifter mv., herunder bøger på andre sprog. Det er muligt via pc at fremfinde bøger inden for forskellige genrer mv.

Det blev under inspektionen oplyst at biblioteket også bruges meget i undervisningen.

3.9.3. Kirke og bederum

Fængslets kirke ligger i den modsatte ende af bygningen i forhold til biblioteket. På gangen foran kirken står to hvide bænke med blå hynder.

I midten af selve kirkerummet står der i to sektioner træstole med sort betræk i tre rækker. På gulvet foran står der en prædikestol i lyst træ. Altertavlen er et stort indhak i den gule murstensvæg. Den er helt hvid med et gennembrud i midten i ydervæggen hvor der er fjernet mursten i en skrå formation og opsat et kors af jern. På den udvendige side er der en matteret glasplade med inskriptioner. Når solen står lige på muren, giver det er flot lysindfald, og korset kaster sin skygge ind i kirken. Selv om der ikke er hul ud til det fri, giver det dog samtidig problemer med kulde.

I det fjerneste højre hjørne er der et vinduesparti fra gulv til loft i ca. en meters bredde som ligeledes giver et godt lys. Foran vinduespartiet står døbefonten. Kirkens orgel – som tidligere tilhørte Allerød Kirke – står bag stolerækkerne til højre for indgangen, og lige ved indgangen til venstre er der et klaver.

Som et ekstra kunstnerisk præg i den meget moderne kirke er der i væggen til venstre for indgangen et aflangt vindue helt nede ved gulvet der er ca. en meter højt og tre meter langt med kig ud til en skulptur der står midt i et firkantet opmuret vandspejl/bassin. Når solen spejler sig i vandet i bassinet, bidrager det til at gøre lyset i kirken specielt smukt.

Til muslimerne er der indrettet et bederum. Det ligger halvvejs nede ad den førnævnte gang med bænkene. Rummet er kvadratisk med hvide vægge, gråt stengulv og vinduer under loftet. Der er en lille reol med bl.a. Koranen, og på et trin lavet af grå sten ligger der bedetæpper. Både på væggen og stillet op ad muren er der billeder af Mekka i gulddrammer. Det blev under inspektionen oplyst at bederummet kan benyttes hver fredag mellem kl. 14 og 15 og efter nærmere aftale.

3.9.4. Sportshal

Fra gangen til kirken er der ad en trappe nedgang til en sportshal på ca. 18 gange 36

meter. Væggene er hvide med træbeklædning, og der er vinduer under taget i den ene side. Loftet er skråt med en loftshøjde på 7,9 meter faldende til 6 meter. På den ene væg er der fem ribber, og i hver ende af hallen er der et håndboldmål. Der er endvidere basketballkurve som kan sænkes ned til spillehøjde.

I den lille gang ved trappen er der et toilet.

3.9.5. Kondilokale

Kondilokalet er udstyret med diverse redskaber og vægte der (kun) må benyttes under vejledning af instruktører. På inspektionstidspunktet havde fængslet imidlertid ingen instruktører (jf. herom pkt. 4.4). På de enkelte afdelinger er der, som tidligere nævnt, motionsrum hvor der er redskaber der kan benyttes til almindelig kredsløbs-træning uden tilstedeværelse af instruktører.

3.9.6. Musiklokale

Jeg fik også forevist et musiklokale som endnu ikke var taget i brug. Der var indkøbt og opsat musikinstrumenter i lokalet.

3.10. Sygeafdelingen

Sygeafdelingen ligger på 1. sal i bygning E og indeholder i alt ni sygestuer, venterum (der er etableret ved inddragelse af to sygestuer), konsultations-/samtalerum til læger, sygeplejersker, psykolog mfl., tandklinik mv. Bortset fra at sengene på sygeafdelingen er almindelige hospitalssenge, svarer stuerne i størrelse og indretning til stuerne på belægningsafdelingerne. Den ene sygestue er større end de øvrige. På tidspunktet for inspektionen var der i alt tre patienter på afdelingen, heraf en patient i kørestol.

Der er en delvis overdækket altan hvor det er tilladt at ryge.

Vinduerne på sygeafdelingen kan, som tidligere nævnt, ikke åbnes. Disse vinduer har ikke den udluftningslem som vinduerne på de almindelige afdelinger har. Det samme gælder isolationsafdelingen, jf. herom pkt.

3.11. Talsmændene for de almindelige afdelinger klagede over at ingen af vinduerne på syge- og isolationsafdelingen kan åbnes, og under min rundgang på disse afdelinger blev det oplyst at temperaturen i nogle af de stuer der vender mod syd, på et tidspunkt i sommeren 2007 var blevet målt til 40 grader.

Folketingets Retsudvalg besøgte Statsfængslet Østjylland i september 2007 og stillede efterfølgende den 3. oktober 2007 justitsministeren flere spørgsmål, herunder et spørgsmål om hvorvidt det er korrekt at vinduerne på (bl.a.) sygeafdelingen ikke kan åbnes. Dette bekræftede den daværende justitsminister i svaret af 7. januar 2008 til Retsudvalget og oplyste at det skyldes sikkerhedshensyn. Justitsministeren anførte desuden følgende:

‘... begrundelsen for, at vinduerne på statsfængslets sygeafdeling ikke kan åbnes, er sygeafdelingens placering. Afdelingen støder op til afdelinger, hvis klientel er omfattet af skærpede sikkerhedsforanstaltninger. Det drejer sig om en særligt sikret afdeling, en afdeling for negativt stærke afsonere, og en isolations- og strafafdeling. For at opretholde det påkrævede sikkerhedsniveau for disse afdelingers klientel er det nødvendigt, at mulighederne for at kommunikere, f.eks. gennem åbne vinduer, begrænses også for den tilstødende sygeafdelings vedkommende.

Statsfængslet har herudover oplyst at der er fuld ventilation på området.

...’

I torturkomitéens rapport er problemet med manglende mulighed for at åbne vinduerne på isolationsafdelingen også nævnt. Det er desuden nævnt at problemet er blevet forelagt fængslets rådgivende arkitekt og projektets ingeniør ifølge hvem ventilationssystemet i isolationsafdelingen tilvejebringer bedre luftcirkulation end ventilationssystemet i de øvrige rum. Det var derfor besluttet at udføre en test for at konstatere om ventilationsanlægget fungerer ordentligt. Komitéen har

bedt om at blive underrettet om resultatet af denne test.

I regeringens svar af 3. marts 2009 til torturkomitéen som Justitsministeriet har fremsendt til Retsudvalget den 11. marts 2009, er det oplyst at et uvildigt konsulentfirma har foretaget en undersøgelse af udvalgte celler i straffe- og isolationsafdelingen. Undersøgelsen viste at det mekaniske ventilationssystemets kapacitet ikke blev udnyttet tilstrækkeligt, og det er som følge heraf aftalt med fængslet at ventilationssystemet skal justeres så luftindtaget øges.

Så vidt jeg forstod det oplyste under inspektionen, var ventilationen ikke god nok til at holde en rimelig temperatur i de stuer der vender mod syd, når det er meget varmt om sommeren. Jeg har noteret mig det der er oplyst i svaret til torturkomitéen, og idet jeg går ud fra at det vil afhjælpe problemet, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

3.11. Isolationsafdelingen

Isolationsafdelingen ligger også i bygning E (i stueetagen). På isolationsafdelingen er der i alt syv stuer til indsatte der enten er udelukket fra fællesskab eller anbragt i strafcelle. Det blev oplyst at disse stuer altid er fyldt op, og at der på et tidspunkt har været en ventetid på tre dage for anbringelse i strafcelle. Ventetiden stiger normalt hen over weekenden. Stuerne bruges (derfor) ikke til indsatte der er frivilligt udelukket fra fællesskab.

Da alle isolationsstuerne var i brug, så jeg ingen af disse stuer.

Til afdelingen er der to gårdtursarealer på hver ca. 60 m² der er overdækket med trådhegn. Der er opsat bæk og askebægre i gårdene.

Dernæst er der to observationsceller og en sikringscelle. De er beliggende for sig selv i den ene ende af isolationsafdelingen. Cellerne er placeret ud til en separat gang med adgang til og fra en lang gang der går gennem

hele bygningsfløjen. Observationscellerne ligger ved siden af hinanden, og mellem den ene observationscelle og sikringscellen er der et indhak/en arbejdsplads til brug for det personale der fører tilsyn med de indsatte i cellerne.

Både observationscellerne og sikringscellen er indrettet med en fastmonteret briks i stål der står midt på gulvet. Der var madras og rent lagen på briksene, og i sikringscellen var der remme klar til brug.

Jeg har ingen bemærkninger til det forhold at remmene er permanent påsat, men som anført i sagen vedrørende min inspektion af Statsfængslet i Horsens i 1998 anses det for mest hensynsfuldt hvis de fikseringsmidler der ikke anvendes i en given situation, fjernes, navnlig hvis den indsatte udtrykkeligt anmoder herom.

I hjørnet af observationscellerne er der desuden et fastmonteret (skråt) bord med bæk i træ.

Væggene er lysegrå og gulvet mørkegråt. Der er et vindue i hvert rum der er matteret så det ikke er muligt at kigge ind og ud.

Fra gangen, herunder indhakked mellem sikringscellen og den ene af observationscellerne, er det gennem en rude muligt (for personalet) at kigge ind i cellerne. I cellerne fremtræder disse ruder som spejle, og de indsatte kan derfor ikke se ud af ruden.

Cellerne oplyses af lamper der er indbygget i begge sider af loftet.

Der er rist i gulvet og kaldeknapp. I sikringscellen virkede kaldeknappen ikke på inspektionstidspunktet.

Det er beklageligt. Jeg går ud fra at kaldeknappen blev repareret umiddelbart efter inspektionen, men beder for en ordens skyld fængslet om at oplyse herom.

Jeg beder om at få oplyst om det rutinemæssigt tjekkes at kaldeknapperne virker, når der anbringes indsatte i cellerne.

Det blev under inspektionen oplyst at indsatte der skal anbringes i sikringscelle, transporteres til sikringscellen i en bus der er foret med madrasser. Ca. en tredjedel af de indsatte der anbringes i sikringscellen, kommer fra arresthusene i denne del af Jylland.

3.12. Udearealer

Foruden de gårdturs- og græsarealer der findes ved de enkelte afdelinger, er der en sportsplads i fængslet hvor det er muligt at spille fodbold mv. Der er en løbebane rundt om sportspladsen. Om udendørs aktiviteter henvises til pkt. 4.4.

3.13. Urinprøverum

Under min samtale med talsmændene for de almindelige fællesskabsafdelinger klagede de over at der ikke er toilet og sæbe (men kun håndvask) i de lokaler der anvendes når der tages urinprøver. Dette blev bekræftet under inspektionen hvor det blev oplyst at urinprøverum ikke var tænkt ind i byggeprojektet. Det blev endvidere oplyst at fængslet eventuelt benytter en ledig stue, og at fængslet over for direktoratet havde rejst spørgsmålet i forhold til afdeling D hvor der tages særligt mange urinprøver. Som nævnt i pkt. 6.3 er Statsfængslet Østjylland – ligesom kriminalforsorgens øvrige fængsler – (i øvrigt) forpligtet til at tage et vist antal urinprøver om året som led i bekæmpelsen af euforiserende stoffer.

Jeg meddelte talsmændene at jeg havde anmodet fængslet om at underrette mig om resultatet af henvendelsen til direktoratet, og at jeg i øvrigt afventede justitsministerens svar til Folketingets Retsudvalg der efter Retsudvalgets besøg i fængslet i september 2007 også havde rejst spørgsmål om hvorvidt det er korrekt at de indsatte skal afgive urinprøve i et lokale uden toilet.

I justitsministerens svar af 7. januar 2008 til Retsudvalget er anført følgende:

‘Direktoratet for Kriminalforsorgen har til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse

fra Statsfængslet Østjylland, som har oplyst, at der i hovedparten af afdelingerne ikke forefindes et toilet i det lokale, som benyttes til afgivelse af urinprøver. Det gælder dog ikke fængslets behandlingsafdeling, hvor der er inddraget en celle på hver etage til formålet, idet der som led i behandlingsprogrammet tages et forholdsvis stort antal urinprøver.

Statsfængslet har herudover oplyst, at lokalerne til afgivelse af urinprøver indeholder bækken, afløb og håndvask.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har tilføjet, at forholdene vedrørende urinprøvetagning på Statsfængslet Østjylland er en afvigelse fra den generelle norm i Kriminalforsorgens institutioner, hvorefter urinprøver normalt tages i lokaler med toilet.

Baggrunden for denne særlige situation i Statsfængslet Østjylland er, at antallet af urinprøver var væsentligt lavere, da fængslet blev planlagt og projekteret, end tilfældet er i dag. Siden er det således besluttet, at antallet af urinprøver i væsentligt højere grad skal indgå som en måde at bekæmpe forekomsten af ulovlige stoffer i fængslerne på. Derfor er fængslets indretning ikke optimal i henseende til urinprøvetagning.

Statsfængslet Østjylland har ikke i samme udstrækning som de ældre fængsler separate toiletter uden for cellerne, som ville kunne bruges til urinprøvetagning, idet fængslet til gengæld har toilet og bad på alle celler. Toiletterne i cellerne vurderes dog uhensigtsmæssige til urinprøvetagning, da der her er risiko for at blive forstyrret af andre indsatte. Herudover ligger sygeafdelingen langt fra fællesskabsafdelingerne, hvorfor en benyttelse af denne afdeling heller ikke er hensigtsmæssig. På den baggrund har man vurderet, at benyttelse af mindre afdelingslokaler uden toilet til urinprøvetagning er den bedste løsning på hovedparten af fængslets afdelinger.’

Fængslet har i brevet af 25. september 2008 henvist til svaret til Retsudvalget.

Jeg har noteret mig at der på afdeling D er inddraget en stue på hver etage til urinprøverum – hvad jeg forstår er sket i forbindelse med den henvendelse til direktoratet for så vidt angår denne afdeling, som fængslet orienterede mig om under inspektionen.

Efter min opfattelse bør afgivelse af urinprøver normalt foregå i et lokale med toilet – og med adgang til både vand og sæbe. Jeg har dog ikke grundlag for at henstille at der også inddrages stuer på de øvrige afdelinger (udelukkende) til dette formål. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at det vil betyde en (yderligere) nedgang i kapaciteten i fængslet, at de enkelte indsatte i gennemsnit relativt sjældent skal afgive (stikprøvevis) urinprøver, og at fængslet så vidt muligt søger at benytte en ledig stue når de indsatte skal afgive urinprøver. Jeg går ud fra at fængslet vil sikre at de indsatte altid har adgang til sæbe i det rum hvor der tages urinprøver.

4. Beskæftigelse

De indsatte kan i arbejdstiden være beskæftigede enten med arbejde, undervisning eller programvirksomhed. De indsatte beskæftiges som udgangspunkt i arbejdstiden på de afdelinger hvor de er placeret.

Jeg beder om at få oplyst hvilke erfaringer fængslet har med ordningen med at de indsatte som udgangspunkt er beskæftiget på deres egen afdeling. For så vidt angår undervisning, henviser jeg også til det anførte i pkt. 4.2 om ventelister som følge af opdelingen af afdelingerne i fængslet. Jeg beder i den forbindelse fængslet om at oplyse hvornår dette udgangspunkt kan fraviges, og hvordan og hvor ofte det sker i praksis.

I fritiden har de indsatte mulighed for at deltage i forskellige former for fritidsaktiviteter, både indendørs og udendørs.

Kvinderne kan arbejde og have fritid sammen med mændene hvis de ønsker det.

Jeg beder om at få oplyst om der er kvinder der ikke har ønsket at være sammen med mænd i arbejds- og/eller fritiden, og hvilken beskæftigelse der tilbydes kvinder der ikke ønsker et sådant fællesskab.

Mulighederne for beskæftigelse har, som det fremgår af det følgende, ikke fungeret som de skulle, i lang tid efter ibrugtagningen af fængslet, hvilket har givet anledning til frustrationer, både hos de indsatte og de ansatte. Under inspektionen oplyste inspektøren at frustrationerne var værst i slutningen af 2006, og at det – ca. et år efter ibrugtagningen af fængslet – gik langt bedre selv om der stadig var forhold der endnu ikke var rettet op på.

4.1. Arbejde

Fængslet har, som det også fremgår af pkt. 3.7.1, følgende værksteder: tekstilværksted, metalværksted, møbelværksted, kuvertværksted og montageværksted. Værkstederne kan beskæftige i alt ca. 160 indsatte fra afdeling A, B, C og D, bortset fra behandlingsafdelingen, og beskæftigelsen sker under kyndig vejledning af faglært personale/værkmestre. Værkstederne er nærmere beskrevet nedenfor (og tillige på fængslets hjemmeside).

Afdeling E har ikke et egentligt produktionsværksted, men har værksteder/arbejdslokaler på afdelingen, jf. omtalen heraf under pkt. 3.7.1. Talsmændene på afdelingen for negativt stærke indsatte klagede under min samtale med dem over dette forhold. Se nærmere herom nedenfor.

Derudover har de indsatte mulighed for at være beskæftiget som gangmænd med rengøring mv. af fællesarealer og med pasning af udearealer. Af husordenen for behandlingsafdelingen fremgår det at der ugentlig udpeges en indsat fra hver afdelingsgang (dvs. en fra hver af de to fløje) der foruden

rengøring af køkkener og andre fællesarealer er ansvarlig for alt indkøb til morgen-, middags- og aftensmad. Personalet og de indsatte på denne afdeling spiser sammen, og alle indsatte skal være til stede ved måltiderne, dog er der ikke pligt til at deltage i morgenmad i weekenderne.

Af husordenen for den stoffri afdeling fremgår det af pkt. 9 (om selvforvaltning og selvforplejning) at der er fire køkken-/gangmænd der sørger for alt indkøb og madlavning til aftensmad og rengøring af køkkenet. Af husordenens pkt. 10 (om beskæftigelse) fremgår det at der til hele afdelingen er knyttet to gangmænd som arbejder en måned ad gangen, og som, foruden rengøring af fællesarealer og udendørs vedligeholdelse, står for indkøb og madlavning til fællesspisning hver aften på afdelingen. På denne afdeling har de indsatte pligt til at være med i en madgruppe med plads til seks indsatte som spiser aftensmad sammen.

Da der umiddelbart synes at være modstrid mellem det der er anført i punkt 9 og 10 i husordenen for den stoffri afdeling, beder jeg om at få oplyst hvor mange gangmænd der er i alt på denne afdeling.

Jeg beder endvidere om at få oplyst hvor mange gangmænd der er i alt på afdeling A, B, C og E.

Værkstederne/arbejdslokalerne er som nævnt knyttet til de enkelte afdelinger, dvs. at de indsatte der beskæftiges med arbejde, som udgangspunkt beskæftiges på det værksted der er tilknyttet den afdeling som de opholder sig på. De indsatte på behandlingsafdelingen arbejder dog ikke på værksted, men er beskæftiget på afdelingen med forskellige aktiviteter og programvirksomhed. På den særligt sikrede afdeling må der højst være to indsatte sammen i arbejdslokalerne ad gangen, men nogle af de indsatte fra denne afdeling må slet ikke være sammen.

Tekstilværkstedet er knyttet til bygning A og beskæftiger de indsatte fra kvindeafde-

lingen og afdelingen for mænd med styret fællesskab. Arbejdet består i møbelpolstring og syarbejde. Møbelpolstringen omfatter primært polstring af sæder og ryg til (nye og gamle) stole. Det blev under inspektionen oplyst at fængslet i 2007 foreløbig havde nypolstret ca. 1000 stole til kriminalforsorgen. I systuen er de indsatte beskæftiget med bl.a. syning af sengelinned, gardiner og muleposer. Tekstilværkstedet er et fleksibelt værksted som udfører både store og små opgaver, og som også kan fremstille nye produkter. Værkstedet kan beskæftige op til 24 indsatte, heraf seks kvinder. På inspektionstidspunktet var 17 indsatte beskæftiget med møbelpolstring og fem indsatte, primært kvinder, beskæftiget med syarbejde.

Metalværkstedet er knyttet til afdeling B og kan beskæftige ca. 16 indsatte. Der er tale om et moderne og tidssvarende metalværksted der kan udføre mange forskellige opgaver af høj håndværksmæssig kvalitet. Dette værksted var på inspektionstidspunktet kommet helt op at køre som det skulle. På værkstedet laver de indsatte tillige trækvogne til brug for deres egne indkøb hvor de trænes i at svejse. Som beskæftigelsesopgave har de tillige lavet en grill til deres afdeling. I et særskilt rum udføres der monteringsarbejde. Der er seks værk mestre på dette værksted.

Til metalværkstedet er der knyttet et serviceværksted der udfører reparationer mv. på fængslets egne maskiner.

Møbelsværkstedet er knyttet til afdeling C og kan beskæftige ca. 20 indsatte. Arbejdet på dette værksted består i fremstilling af plademøbler, finérsyning, finérlimning, alle former for CNC (dvs. computerstyret) bearbejdning, lakering med vandbaseret lak (tæppelakering i højovn), kegleopgaver af enhver art og almindeligt forefaldende snedkeropgaver. Som tidligere nævnt havde der været problemer med driften af dette værksted, og på inspektionstidspunktet havde værkstedet været lukket helt i en måned.

Jeg henviser til mit spørgsmål under pkt. 2 om hvorvidt alle værksteder nu fungerer efter hensigten.

Montageværkstedet er ligeledes knyttet til afdeling C, og det kan beskæftige ca. 30 indsatte. Montageværkstedet løser mange forskellige montage- og pakkeopgaver, herunder enkeltstående opgaver. Det kan f.eks. være opgaver for virksomheder der pludselig er kommet i en presset situation, og hvor det ikke lønner sig at ansætte personale, eller små nicheproduktioner som ikke kan beskæftige en ansat på fuld tid. Værkstedet råder over et stort lager og har både gaffeltruck, aflæsningsramper og en del forskellige små maskiner til pakkearbejde. Montageværkstedet samarbejder med flere fængsler og arresthuse i området, hvilket gør det muligt også at løse større opgaver inden for træ- og metalfagene. Der er otte værk mestre tilknyttet dette værksted.

Kuvertværkstedet er knyttet til bygning D, men det er som nævnt alene de indsatte fra den stoffri afdeling der kan være beskæftiget på dette værksted. Ifølge fængslets hjemmeside kan værkstedet beskæftige op til 48 indsatte. Kuvertværkstedet har et salgsvarelager med standardkonvolutter og en omfattende produktion af mange forskellige slags specialkonvolutter, herunder f.eks. konvolutter til røntgenbilleder. Der er seks værk mestre knyttet til værkstedet.

Der er, som nævnt, ikke et egentligt produktionsværksted i bygning E, men arbejdslokaler både på afdelingen for negativt stærke indsatte, på den særligt sikrede afdeling og på isolationsafdelingen. Alle tre steder omfattede beskæftigelsen på inspektionstidspunktet sammenlægning og pakning af klude. På den særligt sikrede afdeling omfattede beskæftigelsen tillige bl.a. samling og pakning af toiletborster.

I et brev af 24. september 2007 som jeg forud for inspektionen modtog fra talsmændene for afdelingen for negativt stærke indsatte (afdeling E), klagede de over beskæftigelses-

mulighederne for de indsatte på denne afdeling. De oplyste at to indsatte på det pågældende tidspunkt var beskæftiget i afdelingens værksted/arbejdslokale med at pakke klude. De indsatte er utilfredse med at de ikke – ligesom de indsatte på de øvrige afdelinger – har et egentligt produktionsværksted. Talsmændene mener at de indsatte på deres afdeling burde have bedre arbejdsmuligheder, særligt fordi mange af de indsatte på denne (sær)afdeling er langtidsindsatte der skal tilbringe mange år på afdelingen.

Jeg beder om fængslets og direktoratets bemærkninger til denne klage.

Ifølge torturkomitéens rapport blev det over for komitéen oplyst at kun få af de indsatte på den særligt sikrede afdeling har fordel af muligheden for arbejde i afdelingens arbejdslokaler. Det var komitéens indtryk at personalet anstrengte sig for at engagere de indsatte i aktiviteter og tilskyndte dem til at opholde sig mere uden for deres stuer. Komitéen bemærkede at de sikkerhedsmæssige forhold kan udelukke mange typer af arbejdsopgaver, men nævnte samtidig at dette dog ikke burde betyde at de indsatte kun fik tilbudt kedeligt arbejde.

I svaret af 3. marts 2009 til torturkomitéen er der oplyst nærmere om beskæftigelsen af de indsatte på den særligt sikrede afdeling. Det er oplyst at alle indsatte ved anbringelsen på afdelingen får tilbud om beskæftigelse, og at der er flere forskellige tilbud om beskæftigelse der omfatter samlearbejde, undervisning som selvstuderende på deltid, deltagelse i behandling af misbrug, rengøring og arbejde i køkkenet. Der foretages en vurdering af de enkelte indsatte hver uge der omfatter beslutning om mulighederne for beskæftigelse og aktivering.

Jeg har noteret mig det der er oplyst over for torturkomitéen, men jeg beder fængslet om at oplyse i hvilket omfang de ind-

satte faktisk er beskæftiget på denne afdeling.

Jeg har ingen bemærkninger til (arten af) de arbejdstilbud som i øvrigt findes i Statsfængslet Østjylland.

Ifølge resultatkontrakten med direktoratet skal flest muligt indsatte i Statsfængslet Østjylland være beskæftiget i dagtimerne med arbejde, undervisning eller anden godkendt aktivitet, og for 2007 var der krav om en beskæftigelsesgrad på mindst 85 pct. (målt i forhold til den faktiske belægning). Som nævnt ovenfor havde der på inspektionstidspunktet igennem længere tid været problemer med værkstedsdriften på især møbelværkstedet. Som det fremgår af pkt. 4.2 nedenfor, har der også været problemer med hensyn til undervisning.

Jeg beder om oplysning om beskæftigelsesgraden i henholdsvis 2007 og 2008 og hvilket krav der er til beskæftigelsesgraden i resultatkontrakten for henholdsvis 2008 og 2009.

Af alle husordenerne fremgår det at en indsat der tilsidesætter beskæftigelsespligten (jf. straffuldbyrdelseslovens § 38, stk. 1), den første dag vil blive låst inde på sit eget opholdsrum i arbejdstiden og miste sin dagdusør. Hvis den indsatte fortsat arbejdsvægrer, må den pågældende forvente en disciplinærstraf i form af bøde og vil eventuelt tillige/ herefter blive isoleret på afdeling E. Gentagne tilfælde af arbejdsvægning på enkelte dage vil desuden kunne medføre isolation på afdelingen allerede den første dag.

I husordenen for afdeling A (styret fællesskab) er det anført at der i tilfælde af arbejdsvægning kan ske isolation på afdeling E fra den tredje dag. I husordenerne for afdeling B og C og behandlingsafdelingen er det anført at det kan ske den anden dag i træk hvor den indsatte arbejdsvægrer. I husordenen for den stoffri afdeling er det anført at der vil ske isolation på afdeling E den første dag hvor

den indsatte arbejdsvægrer – og at yderligere arbejdsvægning derefter er grundlag for afbrydelse af det fortsatte ophold på afdelingen. På inspektionstidspunktet var der endnu ikke udarbejdet en husorden for afdeling E, men det blev oplyst at det ville der blive.

Jeg går ud fra at der nu foreligger en husorden for afdeling E, og beder om at få en kopi heraf. Jeg beder tillige om at få oplyst om der er eller vil blive udfærdiget en husorden for kvindeafdelingen. I bekræftende fald beder jeg også om en kopi af denne husorden.

I sagen om ombudsmandsembedets inspektion af Statsfængslet ved Sdr. Omme har direktoratet udtalt følgende:

‘...’

Der er ikke efter reglerne i beskæftigelsesbekendtgørelsen hjemmel til at ikende strafcelle i forbindelse med tilsidesættelse af beskæftigelsespligten. Derimod ‘kan institutionen ved længerevarende beskæftigelsesvægning udelukke en person, der har beskæftigelsespligt [...] fra fællesskab, jf. straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1, nr. 3’ (jf. beskæftigelsesbekendtgørelsens § 20, stk. 1).

Ifølge beskæftigelsesvejledningens punkt 17, 2. afsnit er en beskæftigelsesvægning i praksis anset for længerevarende, hvis den har varet længere end to dage.

Under hensyn til muligheden for at modvirke risikoen for omgåelse af den i beskæftigelsesvejledningen beskrevne praksis, hvorefter længerevarende beskæftigelsesvægning er defineret som vægning af mere end to dages varighed, bør også (ofte) gentagne beskæftigelsesvægringer efter direktoratets opfattelse imidlertid efter omstændighederne (undtagelsesvist i åbne fængsler) kunne medføre udelukkelse fra fællesskab, selv om de enkelte tilfælde af beskæftigelsesvægning ikke har haft en varighed på mere end to dage.

Det følger heraf, at såfremt fængslet vurderer, at der i en given sag er tale om så gro-

ve og hyppige tilsidesættelser af beskæftigelsespligten, at det hensyn, som efter praksis kan begrunde udelukkelse fra fællesskab ved beskæftigelsesvægring i mere end to dage, gør sig gældende på tilsvarende vis, bør der efter direktoratets opfattelse (undtagelsesvist i åbne fængsler) kunne ske udelukkelse fra fællesskab i overensstemmelse med beskæftigelsesbekendtgørelsens § 20, stk. 1, jf. straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1, nr. 3.'

Jeg går ud fra at der med 'isolation' på afdeling E menes udelukkelse fra fællesskab efter straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1, nr. 3, om 'grov eller oftere gentagen utilladelig adfærd'.

Da udelukkelse fra fællesskab efter denne bestemmelse efter praksis (og forarbejderne til bestemmelsen) først kan ske hvis beskæftigelsesvægringen har varet mere end to dage (eller der er tale om (ofte) gentagne beskæftigelsesvægringer), beder jeg fængslet om en udtalelse om reglen i husorderne for afdeling B, C og behandlingsafdelingen hvorefter der kan ske isolation (udelukkelse fra fællesskab) på afdeling E allerede anden dag den indsatte arbejdsvægrer, og reglen i husordenen for den stoffri afdeling hvorefter der sker udelukkelse fra fællesskab på afdeling E allerede fra første dag.

Arbejdsvægrende skal efter straffuldbyrdelseslovens § 64, stk. 1, nr. 2, opholde sig i eget opholdsrum eller på andet anvist sted. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen at anvendelsen af et særligt opholdssted kun kan ske af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, f.eks. fordi der ikke er personale på afdelingerne i arbejdstiden. Jeg henviser til Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, sp. 3632 ff (pkt. 5.6.8.2).

Udelukkelse fra fællesskab gennemføres på samme måde som strafcelle, jf. straffuldbyrdelseslovens § 70, stk. 2, dvs. i særlig afdeling, eget opholdsrum eller arresthus. Hvor udelukkelsen skal gennemføres, af-

hænger af de bygningsmæssige forhold i den enkelte institution. Statsfængslet Østjylland har en isolationsafdeling der bl.a. anvendes til udelukkelse fra fællesskab.

I Statsfængslet Østjylland kan de indsatte opholde sig på egen stue den første dag (og indsatte på afdeling A 1 tillige den anden dag), men for låst dør. Hvis den indsatte fortsat arbejdsvægrer, vil der ske udelukkelse fra fællesskab på isolationsafdelingen.

Jeg beder om at få oplyst om årsagen til at der sker indelåsning af de indsatte der arbejdsvægrer, på deres stuer den første dag (på afdeling A 1 tillige den anden dag), er at der ikke er personale på afdelingen i arbejdstiden (og normalt ikke plads på isolationsafdelingen, jf. pkt. 6.9).

Jeg beder endvidere fængslet om at oplyse om omfanget af arbejdsvægring blandt de indsatte i 2008.

4.2. Undervisning

Undervisningen i fængslet er tilrettelagt som enkeltfagsundervisning og omfatter følgende undervisningstilbud: forberedende voksenundervisning (FVU), dansk, matematik, engelsk, dansk og engelsk for fremmedsprogede samt selvstudium. Under inspektionen blev det tillige oplyst at der undervises i 4.-7. klasses niveau (forberedende voksenundervisning) og i 9.-10. klasses niveau (almen voksenuddannelse – AVU), og at sidstnævnte omfatter undervisning i dansk, samfundsfag og tysk.

Der er desuden mulighed for selvstudium.

Fængslet kan beskæftige i alt ca. 50 indsatte med undervisning. Af torturkomitéens rapport fremgår det at ca. 50 indsatte på tidspunktet for torturkomitéens besøg i fængslet modtog undervisning.

Folketingets Retsudvalg har i spørgsmål nr. 368 af 25. juni 2007 bedt om at få oplyst hvilke overvejelser en rapport om uddannelse og uddannelsesønsker hos indsatte i de danske fængsler – der er udarbejdet af Peter

Koudahl, Danmarks Pædagogiske Universitet, i april 2007 – har givet anledning til. Retsudvalget har herunder bedt om direktoratets og justitsministerens bemærkninger på baggrund af det forhold at næsten 40 pct. af de indsatte der ikke tog en uddannelse under afsoningen, havde oplyst at det skyldtes at de ikke havde fået information om uddannelsesmulighederne. I sit svar af 31. juli 2007 har den daværende justitsminister redegjort nærmere for direktoratets overvejelser på baggrund af denne rapport. Det er i den forbindelse nævnt at direktoratet umiddelbart efter sommerferien 2007 ville afholde møder med samtlige institutioner bl.a. med henblik på at orientere om undersøgelsens resultater og i særlig grad for at drøfte hvordan information om institutionens beskæftigelsesmuligheder – herunder mulighederne for undervisning – kan forbedres.

Husordenen for afdeling D, den stoffri afdeling, indeholder oplysning om undervisningstilbuddene for de indsatte på denne afdeling. Det fremgår også at der (på denne afdeling) kun undervises på deltid, og at de indsatte således i resten af arbejdstiden skal være beskæftiget på kuvertværkstedet. De øvrige husordener orienterer ikke om hvilke undervisningstilbud der er på den pågældende afdeling.

Jeg beder om at få oplyst hvordan de indsatte på de øvrige afdelinger orienteres om deres muligheder for undervisning, herunder hvilke niveauer og fag undervisningen kan omfatte. Hvis der foreligger skriftlig information om undervisningstilbuddene, beder jeg om en kopi heraf. Jeg beder endvidere om oplysning om hvad drøftelserne med Direktoratet for Kriminalforsorgen som opfølgning på rapporten 'Indsatte i danske fængsler – uddannelse og uddannelsesønsker' har givet anledning til med hensyn til information om mulighederne for undervisning i Statsfængslet Østjylland.

Fængslet har bevilling til i alt 11 årsværk til undervisning, men på inspektionstidspunktet benyttede fængslet kun ni årsværk idet fængslet havde valgt at reservere to årsværk til ekstern undervisning, f.eks. hf-undervisning, certifikater, AMU-kurser mv.

Talsmændene for de almindelige fællesskabsafdelinger efterlyste bedre uddannelsesmuligheder i fængslet, herunder erhvervsrelaterede uddannelser og svejsekurser mv. I mit opfølgende brev til talsmændene meddelte jeg at jeg ville følge med i hvad der videre skete med hensyn til spørgsmålet om at etablere ovennævnte undervisning og kurser. Jeg bad samtidig fængslet om skriftligt at uddybe det der blev oplyst under inspektionen, således at det kunne indgå i rapporten.

I brevet af 25. september 2008 har fængslet henvist til den tidligere nævnte vedlagte udtalelse fra beskæftigelseslederen. Heri er anført følgende:

'De indsatte i fængslet kan på frivillig basis tilmelde sig undervisning hovedsageligt på FVU niveau (Forberedende Voksen Undervisning) i dansk og matematik samt AVU niveau (Almen Voksen Undervisning) i fagene dansk, engelsk, matematik, tysk, samfundsfag samt EDB-fag. Der afholdes med jævne mellemrum og efter behov eksamen i alle fag. Endvidere tilbydes de indsatte, der måtte have behov herfor ordblindeundervisning samt dansk og engelsk for udlændinge. De indsatte har endvidere mulighed for selvstudium. Der vil typisk være tale om handelskolefag og HF-fag. Undervisningsområdet på fængslet har p.t. 8 seminarieuddannede lærere ansat samt 1 stilling opslået til besættelse. Der anvendes herudover ca. 2 årsværk til rekvirering af diverse lærerkræfter eksempelvis som støtte og vejledning til de selvstuderende.'

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder om muligheden for hf-undervisning ved selvstudium med støtte hertil. Da fængslets udtalelse ikke nævner noget om resul-

tatet af overvejelserne om at etablere mulighed for at tage certifikater og AMU-kurser mv., beder jeg fængslet om at oplyse herom. Jeg er, som det fremgår nedenfor, opmærksom på at fængslet har fået ressourcer til et pilotprojekt om tilpasning af den såkaldte Møgelkær-model (jf. også herom nedenfor).

Under mit møde med samarbejdsudvalget blev det oplyst at der tillige var startvanskeligheder med hensyn til undervisning, og at afdeling C efterspurgte mere undervisning på grund af manglende arbejde som følge af de ovennævnte problemer med værkstedsdriften. Det blev oplyst at udbuddet af undervisningstilbud er mangelfuldt, og at fængslet derfor ikke kan imødekomme de indsattes ønsker. Der manglede tillige av-udstyr og pc'er, og flere af de av-midler og pc'er som fængslet havde, virkede ikke eller var utidssvarende. Da fængslet flyttede til Enner Mark, fik fængslet nogle af de gamle pc'er med, men flere af disse pc'er kan ikke tage Windows XP. Fængslet havde derfor søgt direktoratet om en bevilling til nyt av-udstyr og pc'er. Forholdene på undervisningsområdet var dog blevet bedre, og når problemerne med værkstedsdriften blev løst, ville det også påvirke undervisningsområdet positivt, men det ville ikke være tilstrækkeligt til at kunne imødekomme behovet for undervisning.

Det var især den almindelige undervisning som lod noget tilbage at ønske. Programvirksomheden gik ifølge fængslet godt (se nedenfor om en klage fra talsmændene for de indsatte på de almindelige fællesskabsafdelinger over dette forhold).

Det blev endvidere oplyst at der er lange ventelister til AVU (længere end til FVU), dvs. til 9.-10. klasses undervisning. På afdeling C er der en stor udskiftning og derfor (normalt) ikke så lang venteliste. På afdeling B, hvor de indsatte er i længere tid, var ventetiden på inspektionstidspunktet 3-4 mån-

der. Det er kun afdeling E der ikke har venteliste.

I den tidligere nævnte artikel i Nyt fra Kriminalforsorgen nr. 6, 2007, er en indsat der flyttede med over i det nye fængsel fra Statsfængslet i Horsens, citeret for at sige at mulighederne for undervisning er 'voldsomt indskrænket' i forhold til mulighederne i Statsfængslet i Horsens. En fængselslærer er citeret for at sige at det tog det meste af et år at få av-udstyr, computere og belysning i undervisningslokalerne. Det værste er dog ifølge læreren at den afdelingsopdelte undervisning har givet lange ventelister. Det fremgår tillige at fængslet har fået ressourcer til et pilotprojekt hvor en tilpasning af Møgelkærmodellen til de lukkede fængsler skulle forberedes, gennemføres og evalueres.

Denne model (der nu har skiftet navn til VOKS) er omtalt i en rapport om evaluering af Møgelkær-modellen der er udarbejdet af Peter Koudahl i februar 2008, og i Nyt fra Kriminalforsorgen, nr. 1, 2009. Modellen går i al væsentlighed ud på at etablere mulighed for at de indsatte kan deltage i erhvervsrettede uddannelsesaktiviteter så snart de starter deres afsoning.

Jeg beder om nærmere oplysninger om det nævnte pilotprojekt i Statsfængslet Østjylland.

Om ventelister har fængselsinspektøren i den nævnte artikel oplyst at ventelister til undervisning i bestemte fag er en naturlig konsekvens af at fængslet er delt op i forskellige afdelinger. Desuden har de mange nye indsatser på beskæftigelsesområdet flere steder betydet øget efterspørgsel på undervisning.

Det fremgår desuden af artiklen at direktoratet skulle afdække om der er behov og mulighed for at justere på udbuddet af undervisning for at imødegå problemer med ventelister.

Fra sagen om ombudsmandsembedets inspektion den 22. og 23. marts 2007 af Stats-

fængslet på Kragsskovhede er jeg bekendt med at Direktoratet for Kriminalforsorgen i et brev af 19. december 2007 har meddelt samtlige fængsler at direktoratet skal underrettes hvis ventetiden til skolegang er længere end tre uger. Direktoratet oplyste i denne sag at en ventetid på tre måneder til undervisning ikke er acceptabel.

Jeg beder om at få oplyst hvordan situationen er i dag med hensyn til ventetid til undervisning på de enkelte afdelinger i fængslet.

Jeg beder endvidere direktoratet om at underrette mig om resultatet af den nævnte afdækning.

Jeg henviser i øvrigt til mit spørgsmål ovenfor om erfaringerne med hensyn til udgangspunktet om beskæftigelse (herunder undervisning) udelukkende på den afdeling hvor den indsatte er placeret.

Der anvendes pc (uden internetadgang) i undervisningen, men som allerede nævnt var der på inspektionstidspunktet ikke nok pc'er, og fængslet havde derfor sendt en ansøgning til direktoratet om flere pc'er mv. Så vidt jeg forstår det oplyste i den ovennævnte artikel fra Nyt fra Kriminalforsorgen, har fængslet nu fået ekstra av-udstyr og pc'er.

Jeg beder fængslet om at oplyse om de problemer der blev omtalt under inspektionen med hensyn til av-udstyr og pc'er, hermed er løst.

I det tidligere nævnte brev af 24. september 2007 fra de indsatte på afdeling E, afdelingen for negativt stærke indsatte, klagede de over mulighederne for undervisning/uddannelse for de indsatte på denne afdeling. De oplyste at skolen fungerer ganske udmærket til folkeskoleniveau, men at der mangler mulighed for videreuddannelse. De oplyste at seks indsatte fra afdelingen på daværende tidspunkt enten modtog undervisning eller var selvstuderende. De indsatte ønsker også

at der afsættes midler til kursusafgifter og bøger.

Jeg beder om fængslets og direktoratets bemærkninger hertil.

Det tilføjes at jeg er bekendt med at mere uddannelse (også) til indsatte er et af hovedelementerne i den nye flerårsaftale der er indgået for kriminalforsorgen for 2008-2011. Det er i den forbindelse nævnt at der bør etableres et system til netbaseret undervisning i fængslerne som fuldt ud tager højde for de særlige sikkerhedsforhold der er nødvendige i fængslerne. Der afsættes midler i 2009 og følgende år (i alt 28,7 mio. kr. i aftaleperioden) til etablering og drift af særligt sikrede pc-undervisningsnetværk i kriminalforsorgens institutioner.

4.3. Særlige behandlingsprogrammer

Efter straffuldbyrdeslovens § 45 a har en indsat ret til vederlagsfri behandling af stofmisbrug medmindre den indsatte forventes løsladt inden for tre måneder eller ikke skønnes egnet til og motiveret for behandling.

Behandlingsafdelingen (afdeling D – Femmeren) har mandlige stofmisbrugere som målgruppe, og behandlingen varetages af behandlingsinstitutionen Hjulsgaard sammen med fængselspersonalet. Oplysninger om behandlingen findes på institutionens hjemmeside (www.hjulsgaardfonden.dk).

Fængslet tilbyder derudover på tværs af afdelingerne behandling for hashmisbrug og psykosocial støtte i forbindelse med substitutionsbehandling (med metadon, subutex eller lignende). Disse tilbud omfatter både mænd og kvinder i fængslet. Det er også Hjulsgaardfonden der varetager denne behandling.

Mandlige stofmisbrugere og andre indsatte der ønsker at afsone i et stoffrit miljø, kan desuden afsone på den stoffri afdeling der også ligger i afdeling D.

Ifølge fængslets resultatkontrakt for 2007 med Direktoratet for Kriminalforsorgen un-

dervises der desuden i Cognitive Skills (Det Kognitive Færdighedsprogram) og Nye Veje. Begge er kognitive programmer der er beskrevet i en informationspjece om programvirksomheden som Kriminalforsorgens Uddannelsescenter har udfærdiget til personalet. Nye Veje – der også er beskrevet i Nyt fra Kriminalforsorgen, nr. 1, 2007 – adskiller sig fra de andre kognitive programmer ved at deltagerne taler om deres egen kriminalitet.

Undervisningen i disse programmer foregår i skolen.

På fængslets hjemmeside er det desuden nævnt at skolen tillige gennemfører kurser i Anger Management (håndtering af vrede). Som det fremgår af citatet nedenfor fra justitsministerens svar til Folketingets Retsudvalg, kan fængslet undervise i Anger Management, men gjorde det ikke på tidspunktet for afgivelsen af dette svar.

Under min samtale med samarbejdsudvalget blev det nævnt at programvirksomheden fungerer udmærket. Under min samtale med talsmændene for de almindelige fællesskabsafdelinger oplyste de imidlertid at fængslets programvirksomhed ikke fungerer. De oplyste at der kun havde været afholdt ét kursus, og at det skete efter varslingen af mit besøg. De indsatte var bekendt med at fængslet som noget helt nyt havde fået Nye Veje.

Folketingets Retsudvalg stillede efter besøget i Statsfængslet Østjylland i september 2007 også spørgsmål om hvorvidt der er tilstrækkelige programmer, f.eks. af typerne Det Kognitive Færdighedsprogram og Anger Management, på Statsfængslet Østjylland i forhold til de indsatte der kan have udbytte heraf. Retsudvalget ønskede også at få oplyst om de indsatte får tilbudt sådanne programmer.

I justitsministerens svar af 7. januar 2008 til Retsudvalget anførte ministeren følgende: 'Direktoratet for Kriminalforsorgen har til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse fra Statsfængslet Østjylland, som har oplyst, at fængslet for tiden tilbyder to programmer

af den type, der henvises til i spørgsmålet. Det drejer sig om Det Kognitive Færdighedsprogram og 'Nye Veje' som også er et program baseret på kognitive teorier, hvor der bl.a. arbejdes med den indsattes kriminalitet.

Herudover er fængslets instruktører uddannet i at undervise i et genopfriskningsprogram til Det Kognitive Færdighedsprogram (Booster) og i programmet Anger Management (håndtering af vrede).

Fængslet vurderer løbende, hvor stort behovet for kognitive programmer er, og en gang årligt – i forbindelse med kontraktforhandlingerne med fængslet – fastlægges omfanget af programvirksomheden.

Det vil i forbindelse med fængslets forhandlinger om næste års resultatkontrakt blive overvejet, om antallet af kurser i de kognitive programmer bør øges.

Når niveauet for programvirksomhed vurderes, lægges betydelig vægt på den klientsammensætning, som det enkelte fængsel har. Mange grupper af indsatte er ikke egnede til at deltage i kognitive programmer. Det gælder navnlig indsatte med rockertilknævning eller anden bandetilknytning og indsatte, som er i behandling for narkotikamisbrug.

I 2007 har i alt 26 indsatte i Statsfængslet Østjylland påbegyndt kurser i enten Det Kognitive Færdighedsprogram eller Nye Veje. Af disse har 8 indsatte fuldført kurserne, mens 14 indsatte fortsat er i gang med kurser, der afsluttes i januar 2008.'

I brevet af 25. september 2008 til mig har fængslet henvist til dette svar og har supplerende oplyst at fængslet i 2008 har gennemført to hold i Cognitive Skills, to hold i Anger Management og et hold i Nye Veje, og at fængslet for tiden er ved at gennemføre endnu et hold i Nye Veje samt har planlagt et nyt hold i Cognitive Skills til oktober. Fængslet anser udbuddet for både tilstrækkeligt og relevant.

På baggrund af det der fremgår af svaret til Retsudvalget og fængslets brev af 25.

september 2008, mener jeg ikke at jeg har grundlag for at foretage mig mere i anledning af klagen fra de indsatte på de administrative fællesskabsafdelinger over omfanget af programvirksomhed i fængslet.

Retsudvalget stillede også spørgsmål om hvorvidt de indsatte der er omfattet af behandlingsgarantien for indsatte stofmisbrugere, automatisk får tilbudt behandling. I svaret på dette spørgsmål anførte justitsministeren følgende:

‘Direktoratet for Kriminalforsorgen har til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse fra Statsfængslet Østjylland, som har oplyst, at alle indsatte, som er omfattet af behandlingsgarantien for indsatte stofmisbrugere, automatisk får tilbudt behandling. Alle nyindsatte får således en indsættelsessamtale med personalet på afdelingen inden for den første uge, og herudover afholdes en eller flere samtaler i forbindelse med udarbejdelse af den første handleplan, som skal foreligge inden for 4 uger.

Giver den indsatte udtryk for et ønske om behandling, træder behandlingsgarantiens såkaldte 14-dages regel i kraft, hvorefter den indsatte inden udgangen af 14 dage fra ønsket om behandling er fremsat, skal være tilbudt og påbegyndt et relevant behandlingsforløb. Et relevant behandlingsforløb vil tage udgangspunkt i den indsattes behandlingsbehov og en vurdering af, hvilken metode den indsatte menes at profitere bedst af.

Den behandling, den indsatte modtager, kan således være på en egnet behandlingsinstitution i det øvrige samfund, jf. straffuldbyrdelseslovens § 78, i Statsfængslet Østjylland eller på andre af Kriminalforsorgens institutioner.

Giver den indsatte ikke selv udtryk for et ønske om at komme i behandling, og fremgår det i øvrigt af sagens akter eller af de samtaler, som personalet har ført med den indsatte under opholdet, at den indsatte har et stofmisbrug, påbegyndes et løbende motivationsarbejde.

Der har til tider været ventetid til hashmisbrugsbehandlingen i Statsfængslet Østjylland. Det samme gælder den psykosociale støtte, der tilbydes stofmisbrugere i substitutionsbehandling med f.eks. metadon, subutex eller lignende. Baggrunden er, at disse tilbud er så efterspurgt, at behandlingskapaciteten ikke er tilstrækkelig til alle tider. I de situationer, hvor der har været ventetid, således at 14-dages fristen ikke har kunnet overholdes, har statsfængslet fulgt reglen om, at en indsat alternativt skal tilbydes en tilsvarende behandling i et andet lukket fængsel.

Statsfængslets behandlingsafdeling ‘Femmeren’, som er isoleret fra resten af fængslet, og som tilbyder stoffri døgnbehandling, har i perioder af året været tæt på at være fuldt belagt. I øjeblikket er situationen den, at kapaciteten næsten er udnyttet fuldt ud med et belæg på 22 ud af 24 pladser, og herudover er der seks personer, som er ved at blive udredt med henblik på placering på afdelingen. Det kan således ikke udelukkes, at der inden længe opstår en ny situation med venteliste, hvor det kan blive nødvendigt at tilbyde behandling andetsteds.

Videre kan det oplyses, at statsfængslet i perioden fra den 1. januar til den 19. december 2007 i alt har visiteret 126 indsatte til misbrugsbehandling i statsfængslets egne behandlingstilbud, mens 3 indsatte er overført til en institution uden for Kriminalforsorgens regi, jf. straffuldbyrdelseslovens § 78.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har endelig bemærket, at man løbende har fokus på, hvorvidt der er det fornødne antal behandlingspladser i institutionerne, herunder i Statsfængslet Østjylland. Udviklingen følges således nøje med henblik på vurdering af, i hvilket omfang der er behov for yderligere pladser.’

Jeg er desuden bekendt med at der ifølge den nye flerårsaftale for kriminalforsorgen for 2008-2011 skal afsættes 1 mio. kr. i 2009 og 2 mio. kr. årligt i de to følgende år til oprettelse og drift af en central dokumentati-

ons- og evalueringseenhed der ved systematisk brug af bl.a. effektmålinger skal sikre at ressourcerne på behandlingsområdet anvendes dér hvor de gør mest gavn.

4.4. Fritid

I den bygningsmæssige gennemgang under pkt. 3 er de fleste af fritidsfaciliteterne i Statsfængslet Østjylland beskrevet. Som det fremgår heraf, kan de indsatte deltage i forskellige fritidsaktiviteter både på og uden for afdelingerne, herunder udendørs. De indsatte på afdeling E har dog ikke adgang til de aktiviteter der kan foregå uden for afdelingerne.

De fritidsaktiviteter der kan finde sted på de enkelte afdelinger, omfatter både aktiviteter som de indsatte kan melde sig til, og som styres af personalet på afdelingen (kon-di mv.), og aktiviteter som ikke kræver tilmelding. Det afdelingsbaserede fællesskab mellem de indsatte foregår etagevis, dog kan der deltage indsatte fra begge etager ved særlige arrangementer.

De fritidsaktiviteter der kan finde sted uden for afdelingerne, er styrede aktiviteter der tilrettelægges af fritidskoordinatorer. Under inspektionen blev det oplyst at der er tale om funktionærer der varetager denne opgave i deres fritid mod betaling. Om ordningen med fritidskoordinatorer henviser jeg i øvrigt nærmere til det der er oplyst herom i det svar til Folketingets Retsudvalg der er citeret nedenfor.

Under inspektionen blev det også oplyst at de styrede fritidsaktiviteter først var ved at komme i gang, da personalet hidtil ikke havde haft overskud hertil. Af torturkomitéens rapport fremgår det at fængslet på tidspunktet for komitéens besøg (et år og fire måneder efter åbningen af fængslet) endnu ikke havde opnået målet om aktivering af 90 pct. af de indsatte, og at det skyldtes behov for uddannelse af fritidsinstruktører og forsinkelse med hensyn til ibrugtagning af nogle aktiviteter som f.eks. smykke- og læderværksteder og den store sportshal. Komitéen

opfordrede ledelsen af fængslet til at gøre fuldt brug af de forskellige faciliteter og søge at engagere flere indsatte i brugen af dem. I regeringens svar af 3. marts 2009 til torturkomitéen er det nævnt at beskæftigelsesgraden er steget til 85 pct., og at det er målet. Jeg henviser i øvrigt til omtalen nedenfor, herunder af det der fremgår af fængslets brev af 25. september 2008 om status på dette tidspunkt.

Aktiviteter på afdelingerne

På de enkelte afdelinger er der på hver etage mulighed for at spille billard, bordtennis, elektronisk dart, kort og brætspil mv. i det fælles opholdsrum. Derimod er der ikke tv i disse rum.

Talsmændene for afdelingen for negativt stærke indsatte fremsatte ønske om bedre fysiske forhold med henblik på mere fællesskab mellem de to stærke-afdelinger. Talsmændene tænkte hermed bl.a. på sofaer og et stort fjernsyn i det fælles opholdsrum (hvor billardbordet står).

Ledelsen nævnte at størrelsen af fællesrummene sætter en begrænsning for hvordan de kan indrettes. Da almindelige tv-apparater er store og ikke vil kunne anvendes om nogle få år, og fængslet (endnu) ikke må købe fladskærme fordi de er for dyre, har fængslet valgt ikke at have tv i opholdsrummene.

De indsatte skal efter straffuldbyrdeelseslovens § 58 have mulighed for at holde sig orienteret bl.a. gennem fjernsynsudsendelser, og efter genstandsbekendtgørelsens § 17, stk. 2, skal indsatte hvis ønske om leje af et fjernsyn ikke umiddelbart kan imødekommes, have adgang til fjernsyn i fællesrum. Selv om der ikke er problemer med at imødekomme indsattes ønsker om at leje et tv, og de indsatte således har (mulighed for at se) tv på deres egne stuer, bør de fælles opholdsstuer i fængslet efter min opfattelse være udstyret med et tv. De indsatte bør således ikke være nødt til at

leje et tv for at kunne se fjernsyn, og de bør have mulighed for som en social aktivitet at se f.eks. en fodboldkamp sammen. Da almindelige tv-apparater ifølge fængslets oplysninger ikke vil kunne anvendes om nogle få år, og da de fylder meget i de relativt små fællesrum, har jeg forståelse for at fængslet ønsker at vente med at investere i tv-apparater til fællesrummene indtil fængslet kan købe fladskærme. Af samme grund har jeg ikke umiddelbart grundlag for at henstille til fængslet nu at anskaffe tv-apparater til fællesrummene. Derimod beder jeg direktoratet om en udtalelse om det nævnte forhold, herunder muligheden for dispensation på grund af de (særlige) bygningsmæssige forhold og ud fra værdispildsbetragtninger. Jeg bemærker i den forbindelse at det under inspektionen blev oplyst at prisforskellen mellem almindelige tv-apparater og fladskærmsapparater ikke længere er stor, og at forskellen på nuværende tidspunkt formentlig yderligere er formindsket.

Jeg beder endvidere om ledelsens bemærkninger til ønsket om en sofa i det fælles opholdsrum. Jeg er, som det også fremgår ovenfor, opmærksom på at pladsen er begrænset i dette rum.

Talsmændene for afdelingen for negativt stærke indsatte ønskede derudover et ekstra bord i de to køkkener så alle (op til 12) indsatte på hver af afdelingerne får mulighed for at spise sammen/på samme tid, eller så det bliver muligt at nogle spiller spil og andre spiser (på samme tid). Da der er begrænset plads i køkkenet, går jeg ud fra at talsmændene ønsker at udskifte sofabordet og de to lænestole med et ekstra spisebord (og flytte sofagruppen til opholdsrummet, jf. ovenfor).

Jeg beder om ledelsens bemærkninger til dette ønske.

Som det fremgår af den bygningsmæssige gennemgang, har de indsatte desuden mulighed for almindelig motion/kredsløbstræning i det motionslokale der er knyttet til afdelingen. I motionslokalet på afdeling E har de indsatte dog, som tidligere nævnt, tillige mulighed for at vægttræne. Det blev oplyst at de indsatte på afdeling E imidlertid ikke vægttræner så meget mere som tidligere, men er begyndt at efterlyse mere kredsløbs-træning.

På afdelingerne kan de indsatte endvidere være beskæftiget i datalokalet og med kreative/hobbybetonede aktiviteter (læder, smykker og keramik mv.).

Under min samtale med talsmændene for de almindelige fællesskabsafdelinger klagede de over at husflid og læder endnu ikke var sat i værk (på grund af utilstrækkelig udluftning).

Under mit møde med samarbejdsudvalget blev det oplyst at smykkeværksted(et) var ved at blive etableret på afdeling B, og at afdeling A med tiden også ville få et sådant værksted.

I brevet af 25. september 2008 har fængslet oplyst at igangsætningen af læder- og sølvværksted er blevet forsinket på grund af problemer med indretningen af lokalerne, men at de forventedes at blive taget i brug inden udgangen af måneden. Det fremgår af svaret af 3. marts 2009 til torturkomitéen at alle afdelinger nu har læderværksted og smykkeværksted (og har haft det siden november 2008).

På afdelingen for negativt stærke indsatte er der et (relativt stort) rum som talsmændene for afdelingen oplyste var påtænkt at skulle bruges til hobbyrum for de indsatte i afdeling E, men som i stedet blev anvendt til opbevaring af 50 nyindkøbte cykler til brug for fængslets ansatte (der som tidligere nævnt cykler rundt mellem de forskellige bygninger). Talsmændene var utilfredse med at dette rum var inddraget til dette formål.

Jeg beder om ledelsens bemærkninger til dette forhold, herunder om lokalet fortsat anvendes til opbevaring af personalets cykler.

Jeg beder desuden fængslet om at oplyse om alle de (øvrige) kreative værksteder (nu) fungerer efter hensigten.

Det er udtrykkeligt nævnt i husordenerne for afdeling B, C og den stoffri afdeling, men ikke i de andre husordener, at der er de nævnte faciliteter. Af husordenen for afdeling B fremgår det at husflidsværkstedet for denne afdeling er placeret på afdeling C. Der er også oplysning om at de nævnte aktiviteter som udgangspunkt kan benyttes af højst seks indsatte ad gangen efter en turnusordning.

I husordenen for afdeling A (styret fællesskab) er det blot nævnt at de indsatte på opslagstavlen kan finde tidspunkterne for de fritidsaktiviteter der kan benyttes. Det fremgår endvidere af husordenen for denne afdeling at de indsatte kan benytte systuen efter aftale med personalet.

I husordenen for 'Femmeren' (behandlingsafdelingen på afdeling D) er det også blot nævnt at der på afdelingen vil være mulighed for at deltage i diverse fritidsaktiviteter.

Jeg anbefaler at der også i husordenerne for disse afdelinger indføres oplysning om hvilke muligheder for fritidsaktiviteter der er for de indsatte på afdelingen. For så vidt angår afdeling E og kvindeafdelingen, henviser jeg til min anmodning ovenfor om kopi af husordenerne for disse afdelinger.

Til hver afdeling er der udendørsarealer/gårdarealer hvor der er mulighed for forskellige aktiviteter efter en særlig turnusplan. Der er desuden græsarealer. Når de indsatte ikke har mulighed for at benytte disse arealer, kan de opholde sig på de altaner der er på afdelingerne. Som det også

fremgår af citatet nedenfor af justitsministerens svar til Folketingets Retsudvalg, er der på udendørsarealerne mulighed for almindelig afslapning på området bænke og stole og for at grille når vejret tillader det. Der er også mulighed for at spille streetbasket, petanque og bold i mindre omfang.

Talsmændene for afdelingen for negativt stærke indsatte efterlyste mulighed for boldspil mv. på gårdtursarealet til deres afdeling.

Ledelsen oplyste at der ville blive etableret mulighed for boldspil.

Jeg beder fængslet om at oplyse om der nu er aktivitetsmuligheder i gården til de indsatte på afdelingen for negativt stærke indsatte.

Talsmændene for denne afdeling oplyste endvidere at deres afdelingsleder en enkelt gang i sommeren 2007 – på en meget varm sommerdag – havde tilladt at de indsatte opholdt sig på græsset ved siden af afdeling E i stedet for på gårdtursarealet. Der gik imidlertid kun ca. to timer før de indsatte igen blev 'gennet' indenfor. Så vidt de havde forstået det, kom ordren herom fra centralt hold.

Ledelsen oplyste at ledelsen ville undersøge de faktiske forhold bag episoden og underrette mig om resultatet.

I brevet af 16. januar 2008 har fængslet oplyst at centralvagten ved en fejl ikke var blevet orienteret om afdelingslederens beslutning om at tillade opholdet på græsset og derfor beordrede de indsatte ind igen. Det er således fortsat muligt for de indsatte at benytte dette areal.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg har endvidere noteret mig svaret til torturkomitéen af 3. marts 2009 på torturkomitéens anbefaling i rapporten af 24. juli 2008 om (generelt) at give de indsatte på afdelingen for negativt stærke indsatte adgang til græsarealet. Heraf fremgår det at de indsatte har (og siden efteråret 2007 har

haft) daglig adgang til græsarealet når vejret tillader det, og at græsarealet har været flittigt brugt. At det ikke blev brugt så meget på tidspunktet for komitéens besøg, skyldtes årstiden. Det fremgår endvidere af svaret at der i foråret 2008 blev indkøbt fodboldmål mv., og at fængslet også havde planer om at etablere en petanquebane hvilket de indsatte imidlertid ikke ønskede.

For så vidt angår gårdarealet til de indsatte på den særligt sikrede afdeling, blev det under inspektionen oplyst at fængslet overvejede at etablere aktiviteter i gården, f.eks. opsætning af basketudstyr eller håndboldmål.

Jeg beder fængslet om at oplyse om resultatet af disse overvejelser.

Aktiviteter uden for afdelingerne

Fængslets kulturhus rummer som tidligere nævnt bl.a. en sportshal, et træningslokale, bibliotek, kirke og forsamlingshus. På inspektionstidspunktet var der tillige ved at blive etableret et musiklokale i kulturhuset. Der var indkøbt musikinstrumenter for ca. 30.000 kr., og det blev oplyst at der blandt de indsatte er en stor interesse for at spille musik.

I brevet af 25. september 2008 har fængslet oplyst at der arrangeres musikundervisning i kulturhuset for de indsatte fra de almindelige fællesskabsafdelinger og afdeling D (både behandlingsafdelingen og den stoffri afdeling). Der kan spilles på forskellige former for guitar og trommer.

Jeg har noteret mig det oplyste om anvendelsen af musiklokalet der således (nu) er taget i brug.

Det var mit indtryk under inspektionen at sportshallen blev benyttet efter hensigten. I torturkomitéens rapport er det imidlertid nævnt at hallen tilsyneladende kun sjældent blev brugt.

Jeg beder om at få nærmere oplysninger om benyttelsen af sportshallen.

Udendørs er der en fodboldbane med en løbebane rundt om. Fodboldbanen kunne ikke tages i brug ved indflytningen da græsset endnu ikke var vokset til.

Spørgsmålet om hvilke muligheder de indsatte i fællesskabsafdelingerne B og C har for udendørs fællesskab, blev rejst af Folketingets Retsudvalg over for justitsministeren efter Retsudvalgets besøg i fængslet. I svaret (af 7. januar 2008) på dette spørgsmål har justitsministeren anført følgende:

‘Direktoratet for Kriminalforsorgen har til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse fra Statsfængslet Østjylland, som har oplyst, at de indsatte på fællesskabsafdelingerne B og C har flere muligheder for udendørs fællesskab, som kan opdeles i to kategorier.

For så vidt angår fællesskab i den enkelte afdelings regi inden for afdelingens hegnsområde har statsfængslet oplyst, at de indsatte har mulighed for at være sammen på tværs af afdelingens sektioner – og etager for så vidt angår afdeling B – i perioder efter arbejdstids ophør og til afmønstringstid. Der er mulighed for almindelig afslapning ved områdets bænke og stole. Der er ligeledes mulighed for at grille, når vejret tillader det, og der er mulighed for at spille streetbasket, petanque og småbold.

For så vidt angår fællesskab på området uden for de enkelte afdelinger (området ved sportspladsen) har statsfængslet oplyst, at denne form for fællesskab mellem indsatte fra de to afdelinger er struktureret og planlagt og gennemføres af fritidsinstruktører. Det drejer sig bl.a. om fodboldkampe og andre lignende aktiviteter. Der er mulighed for, at indsatte som ikke deltager aktivt, kan deltage som tilskuere.

Statsfængslet har netop oprettet et løbehold, hvor der er mulighed for, at indsatte fra både afdeling B og C kan tilmelde sig og deltage.

Statsfængslet har endvidere oplyst, at der er mulighed for, at personale og indsatte på den enkelte afdeling spontant kan dyrke idræt på sportspladsen, hvis den ikke er optaget af planlagte aktiviteter. Ved sådanne spontane aktiviteter er der ligeledes mulighed for, at indsatte fra den anden fællesskabsafdeling kan deltage, hvis personale og indsatte fra begge afdelinger er enige om det.'

Torturkomitéen bemærkede i sin rapport fra komitéens besøg i fængslet i februar 2008 at komitéen under besøget kun så få indsatte uden for deres afdelinger og hørte klager over at de indsatte af sikkerhedsmæssige årsager ikke fik lov til at bruge fodboldbanen.

Jeg beder fængslet om at oplyse nærmere om benyttelsen af sportspladsen og løbebanen rundt om denne plads.

Som tidligere nævnt er det fritidskoordinatører der står for afviklingen af de fritidsaktiviteter der kan finde sted uden for afdelingerne. Under inspektionen blev det oplyst at der også kan arrangeres aktiviteter hvori der deltager personer udefra. Fængslet havde f.eks. tilmeldt sig fodboldturneringer hvor der deltager hold udefra. Der havde indtil da også været spillet to fodboldkampe mellem indsatte og personale.

De indsatte på afdeling E har ikke adgang til kulturhuset (bortset fra købmandsbutikken) og heller ikke til fodbold- og løbebanen. Talsmændene for de indsatte på afdelingen for negativt stærke indsatte klagede over dette forhold. For så vidt angår løbebanen, oplyste talsmændene under min samtale med dem at de indsatte de første 3-4 måneder efter indvielsen af fængslet havde mulighed for at benytte løbebanen lige som de øvrige indsatte i fængslet. De anførte at den bane som er placeret bag ved og ved siden af afdeling E mellem de to interne hegn, og som de får lov til at bruge, er kort og dermed meget lidt anvendelig som løbebane. De så ger-

ne at de indsatte mulighed for at benytte den store løbebane blev genindført.

De ønskede også at de indsatte fra deres afdeling fik samme mulighed som fængslets øvrige indsatte for at gå på biblioteket i forbindelse med deres købmandsbesøg, og at der blev arrangeret særlige gudstjenester i kirken for deres afdeling. Efter deres opfattelse kan det at præsten kan komme til dem, ikke sammenlignes hermed.

Under min afsluttende samtale med ledelsen henviste ledelsen som (delvist) svar på disse spørgsmål til at det er en direkte følge af beslutningen om adskillelse af denne afdeling. Beslutningen går ud på at holde de negativt stærke indsatte visuelt og hørbart afsondret fra fængslets øvrige indsatte.

Hvad angår adgangen til biblioteket, oplyste jeg i mit svar til talsmændene som opfølgning på samtalen med dem at jeg i første omgang afventede svar på et spørgsmål som Retsudvalget havde rejst efter udvalgets samtale med talsmændene for fængslets almindelige fællesskabsafdelinger. Jeg henviste til at det ikke kunne udelukkes at også muligheden for at benytte biblioteket for de indsatte på afdeling E ville blive inddraget i besvarelsen.

Som det fremgår af justitsministerens svar af 7. januar 2008 til Retsudvalget som jeg har citeret under pkt. 6.6, indeholder svaret, for så vidt angår afdeling E, kun nærmere faktuelle oplysninger om denne afdelings adgang til biblioteksbetjening.

Hvad angår anvendelsen af den store løbebane og kirken, oplyste jeg at jeg ville overveje om spørgsmålene skulle medtages i rapporten.

Jeg er bekendt med at direktoratet i en tidligere, konkret sag har tilkendegivet at negativt stærke indsatte kun bør bruge fællesarealer hvis en aktivitet som det findes rimeligt at tilbyde, ikke kan udøves andetsteds. Det blev i denne sag af direktoratet lagt til grund at gudstjeneste kan afvikles på afdelingen, og at den kirkelige handling ikke forudsætter adgang til kirke-/bederum, idet kirke-/

bederum kan indrettes på afdelingen. Det gælder for negativt stærke indsatte i alle fængsler at gudstjeneste/gejstlig betjening finder sted på afdelingen.

Selv om jeg har fuld forståelse for at de indsatte på afdeling E ønsker samme adgang som fængslets øvrige indsatte til (bl.a.) løbebanen rundt om fodboldbanen, biblioteket og kirken, har jeg ikke grundlag for at afgive en henstilling om at de får samme mulighed herfor. Jeg henviser – ligesom fængslet og direktoratet i den nævnte konkrete sag – til det forhold at de indsatte på denne afdeling, så vidt det overhovedet er muligt, skal holdes totalt afsondret fra fængslets øvrige indsatte, og derfor heller ikke må få adgang til områder hvor andre indsatte færdes – heller ikke selv om der ikke er andre indsatte til stede samtidig. Den omstændighed at de indsatte fra afdeling E – som en undtagelse herfra – har adgang til fængslets købmandsbutik, kan ikke i sig selv føre til at de også skal gives adgang til andre områder hvor fængslets øvrige indsatte færdes.

I kondirummet/træningslokalet i kulturhuset er der vægte som (kun) kan benyttes under vejledning af instruktører, men på inspektionstidspunktet havde fængslet endnu ikke fået sådanne instruktører. De indsatte var derfor henvist til at benytte de motionsrum der er på afdelingerne, hvor der som nævnt ikke er mulighed for vægttræning, men alene kredsløbstræning. Det blev oplyst at træningslokalet i kulturhuset ville kunne benyttes efter en turnusplan 2-3 timer om dagen når det kom i gang.

Retsudvalgets spørgsmål omfattede ligeledes et spørgsmål om hvordan det sikres at fængslets fritidskoordinatorer, der som nævnt står for tilrettelæggelsen af den del af fritiden der er styret, har den nødvendige uddannelse til at de ansatte kan udnytte fængslets fritidsfaciliteter. Retsudvalget

spurgte endvidere om antallet af uddannede fritidskoordinatorer er tilstrækkeligt stort.

I svaret på dette spørgsmål har justitsministeren anført følgende:

'Direktoratet for Kriminalforsorgen har til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse fra Statsfængslet Østjylland, som har oplyst, at fængslet har valgt at operere med særligt udpegede fritidskoordinatorer med særlig interesse for indsattes fritidsaktiviteter. Fritidskoordinatorerne udøver aktiviteterne med de indsatte i deres fritid og får timelærervederlag herfor.

Det har den fordel, at fængslet får engageret de medarbejdere, som har en særlig interesse for fritidsområdet, og at fængslet kan stille krav om, at der skal være kvalitet i fritidsaktiviteterne.

Et af kravene til fritidskoordinatorerne er blandt andet, at de skal deltage i og gennemføre forskellige instruktøruddannelser, så snart der er mulighed herfor.

Eksempelvis kan det nævnes, at fængslet netop har tilmeldt seks medarbejdere til at deltage i og gennemføre instruktøruddannelsen inden for styrketræningsområdet, således at de indsatte kan benytte styrketræningsfaciliteterne på betryggende vis og derigennem i vid udstrækning undgå skader og uhensigtsmæssig muskelopbyggende træning.

Vedrørende antallet af fritidskoordinatorer har fængslet oplyst, at tallet i perioder kan være svingende. For tiden har fængslet ni fritidskoordinatorer, og det er efter fængslets opfattelse et passende antal.

Fængslet har supplerende oplyst, at da fritidskoordinatorcorpset blev oprettet, var der et vist forbehold blandt personalet, og kun 5 meldte sig som interesserede. Efter det ca. halve år, der er gået siden opstarten, kan fængslet mærke en opadgående interesse for at tilmelde sig som fritidskoordinator, hvilket også giver sig udslag i det nuværende antal. Det er fængslets vurdering, at interessen blandt personalet for at deltage som fritidskoordinator er stigende, og at der ikke

vil være problemer med at rekruttere nye medarbejdere.'

Af svaret af 3. marts 2009 til torturkomitéen fremgår det at der er en instruktør til stede i kondirummene på de enkelte afdelinger to gange om ugen, og at lokalerne også er åbne uden instruktør. Det fremgår endvidere at det er den generelle opfattelse at de problemer der har været med hensyn til afvikling af fritidsaktiviteter, er overvundet.

Jeg har noteret mig det der fremgår af svaret til torturkomitéen, og går således ud fra at de nævnte forhold har forbedret afviklingen af fritidsaktiviteter i forhold til situationen på inspektionstidspunktet, herunder for så vidt angår muligheden for at benytte træningslokalet i kulturhuset. Jeg beder dog fængslet om at oplyse om træningslokalet dette sted nu kan benyttes således som det forventedes på inspektionstidspunktet. Jeg beder endvidere om oplysning om hvorvidt der tillige er instruktører til stede i motionslokalet på afdeling E ud over de to gange om ugen der er nævnt i svaret til torturkomitéen.

Under min samtale med talsmændene for de almindelige afdelinger nævnte de bl.a. at der ofte sker aflysninger af fritidsaktiviteter på grund af sygdom blandt personalet.

Talsmændene udleverede desuden kopi af et brev som de oplyste var sendt til fængselsinspektøren ca. 3-4 måneder tidligere, men som de (endnu) ikke havde fået svar på. Brevet er fra en indsat i afdeling B, uden at det af den kopi som jeg modtog, fremgik hvem der var tale om. I brevet er det anført at det forhold at der er færre funktionærer på afdeling B end på de øvrige afdelinger om eftermiddagen, giver problemer med afvikling af fritidsaktiviteter uden for afdelingen (primært gå- og løbeture på arealet omkring fodboldbanen). I brevet er det videre nævnt at der er fire ansatte ad gangen om eftermiddagen på afdeling B, mens der er fem-seks an-

satte på de andre afdelinger. I brevet efterlyses mere personale på afdelingen.

Det fremgår ikke om brevet til inspektøren var underskrevet, men jeg gik ud fra at det i modsat fald var eller (om muligt) ville blive undersøgt hvem brevet var fra, med henblik på at det kunne besvares. Jeg bad inspektøren om at underrette mig om svaret.

I brevet af 25. september 2008 har fængslet bekræftet at der på grund af sammensætningen af klientellet på afdeling B er færre ansatte dér end på f.eks. afdeling C. Der vil desuden på grund af sygdom naturligvis kunne ske aflysning af aktiviteter, men da de fritidsaktiviteter der foregår uden for afdelingerne, i vidt omfang varetages af centralt placerede fritidsinstruktører, skulle antallet af personale på afdelingerne og sygdom blandt dette personale ikke i væsentligt omfang have betydning for spørgsmålet om aflysninger.

Fængslet har samtidig beklaget i brevet at det i dag ikke kan opklæres hvad der er svaret den indsatte der har skrevet til inspektøren. Fængslet går ud fra at det skyldes at svaret er journaliseret under den indsatte der ikke kan identificeres. Fængslet går imidlertid ud fra at der er svaret i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

Fængslet har desuden oplyst at fritiden tilrettelægges af et fritidsudvalg der ledes af den koordinerende afdelingsleder, og hvori der sidder repræsentanter for afdelingernes indsatte og ansatte.

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder at fængslet har et fritidsudvalg med deltagelse af indsatte der således har indflydelse på hvilke aktiviteter der skal tilbydes.

Som også nævnt ovenfor, går jeg ud fra at mulighederne for fritidsaktiviteter er blevet forbedret siden inspektionstidspunktet. Jeg henviser nu også til svaret til torturkomitéen hvori der er redegjort nærmere for de aktiviteter der er mulighed for i fængslet. Da jeg endvidere går ud fra at de forhold der er nævnt i svaret til Retsud-

valget, også har afhjulpet det problem med mange aflysninger som talsmændene nævnte, og situationen på afdeling B, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

5. Møde med talsmændene

Som tidligere nævnt, har jeg sendt talsmændene breve af 27. november 2007 som opfølgning på mine samtaler med dem under inspektionen. Nogle af de spørgsmål som talsmændene rejste, er afsluttet i mine breve til talsmændene. De spørgsmål der er indgået i denne rapport, er omtalt under de relevante punkter ovenfor eller nedenfor.

5.1. Samtale med talsmændene for de almindelige fællesskabsafdelinger

Talsmændene afleverede ved starten af samtalen en liste med de punkter (i alt 26) som de ønskede at tage op under samtalen.

5.1.1. Fællesskab mellem afdelinger og etager

Talsmændene så gerne at de indsatte i afdeling B og C fik mulighed for at være mere sammen i fritiden, og nævnte at de to afdelinger alene kan være sammen i kirken om søndagen og til fodbold.

For så vidt angår fællesskab mellem etager, nævnte talsmændene at stueetagen og første sal har separat gårdtur. Jeg forstår det sådan at de indsatte gerne vil have mulighed for gårdtur sammen.

Af justitsministerens svar af 7. januar 2008 til Folketingets Retsudvalg på spørgsmålet om mulighederne for udendørs fællesskab for afdeling B og C, som jeg har citeret ovenfor under pkt. 4.4, fremgår det at indsatte fra afdeling B og C kan være sammen ikke kun til fodbold, men også til andre styrede aktiviteter der finder sted uden for afdelingerne. Det fremgår endvidere at de indsatte fra begge etager på afdeling B (nu) må være sammen på afdelingens gårdtursareal.

Jeg beder om at få oplyst hvorfor de indsatte på afdeling C ikke har samme mulighed for at være sammen på afdelingens gårdtursareal. Jeg er opmærksom på at afdeling B er den afdeling hvor de bedst fungerende indsatte i fængslet er placeret.

Jeg beder desuden fængslet om nærmere oplysninger om mulighederne for (at imødekomme ønsket om mere) indendørs fællesskab mellem de to afdelinger ud over fællesskabet i kirken.

5.1.2. Posten forsvinder eller er meget forsinket

Talsmændene oplyste at både post som de indsatte sender, og som bliver sendt til de indsatte, forsvinder eller er meget forsinket. De oplyste endvidere at det ikke kun gælder privat post, men også post til og fra myndigheder og advokater. De oplyste at de havde nævnt problemet for fængslet der havde anført at der måtte være tale om fejl fra Post Danmarks side.

Under en samtale senere samme dag med en indsat vedrørende den pågældendes egne forhold klagede den indsatte over at han endnu ikke havde modtaget svar fra direktoratet i en sag hvori han tidligere havde skrevet til mig. Jeg kunne fortælle den indsatte at Folketingets Ombudsmand ca. en uge tidligere var blevet underrettet om direktoratets svar til den pågældende i form af en kopi af det svar som direktoratet havde sendt til ham.

Under mit senere, afsluttende møde med ledelsen forelagde jeg de indsattes generelle klage for ledelsen og nævnte min samtale med den indsatte som et konkret eksempel herpå.

Samtidig med min skriftlige opfølgning til talsmændene bad jeg ledelsen om at undersøge det generelle forhold nærmere og underrette mig om resultatet af denne undersøgelse. Jeg tilkendegav samtidig at jeg gik ud fra at ledelsen – hvis der var problemer med den interne postgang i fængslet – ville foretage det fornødne for at løse dette problem.

I brevet af 25. september 2008 har fængslet oplyst at det er personalet i 'Porten' i hovedbygningen der har til opgave at afsende post fra huset og at fordele den daglige post der kommer til fængslet. Posten bringes til og fra afdelingerne af afdelingspersonalet, og det sker dagligt. Post der ligger til afsendelse, leveres til posthus samme aften som det er afleveret i hovedbygningen. Post der afhentes dagligt på postkontoret i Horsens, omfordelles straks til de respektive afdelingers postbakker i hovedbygningen hvor det afhentes af afdelingernes personale. Fængslet mener ikke at der generelt er problemer med den interne postgang i fængslet.

Ovennævnte konkrete sag – hvor jeg lægger til grund at brevet til den indsatte og kopien til mig er sendt samtidig – er et eksempel på forsinket post til en indsat, og jeg kan på baggrund af talsmændenes klage ikke lægge til grund at der er tale om et enkeltstående tilfælde. Jeg har på den anden side heller ikke holdepunkter for at antage at der generelt er problemer med den interne postgang i fængslet. Selv om fængslet så vidt ses alene har undersøgt/oplyst hvordan den interne postgang i fængslet (normalt) er, og ikke tillige om postgangen rent faktisk altid sker i overensstemmelse med denne fremgangsmåde, foretager jeg mig ikke mere med henblik på afklaring af dette forhold. Men jeg går ud fra at fængslet har gjort personalet, herunder personalet i 'Porten', bekendt med klagen. Jeg henviser i øvrigt indsatte der fremover oplever uregelmæssigheder i postgangen, til at gøre fængslet opmærksom herpå således at fængslet kan undersøge årsagen hertil, om fornødent ved henvendelse til posthuset.

5.1.3. Bedre busforbindelser

Talsmændene (også fra afdelingen for negativt stærke indsatte) efterlyste bedre busforbindelser. De oplyste at der er langt at gå fra det sted hvor bussen holder, og at bustiderne

ikke passer med besøgstiderne i fængslet. Der er heller ikke et læskur.

Dette problem berører ikke kun besøgende til de indsatte (og fængslet i øvrigt), men også de ansatte som på visse tidspunkter har svært ved at komme til og fra arbejde hvis de ikke har bil. Dette blev oplyst under mit møde med samarbejdsudvalget. Her blev det også oplyst at fængslet havde kontaktet Horsens Kommune og trafikelskabet der var i færd med at analysere forholdene. Fængslet havde fremsat et ønske om drøftelser med henblik på en bedre betjening. Problemet er at det vil være en underskudsforretning for selskabet at imødekomme fængslets ønsker. Foreløbigt så det dog ud til at der i weekenden, hvor der ikke er så stor trafik-tæthed som på hverdage, eventuelt ville kunne etableres en sløjfe ned til fængslet.

Jeg bad i mit brev til fængslet af 27. november 2007 om underretning om hvad der videre skete vedrørende dette forhold. I brevet af 25. september 2008 har fængslet oplyst at fængslet tidligere har kontaktet Horsens Kommune der oplyste at trafikbetjeningen af fængslet måtte ske via de regionale ruter. Fængslet kontaktede herefter den 15. juli 2008 Region Midtjylland der efterfølgende henviste til Trafikelskabet Midttrafik med hvem der den 18. august 2008 blev afholdt et møde. Sagen afventer herefter i første omgang trafikelskabets overvejelser og vil formentlig på ny skulle drøftes med Region Midtjylland når trafikelskabets svar foreligger.

Torturkomitéen har i rapporten af 24. juli 2008 tilkendegivet at kriminalforsorgen ved placering af et fængsel langt væk fra offentlige transportmidler må være ansvarlig for at sørge for transportmulighed til fængslet som både er regelmæssig og prismæssigt overskuelig. I svaret af 3. marts 2009 til torturkomitéen er det oplyst at der i dagtimerne er mulighed for transport til fængslet med en offentlig bus der holder ca. 1,5 km fra fængslet. Svaret oplyser også om de forhandlinger som fængslet har med Region Midtjylland

og Midttrafik der har ansvaret for bustransporten. Det er oplyst at trafikskabet vil undersøge mulighederne for at etablere et stoppested tættere på fængslet, og at trafikskabet og fængslet er blevet enige om nærmere at undersøge behovet, hvorefter drøftelserne vil blive genoptaget.

Jeg er enig i det som torturkomitéen har anført.

Jeg har noteret mig det som fængslet har oplyst, herunder det der fremgår af svaret til torturkomitéen, og jeg beder fængslet om at underrette mig når der foreligger en endelig afklaring i sagen. Jeg henviser i den forbindelse også til at fængslet nu har været i brug i mere end to år uden at transportproblemet er løst.

Jeg beder endvidere fængslet om at oplyse om fængslet har forelagt de indsattes ønske om et læskur for trafikskabet. I benægtende fald går jeg ud fra at fængslet vil gøre det, og jeg beder om underretning om resultatet heraf.

5.1.4. Kollektiv straf

Talsmændene oplyste at der på grund af en indsats spillegæld var kommet et generelt forbud på afdeling C mod at spille kort, og at de indsatte blev ikendt bøder hvis de alligevel spillede kort. De oplyste at forbuddet havde eksisteret siden januar/februar 2007.

Under den afsluttende samtale nævnte jeg dette for ledelsen der ville tage det op med afdelingsledelsen dagen efter.

I mit brev af 27. november 2007 bad jeg fængslet om at underrette mig om hvad der herefter var sket vedrørende dette spørgsmål.

I brevet af 25. september 2008 har fængslet oplyst at de indsatte på afdeling C i perioden forud for min inspektion i flere tilfælde var kommet i gæld på grund af kortspil og derfor havde set sig nødsaget til at lade sig udelukke fra fællesskab. I første omgang inddrog afdelingsledelsen de jetoner som de indsatte brugte til at spille med, men da det

fortsat forlød at der blev spillet om penge, blev spillekortene inddraget for en periode for at forebygge yderligere spil om penge. Spillekortene blev dog efterfølgende udleveret igen sammen med en tilkendegivelse om at der ville blive holdt øje med de indsattes spil.

Fængslet har tilføjet at afdelingen senere blev lukket på grund af faldende belægning og fortsat er lukket.

Jeg har forståelse for at fængslet ønsker at forebygge at indsatte kommer i spillegæld, og jeg har noteret mig at inddragelsen af (først jetonerne og senere) spillekortene skete i forebyggelsesøjemed. Men som jeg også tilkendegav under inspektionen, har inddragelsen samtidig karakter af (og er af de indsatte opfattet som) en kollektiv straf som der ikke er hjemmel til. Fængslet kan naturligvis både generelt og konkret fastsætte/foretage indgreb og begrænsninger der er begrundet i ordens- og/eller sikkerhedsmæssige hensyn. Ved sådanne indgreb/begrænsninger gælder proportionalitetsprincippet. Når der gribes ind over for enkeltindsattes adfærd, bør fængslet derfor normalt ikke anvende indgreb der rammer alle (eller flere af) de indsatte, herunder indsatte der ikke har deltaget i det forhold der ligger til grund for indgrebet, men i stedet anvende reaktioner over for den eller de indsatte der har deltaget heri. Idet jeg har noteret mig at spillekortene blev udleveret igen, og idet jeg går ud fra fængslet i fremtiden er opmærksomt på det som jeg har anført, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

5.1.5. Tv-kanaler

...

5.1.6. Lukkede telefonbokse

Talsmændene oplyste at det kan være svært at tale uforstyrret og høre hvad der bliver

sagt i telefonen, fordi telefonboksen kun er afskærmet i begrænset omfang og er placeret i fællesrummet hvor der er andre indsatte til stede og støj fra bl.a. billardbordet.

Under min rundgang noterede jeg mig telefonboksens udformning (relativt åbne) og placering (i det fælles opholdsrum). På inspektionstidspunktet var telefonboksene på afdelingen for negativt stærke indsatte som tidligere nævnt ved at blive flyttet fra fællesrummet til gangene på de to belægningsfløje. Den ene boks var flyttet, og den anden var ved at blive opsat. Det blev oplyst at der var en konkret begrundelse herfor, og at det koster 20.000 kr. at flytte en telefonboks.

Ved min besigtigelse af boksene bemærkede jeg at den (ellers begrænsede) afskærmning omkring boksen indeholder en vis lydisolering.

Jeg bad i brevet af 27. november 2007 om ledelsens skriftlige bemærkninger til talsmændenes ønske, så det kunne medtages i inspektionsrapporten.

I brevet af 25. september 2008 har fængslet bekræftet oplysningen under inspektionen om at den ændrede placering af telefonboksene på afdeling E er begrundet i særlige forhold vedrørende klientellet på denne afdeling. Fængslet finder ikke grundlag for at ændre placeringen af telefonboksene på de øvrige afdelinger og heller ikke for at søge disse yderligere lydisoleret.

Jeg har noteret mig at flytningen af telefonboksene på afdelingen for negativt stærke indsatte var konkret begrundet i klientellet og ikke i de forhold som talsmændene har anført.

Selv om telefonboksene som nævnt giver en vis lydisolering, er jeg enig med talsmændene i at placeringen af boksene i fællesrummene ikke er hensigtsmæssig. Jeg har imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille til fængslet også at flytte telefonboksene på de øvrige afdelinger. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at det er dyrt for fængslet at flytte bok-

sene – der (går jeg ud fra) er placeret i fællesrummene i forbindelse med den oprindelige indretning af fængslet.

Da jeg imidlertid som nævnt er enig i at placeringen af boksene i fællesrummene ikke er hensigtsmæssig, heller ikke selv om de giver en vis lydisolering, beder jeg direktoratet om at overveje om der bør gives fængslet en særbevilling til flytning af boksene, eller om der bør foretages en yderligere lydisolering med henblik på afhjælpning af de gener der er forbundet med placeringen i fællesrummet.

5.1.7. Forskelsbehandling

...

5.1.8. Tidspunkter for udgang

...

5.1.9. Sagsbehandlingstid

...

5.1.10. Skift af kontaktperson og socialrådgiver

...

5.2. Møde med talsmændene for de indsatte på afdeling D

...

5.3. Møde med talsmændene for de indsatte på afdelingen for negativt stærke indsatte (afdeling E)

Jeg modtog forud for inspektionen et brev fra talsmændene for denne afdeling hvori de redegjorde nærmere for de forhold som de ønskede at tale med mig om under inspektionen. Under den afsluttende samtale med ledelsen forelagde jeg de fleste af de punkter som talsmændene under samtalen med mig kom ind på, for ledelsen.

Alle de spørgsmål der er medtaget i denne rapport fra min samtale med talsmændene på afdelingen for negativt stærke indsatte, er medtaget under de relevante punkter ovenfor eller nedenfor.

6. Andre forhold

6.1. Talsmandsordning

...

6.2. Købmandsordningen

Købmandsforretningen i fængslet er, som tidligere nævnt, en selvbetjeningsbutik. Det blev oplyst at det ikke havde givet anledning til problemer. De indsatte handler afdelingsvis i hold af seks ad gangen og ledsages af personale.

Butikken drives af en privat købmand der er med i en kæde af købmandsforretninger. Vareudvalget er varieret.

De indsatte kan også købe tilbudsvare, men dog ikke alle de varer der fremgår af den tilbudsavis som købmanskæden udarbejder.

Som meddelt i mit opfølgende brev til talsmanden fra behandlingsafdelingen giver det mig ikke anledning til bemærkninger at de indsatte ikke kan købe alle de tilbudsvare der fremgår af tilbudsavisen fra købmanskæden. Jeg henviser i den forbindelse også til Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 136, hvoraf det fremgår at jeg tidligere har udtrykt forståelse for at det kan være vanskeligt at drive købmandsbutikkerne i fængslerne på helt samme vilkår som tilsvarende købmandsbutikker/kæder uden for fængslet. Men jeg beder fængslet om at oplyse på hvilken måde de indsatte orienteres om de tilbudsvare som de har mulighed for at købe i købmandsbutikken i fængslet.

Talsmanden for afdeling D gjorde (desuden) opmærksom på at de varer der er på tilbud,

ofte er udsolgt efter besøg af den første afdeling.

Jeg gik ud fra at ledelsen ville gøre købmanden opmærksom på dette problem (med henblik på at mængden af tilbudsvare kunne øges).

Jeg beder fængslet om at oplyse om fængslet har gjort købmanden bekendt med dette problem, og hvad det har givet anledning til.

Jeg modtog herudover ingen klager over købmandsordningen i fængslet, men talsmændene for de almindelige fællesskabsafdelinger og en af de indsatte som inspektionschefen talte med, klagede bl.a. over at de indsatte ikke altid fik mulighed for at bruge al den tid der er afsat til afvikling af købmandshandel; at der med andre ord bliver skyndet på de indsatte for at få købmandshandlen afviklet hurtigst muligt.

I brevet af 25. september 2008 har fængslet (i forbindelse med svaret på klagen fra talsmændene på de almindelige afdelinger om manglende fritidsaktiviteter) oplyst at det er fængslets opfattelse, at 'købmandsafviklingen' nu fungerer uden problemer.

Jeg har noteret mig det oplyste som jeg forstår sådan at de indsatte nu altid får den tid de har til rådighed til afvikling af købmandshandel.

Under min (kortvarige) besigtigelse af butikken blev det oplyst at forretningen hver dag modtager frisk frugt og grønt og kontrollerer ferskvarer. Jeg går ud fra at der herudover løbende kontrolleres datoer på andre varer i butikken.

Jeg beder om en kopi af kontrakten med købmanden og om oplysning om fængslets kontrol (i øvrigt) med driften af butikken, herunder priserne. Jeg beder desuden om oplysning om hvorvidt der er et købmandsudvalg i fængslet.

6.3. Euforiserende stoffer, alkohol og mobiltelefoner

...

6.4. Vold og trusler

Fra og med år 2004 er der udarbejdet statistik over omfanget af vold og trusler mellem indsatte.

Af torturkomitéens rapport af 24. juli 2008 fremgår det at der i 2007 (kun) var 15 registrerede tilfælde af vold eller trusler om vold mellem indsatte i Statsfængslet Østjylland. Det er nævnt at der generelt er sket et fald i omfanget af vold og trusler mellem indsatte, og at bl.a. etableringen af specielle afdelinger har ført til en bedre kontrol i fængslerne.

Jeg beder fængslet om at oplyse nærmere om forekomsten af vold og trusler mellem indsatte i fængslet i 2008.

I en pressemeddelelse af 1. februar 2008 der findes på kriminalforsorgens hjemmeside, er omtalt en undersøgelse der viste at den generelle forekomst af trusler om vold mod de ansatte er høj. Undersøgelsen var gennemført ved spørgeskemaer som 80 pct. af de ansatte havde svaret på. Ca. hver tredje af de ansatte havde oplyst at de havde været udsat for trusler om vold inden for de sidste 12 måneder, og hver 10. ansat havde desuden oplyst at de havde været udsat for vold. (Ca. hver 10. af de der havde oplyst at de havde været udsat for trusler om vold, angav at der var tale om trusler fra andre ansatte, og to af de ansatte der havde været udsat for vold, angav at volden var blevet udøvet af andre ansatte. Om forholdet mellem de ansatte i fængslet henviser jeg til pkt. 6.8).

Jeg beder fængslet om at uddybe det oplyste om forekomsten af indsattes vold og trusler mod de ansatte, gerne ved kopi af opgørelsen for 2007 for hele kriminalforsorgen over indberettede tilfælde af vold

og trusler mv. mod ansatte i kriminalforsorgen og deres familier.

Jeg beder også fængslet om at oplyse om fængslet har udarbejdet en plan for forebyggelse af indsattes vold og trusler mod ansatte. I givet fald beder jeg om en kopi heraf.

Medmindre det fremgår af en sådan plan mv., beder jeg tillige om oplysning om praksis med hensyn til politianmeldelse for vold og trusler, herunder hvem der har ansvaret herfor.

6.5. Information af indsatte

...

6.6. Bøger og aviser

Som nævnt under pkt. 3, har fængslet et bibliotek som de indsatte (på nær de indsatte i afdeling E) har adgang til. Der er et stort udvalg af bøger og magasiner.

På et opslag ved døren til biblioteket er det oplyst at biblioteket har åbent samtidig med købmandsbutikken, hvilket som tidligere nævnt er to dage om ugen (mandag og torsdag). Arrestafdelingen og afdeling D har dog kun adgang til biblioteket den ene af de to dage (henholdsvis mandag og torsdag).

Biblioteksbetjeningen varetages af en bibliotekar fra et lokalt bibliotek i Horsens og en indsat der er til stede i bibliotekets åbningstider. Afdeling E betjenes ved at bibliotekaren kommer på afdelingen.

Som også tidligere nævnt, klagede såvel talsmændene for de almindelige fællesskabsafdelinger som talsmændene for afdelingen for negativt stærke indsatte over adgangen til biblioteket. De sidstnævntes klage er behandlet under pkt. 4.4.

Talsmændene for de almindelige fællesskabsafdelingers klage gik på det forhold at de indsatte alene har adgang til biblioteket i forbindelse med købmandshandel. De oplyste at seks indsatte må handle ad gangen og kan gå på biblioteket bagefter. Da der i alt maksimalt er 15 minutter til at handle og

låne bøger i, får især de indsatte der handler til sidst, meget lidt tid i biblioteket.

Under den afsluttende samtale med ledelsen forelagde jeg talsmændenes klage vedrørende dette forhold for ledelsen med henblik på ledelsens overvejelser.

Da Folketingets Retsudvalg efter udvalgets samtale med talsmændene havde stillet justitsministeren et spørgsmål om hvilke muligheder de indsatte i Statsfængslet Østjylland har for at benytte fængslets bibliotek, meddelte jeg i mit opfølgende brev til talsmændene at jeg i første omgang afventede svaret til Retsudvalget og resultatet af ledelsens overvejelser som jeg gik ud fra ville fremgå af svaret til Retsudvalget.

Justitsministeren har i svaret af 7. januar 2008 til Retsudvalget anført følgende:

‘Direktoratet for Kriminalforsorgen har til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse fra Statsfængslet Østjylland, som har oplyst, at alle indsatte har mulighed for at låne bøger fra biblioteket.

Alle indsatte, der afsoner i fællesskab, bortset fra indsatte på afdeling E (negativt stærke indsatte og indsatte fra det særligt sikrede afsnit), har mulighed for at benytte biblioteket efter en fastlagt plan. Planen indebærer f.eks., at indsatte fra en almindelig fællesskabsafdeling ikke benytter biblioteket samtidig med indsatte fra en behandlingsafdeling.

Statsfængslet har endvidere oplyst, at indsatte som ikke har mulighed for at komme på biblioteket, får regelmæssigt besøg af bibliotekaren, som kan råde og vejlede om bogudlån, og hvor man kan bestille de ønskede bøger til udlån.

Endelig har fængslet oplyst, at almindelige fællesskabsindsatte kan komme på biblioteket 2-3 gange ugentligt. Dette omfatter også indsatte på behandlingsafdelinger.’

Som det fremgår af svaret, indeholder det ikke nærmere oplysninger om den måde som de indsattes adgang til biblioteket foregår på, herunder hvor lang tid ad gangen de indsatte kan benytte biblioteket. Biblioteket

har imidlertid som nævnt alene åbent når der er købstid, og talsmændene fra de almindelige fællesskabsafdelinger oplyste at der maksimalt er 15 minutter til både at handle og låne bøger i.

I brevet af 25. september 2008 har fængslet oplyst at det er fængslets opfattelse at afviklingen af biblioteksbesøg nu fungerer uden problemer.

Jeg beder fængslet om at uddybe det oplyste og herunder oplyse om det nu er sikret at de indsatte der handler til sidst, ikke får mindre tid til at være på biblioteket i end de øvrige indsatte. Jeg beder endvidere om fængslets bemærkninger til klagen over at de indsatte kun har meget lidt tid til rådighed på biblioteket. I den forbindelse beder jeg fængslet om at oplyse hvor lang tid de indsatte har til rådighed i biblioteket, og om en udtalelse vedrørende muligheden for at udvide dette tidsrum eller (tillige) give adgang til biblioteket uafhængigt af afvikling af købstidshandling.

...

6.7. Besøg

Besøg afvikles i besøgsafdelingen for alle indsatte, bortset fra de indsatte fra afdelingen for negativt stærke indsatte der har egen besøgsafdeling.

...

Nogle indsatte har som nævnt mulighed for at benytte fængslets besøgslejligheder som der er to af. Midlertidige retningslinjer for brug af besøgslejlighederne er udstedt den 30. marts 2007 hvor lejlighederne blev taget i brug. Der blev samtidig udstedt en meddelelse herom til personalet og de indsatte. Retningslinjerne og meddelelsen findes også på engelsk.

...

Under inspektionen modtog jeg oversigter over brugen af besøgslejlighederne i april, maj, juni, juli, august og september 2007. For så vidt angår september, er der tale om de besøg der var reserveret indtil 6. september 2007 hvor oversigterne blev fremsendt til vicefængselsinspektøren. Det er samtidig meddelt at lejlighederne primært benyttes til besøg af ægtefæller og kærester, og at de fleste har børn med. De fleste bestiller 47 timer ad gangen, og der er især rift om weekenderne. Det er videre nævnt at de indsatte og de pårørende er meget tilfredse med lejlighederne og den mulighed de giver dem for at tilbringe mere samlet tid sammen.

Det fremgår i øvrigt af den nævnte meddelelse til personalet og de indsatte at der løbende vil ske en evaluering, og at retningslinjerne vil blive rettet i lyset af de erfaringer fængslet gør sig i den forbindelse. Under inspektionen blev det oplyst at de foreløbige erfaringer er gode, og at ordningen med besøgslejlighederne stod over for at skulle evalueres. I den forbindelse vil ovennævnte beløbsgrænse på 300 kr. blive overvejet.

En af de indsatte som inspektionschefen talte med, nævnte at besøgslejlighederne kan være svære at bruge under de foreliggende betingelser. Han henviste til at de besøgende (og den indsatte) ikke må have (telefonisk) kontakt til omverdenen under et weekendbesøg i lejlighederne. Som et eksempel nævnte han at eventuelle hjemmeblikkende mindreårige børn af en besøgende ikke kan komme i kontakt med deres mor under et sådant – længerevarende – besøg, og at det kan føre til at den pågældende beslutter sig for slet ikke at komme på et sådant besøg. Han efterlyste også mulighed for at dele de 47 timers besøg op i flere besøg.

Under den afsluttende samtale oplyste ledelsen at også disse spørgsmål ville indgå i denne samlede evaluering.

De indsatte fra afdelingen for negativt stærke indsatte klagede over at de ikke må benytte besøgslejlighederne på lige fod med fængslets øvrige indsatte. De henviste her-

ved også til at alle de indsatte i deres afdeling er langtidsindsatte hvilket er et af fængslets kriterier for at kunne benytte besøgslejlighederne.

Ledelsen erkendte at de indsatte – som langtidsindsatte – som udgangspunkt opfylder fængslets kriterier for anvendelsen. Det forhold at de negativt stærke indsatte ikke har tilladelse til at bruge besøgslejlighederne, er imidlertid en direkte følge af beslutningen om adskillelse af denne afdeling fra de øvrige afdelinger. Beslutningen går som tidligere nævnt ud på at holde de negativt stærke indsatte visuelt og hørbart afsondret fra fængslets øvrige indsatte.

Da ledelsen, som nævnt under inspektionen, oplyste at ordningen med besøgslejlighederne stod over for at skulle evalueres, meddelte jeg at jeg gik ud fra at ledelsen ved evalueringen ville medtage spørgsmålet om de negativt stærke langtidsindsattes adgang til besøgslejlighederne. Jeg henviste også til at det under inspektionen var kommet frem at den nævnte adskillelse ikke opretholdes undtagelsesvist (købmandsordningen).

I sagen om inspektion af Statsfængslet i Ringe er Direktoratet for Kriminalforsorgen blevet bedt om at underrette mig om resultatet af en undersøgelse om fordele og ulemper ved børns overnatning i fængsler. I brev af 2. december 2008 har direktoratet oplyst at det er besluttet først at evaluere ordningen i Statsfængslet Østjylland med overnatning i fængslets besøgslejligheder. Direktoratet har oplyst at der er nedsat en arbejdsgruppe der imidlertid på grund af arbejdspressen i fængslet først forventer at afslutte sit arbejde i foråret 2009. Det er videre oplyst at meldingerne fra fængslet indtil videre har været at besøgslejlighederne fungerer godt og bliver brugt flittigt, og at de indsatte er meget tilfredse med ordningen.

Som opfølgning herpå er det meddelt direktoratet at jeg i denne sag om inspektionen af Statsfængslet Østjylland vil bede om underretning om resultatet af evalueringen af besøgslejlighederne, og at jeg anser det for

mest hensigtsmæssigt at jeg også i denne sag modtager direktoratets underretning om resultatet af den nævnte undersøgelse af fordele og ulemper ved børns overnatning i fængsler.

Jeg beder således om at blive underrettet om resultatet af evalueringen af ordningen med brugen af besøgslejlighederne og om en kopi af de endelige retningslinjer for brugen heraf.

Jeg beder endvidere direktoratet om at underrette mig om resultatet af den nævnte undersøgelse af fordele og ulemper ved børns overnatning i fængsler.

6.8. Personaleforhold

Fængslet havde pr. 1. oktober 2007 i alt 281 ansatte (fordelt med 158 mænd og 123 kvinder). 167 af de 281 ansatte var fængselsfunktionærer, heraf 55 på prøve. Det øvrige personale omfatter fængselsinspektøren, to vicefængselsinspektører, værk mestre, forsorgsmedarbejdere, lærere, sundhedspersonale, administrativt personale, en fængselspræst og en organist.

Ikke kun fængselsfunktionærer, men også værk mestre og forsorgsmedarbejdere er tilknyttet de enkelte afdelinger, og disse faggrupper arbejder således sammen på de enkelte afdelinger.

På afdeling B hvor de mest velfungerende indsatte er anbragt, er der færre fængselsfunktionærer end på de øvrige afdelinger.

På inspektionstidspunktet var der mangel på personale, og som følge heraf skulle afdeling A lukkes de sidste to måneder af 2007 og de indsatte derfra flyttes til andre afdelinger.

Jeg beder om at få oplyst hvordan personalsituationen er i dag. Det bemærkes at jeg er bekendt med at det ikke kun er i Statsfængslet Østjylland at der er rekrutteringsvanskeligheder, og at Direktoratet for Kriminalforsorgen den 4. juni 2008 lancerede en landsdækkende rekrutterings-

kampagne for at tiltrække kvalificeret personale.

I dagspressen har der været skrevet en hel del om negativt stærke ansatte i (navnlig) Anstalten ved Herstedvester og Statsfængslet Østjylland. Den daværende justitsminister og kriminalforsorgen udsendte den 26. november 2007 pressemeddelelser om problemerne, og der har desuden den 13. december 2007 været et samråd i Folketinget om forholdene i Anstalten ved Herstedvester og Statsfængslet Østjylland. Kammeradvokaten har gennemført en undersøgelse af forholdene i Anstalten ved Herstedvester. Resultatet heraf kan læses på kriminalforsorgens hjemmeside. Den nævnte rekrutteringskampagne skal, ifølge pressemeddelelsen på kriminalforsorgens hjemmeside, samtidig gøre op med myter om arbejdet i de danske fængsler.

Af justitsministerens svar til Retsudvalget i Retsudvalget i forbindelse med samrådspørgsmålet (alm. del, svar på samrådspørgsmål B af 30. november 2007) og de udsendte pressemeddelelser fremgår det generelt at der har været foretaget en spørgeskemaundersøgelse om mobning blandt fængselsfunktionærer på prøve i kriminalforsorgen. 25 pct. af de funktionærer der svarede, oplyste at de havde oplevet at blive mobbet, og 39 pct. at de havde oplevet at andre blev mobbet. I 79 pct. af tilfældene var det kollegaer fra det daglige arbejde der mobbede. Af kriminalforsorgens årsrapport 2007 fremgår det at det umiddelbart har fået kriminalforsorgen til at sikre at alle tjenestesteder er opmærksomme på problemet, og at der laves mobbepolitikker. Ifølge svaret til Retsudvalget havde de fleste fængsler allerede en sådan politik. Af justitsministerens svar af 26. februar 2009 på Retsudvalgets spørgsmål nr. 367 fremgår det desuden at der i april 2009 afholdes tre temadage om mobning.

Det fremgår af et beredskabstalepapir til samrådspørgsmålet at der i bl.a. Statsfængslet Østjylland er arbejdet med supervi-

sion. Det skete som et led i den idékonference som fandt sted i 2006 under titlen Camp Godt Arbejde 06, og som havde til hensigt at skabe et bedre psykisk arbejdsmiljø. Talepapiret omtaler også andre tiltag der må formodes at have haft en effekt på arbejdsmiljøet og dermed også tonen på tjenestestederne. I erkendelse af at det nogle steder ikke har været nok, er kriminalforsorgen imidlertid klar med flere initiativer, herunder en revision af grunduddannelsen for fængselsfunktionærer der også har til formål at forbedre arbejdsmiljøet. Af flerårsaftalen for kriminalforsorgen for 2008-2011 fremgår det at der er afsat midler – i alt 94 millioner kroner i aftaleperioden – til en forbedring af grund- og lederuddannelsen i kriminalforsorgen og i alt 36 millioner kroner til tiltag med henblik på at forbedre arbejdsmiljøet og nedbringe sygefraværet.

Hvad angår Statsfængslet Østjylland, har justitsministeren i svaret til Retsudvalget i forbindelse med samrådsspørgsmålet oplyst at der i løbet af november og december 2007 har været afholdt møder mellem kriminalforsorgens og fængslets ledelse med henblik på at afdække problemernes omfang. Ifølge svaret var det opfattelsen at problemerne med negativ kultur i fængslet (i hvert fald på det tidspunkt) var koncentreret om en enkelt afdeling som gennem længere tid ikke havde fungeret tilfredsstillende. For at gøre driften af denne afdeling bedre besluttede fængslet at foretage en intern rokering af personalet. Det skete ved at flytte halvdelen af de indsatte til en anden afdeling (afdeling A som på det tidspunkt var lukket som følge af personalemangel, jf. ovenfor) og rokere personalet. Ifølge avisartikler vendte det personale der normalt er på afdeling A, tilbage for at tage sig af afdeling C's indsatte under deres ophold på afdeling A, mens ansatte fra afdeling C overtog funktionerne for afdeling A's ansatte dér hvor de var blevet fordelt til under den midlertidige lukning af afdeling A. Ifølge avisartikler skulle denne ordning foreløbig gælde for tre måneder.

Det fremgår desuden af den tidligere nævnte pressemeddelelse af 1. februar 2008 at fængslet på baggrund af megen uro omkring trivslen og det psykiske arbejdsmiljø i fængslet har igangsat et udviklingsprojekt i samarbejde med et konsulentfirma. Der har været foretaget en kortlægning af det psykiske arbejdsmiljø med en meget høj svarprocent (80). Denne kortlægning viste at der generelt var et meget presset arbejdsmiljø i den periode hvori undersøgelsen foregik. En af de ting der blev nævnt, var mobning, som mange ansatte var udsat for af og til, hvilket kunne tyde på en generelt hård tone blandt de ansatte. Det samme gjaldt det forhold at flere havde været udsat for trusler om vold, og enkelte havde været udsat for vold fra andre ansattes side (jf. også pkt. 6.4). Resultatet af undersøgelsen udgør grundlaget for et konstruktivt, fremadrettet arbejde med at skabe en bedre arbejdsplads på Statsfængslet Østjylland.

Jeg er desuden bekendt med at Arbejdstilsynet i marts 2007 besøgte fængslet, og at tilsynet fremsatte kritik af nogle forhold.

Jeg beder fængslet om at oplyse om ovennævnte rokering af medarbejdere har haft den ønskede effekt, og om der senere er iværksat yderligere tiltag. Jeg er, som det fremgår ovenfor, opmærksom på at afdeling C efterfølgende blev midlertidigt lukket på grund af belægningssituationen, jf. fængslets brev af 25. september 2008 til mig.

Jeg beder ligeledes fængslet om at underrette mig om resultatet af det videre arbejde med at forbedre arbejdsmiljøet i fængslet og om den mobbepolitik der er eller vil blive udarbejdet. Desuden beder jeg om kopi af brevvækslingen med Arbejdstilsynet.

Jeg har i øvrigt noteret mig at direktoratet har iværksat en række initiativer med henblik på at komme det generelle problem med negativ kultur blandt personale i kriminalforsorgen til livs.

...

6.9. Særligt om afdeling E

Afdeling E omfatter, som tidligere nævnt, afdelingen for negativt stærke indsatte med 24 pladser, den særligt sikrede afdeling med 12 pladser (nu opdelt i 6 pladser til varetægts-arrestanter og 6 til afsonere) og syge- og isolationsafdelingen.

Som følge af et fald i antallet af indsatte med rockerrelationer, der også betød faldende belægning på afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet Østjylland, blev det med virkning fra den 3. september 2007 besluttet at afdelingen skulle huse både indsatte med relationer til Hells Angels og indsatte med relationer til Bandidos som blev placeret i hver sin fløj. Den 1. oktober 2007 var der, som tidligere nævnt, alene 9 indsatte i alt på afdelingen, og på inspektionstidspunktet var der alene 8 indsatte – fordelt med 5 indsatte i den ene fløj og 3 i den anden fløj. På tidspunktet for torturkomitéens besøg i fængslet var der i alt 17 indsatte på afdelingen fordelt med 14 indsatte med tilknytning til Hells Angels og 3 indsatte med tilknytning til Bandidos. Ifølge rapporten fra torturkomitéen var afdelingen på dette tidspunkt opdelt i et afsnit med 16 pladser til indsatte med tilknytning til Hells Angels og 8 pladser til indsatte med tilknytning til Bandidos. Af justitsministerens svar af 22. oktober 2008 på et spørgsmål fra Retsudvalget fremgår det at alle afsonere med tilknytning til Bandidos efterfølgende er samlet i Københavns Fængsler. Det er sket for at skaffe plads til afsonere med relation til Hells Angels der har ventet på at blive overført til Statsfængslet Østjylland til fortsat afsoning. Ved flytningen af de indsatte med tilknytning til Bandidos blev der frigjort 6 pladser på afdelingen.

De indsatte fra de to fløje har (haft) arbejde, undervisning og fritid sammen, men har ikke (haft) tilladelse til fællesskab indbyrdes på afdelingerne. Der var tale om (en form for) et forsøg, men de foreløbige erfaringer

var gode. Det gjaldt også på tidspunktet for torturkomitéens besøg.

Jeg beder fængslet om at oplyse om erfaringerne vedblev med at være gode, og om det er planen at vende tilbage til denne ordning hvis der på ny sker et fald i antallet af indsatte i afdelingen med tilknytning til Hells Angels.

På den særligt sikrede afdeling var der på inspektionstidspunktet 6 indsatte (og på tidspunktet for torturkomitéens besøg 8 indsatte). I princippet har de indsatte på denne afdeling fællesskab indbyrdes, men der kan være truffet beslutning om udelukkelse fra fællesskab. Den konkrete gennemførelse af fællesskab afhænger bl.a. af den øjeblikkelige sammensætning af klientellet på afdelingen. Under inspektionen blev det oplyst at nogle indsatte kan være sammen to og to på afdelingen. Ifølge torturkomitéens rapport blev det over for komitéen oplyst at de indsatte på denne afdeling (alene) kan have fællesskab på stuen med en anden udvalgt indsat på afdelingen i én time om dagen og (herudover) også kan lave mad og spise sammen med denne anden indsatte. Det er nævnt i rapporten at de indsattes vilkår var beslægtet med isolation, men som tidligere nævnt var det komitéens indtryk at personalet anstrengte sig for at engagere de indsatte i aktiviteter og tilskynde dem til at opholde sig mere uden for deres stuer. Komitéen fremkom med nogle bemærkninger om vigtigheden af at aktivere de indsatte særligt på sådanne afdelinger, jf. nærmere rapportens pkt. 38. I svaret af 3. marts 2009 til torturkomitéen er redegjort nærmere for beskæftigelsen af de indsatte. For så vidt angår arbejde, henviser jeg til pkt. 4.1 ovenfor. For så vidt angår fritidsaktiviteter, er det nævnt at fængslet søger at give de indsatte så meget adgang til fritidsaktiviteter som muligt, og at disse aktiviteter omfatter billard, læderarbejde, motionsrum, løbetræning, bordtennis

samt boldspil og badminton i gymnastiksalen.

I den første delindstilling af 7. juni 2005 om regimet mv. i Statsfængslet Østjylland er anført følgende om dette afsnit:

'Særligt sikret afdeling

Det har været en forudsætning at meget undvigelsestruede og farlige indsatte i det nye fængsel skal kunne afsone uden at være totalt isolerede fra alle andre indsatte.

Der etableres en særligt sikret afdeling på 12 pladser, opdelt i 2 enheder med hver 6 pladser.

På denne afdeling placeres særligt undvigelsestruede og/eller farlige indsatte, samt indsatte, der har behov for særlig beskyttelse herunder indsatte dømt ved den internationale domstol i Haag.

Der forudsættes selvforplejning efter konkret vurdering evt. i mindre grupper. Graden af fællesskab besluttet individuelt og afhænger af de aktuelle forhold på afdelingen. De indsatte på denne afdeling tilbydes arbejde, undervisnings- og fritidsaktiviteter i fællesskab i det omfang fængslet finder det sikkerhedsmæssigt forsvarligt. Der skal være mulighed for at arbejde alene.'

Afdelingen er som nævnt efter inspektionen opdelt således at 6 pladser anvendes til varetægtsarrestanter og 6 pladser til afsonere. Fællesskab for varetægtsarrestanterne gennemføres efter de regler der gælder herom for varetægtsarrestanter.

Jeg beder om nærmere oplysninger om hvor mange indsatte der er på afdelingen i dag, og hvordan dagligdagen for de indsatte på denne afdeling fungerer.

Under mit møde med samarbejdsudvalget blev det oplyst at fængslets isolationsafdeling ikke har nok pladser. Som tidligere nævnt har afdelingen 7 pladser der benyttes til anbringelse i strafcelle og udelukkelse fra fællesskab. Da fængslet har mange disciplinærsager, navnlig om indtagelse eller besiddelse af stoffer, er pladserne altid fyldt op,

og der er konstant venteliste på at udstå strafcelle. På inspektionstidspunktet var ventetiden, som tidligere nævnt, ca. tre dage. Som også tidligere nævnt, bruges stuerne ikke til indsatte der ønsker at være frivilligt udelukket fra fællesskab.

Det fremgår af torturkomitéens rapport at der i 2007 var i alt 1.168 disciplinære foranstaltninger i Statsfængslet Østjylland, og at det er en stigning i forhold til de tre forudgående år i Statsfængslet i Horsens hvor der i gennemsnit var 712 sådanne sanktioner (men dog også færre indsatte). Det er nævnt at stigningen ifølge ledelsen kan have sammenhæng med den manglende beskæftigelse af indsatte i en stor del af året. Det fremgår endvidere at Direktoratet for Kriminalforsorgen vil følge udviklingen af disciplinærsager i fængslet.

Jeg beder fængslet om at oplyse hvor lang tids ventetid der i dag er på at udstå strafcelle. Hvis fængslet har statistisk materiale om benyttelsen af isolationsafdelingen siden indflytningen, beder jeg tillige om kopi heraf.

Jeg beder endvidere fængslet og direktoratet om oplysning om hvilke overvejelser og eventuelle tiltag den utilstrækkelige kapacitet på isolationsafdelingen har givet anledning til.

Der har (som også omtalt i avisartikler mv.) været iværksat en undersøgelse af hvorvidt en ansat ikke låste en dør fra fællesrummet til den ene fløj i afdeling E, så det blev muligt for en indsat at udøve vold mod en anden indsat. Den indsatte der blev udsat for vold, var frivilligt udelukket fra fællesskab og var anbragt på den ene af fængslets to fløje i afdelingen for negativt stærke indsatte, mens den indsatte der begik volden, var anbragt på den anden fløj. Episoden fandt sted i foråret 2007.

Da stuerne på isolationsafdelingen, efter det oplyste under inspektionen, ikke be-

nyttes til indsatte der er frivilligt udelukket fra fællesskab, går jeg ud fra at anbringelsen af den nævnte indsatte på afdelingen for negativt stærke indsatte ikke skyldtes at der ikke var plads på isolationsafdelingen. Om anbringelse på afdelingen for negativt stærke indsatte af indsatte der er frivilligt udelukket fra fællesskab, henviser jeg til det der er anført nedenfor.

I en konkret henvendelse som jeg har modtaget efter inspektionen, blev det oplyst at afdelingen for negativt stærke indsatte og den særligt sikrede afdeling også benyttes til indsatte der er frivilligt udelukket fra fællesskab, og indsatte der er anbragt i straffcelle. Det er endvidere oplyst at disse indsatte blev flyttet fra afdelingen lige før min inspektion, men blev flyttet tilbage igen umiddelbart efter inspektionen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i et brev af 13. juni 2008 i denne sag oplyst at afdeling E i en periode ikke var fuldt belagt, og at nogle af sektionerne (dvs. enheder for 6 indsatte) i denne afdeling derfor er blevet brugt til andre indsatte der ikke opfyldte kriterierne for anbringelse i denne afdeling, f.eks. indsatte der frivilligt var udelukket fra fællesskab, og indsatte der var anbragt i straffcelle. Anbringelsen skete dog således at der ikke på noget tidspunkt var sammenblanding med afdelingens øvrige indsatte. Direktoratet har videre oplyst at denne brug af sektioner som aflastningskapacitet varierede med klientellets sammensætning og situationen i fængslet i øvrigt, og at direktoratet ingen bemærkninger har til den fleksible udnyttelse af kapaciteten.

Det har jeg heller ikke. Jeg forudsætter dog herved at de indsatte der anbringes på afdelingen uden at høre til den gruppe af indsatte som afdelingen er beregnet til, ikke får ringere forhold ved denne anbringelse end de ville have haft på den afdeling de skulle have været anbragt på. End-

videre forudsætter jeg at det sikres at der ikke er ordens- eller sikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en sådan anbringelse.

For god ordens skyld bemærkes at jeg (således) heller ikke foretager mig noget vedrørende anbringelsen i det konkrete tilfælde af en indsat der ikke hørte under gruppen af negativt stærke indsatte, på afdelingen for sådanne indsatte.

I forlængelse af min anmodning ovenfor i forbindelse med omtalen af problemet med for få pladser på isolationsafdelingen beder jeg fængslet om at oplyse det nærmere omfang af anvendelsen af afdeling E til indsatte som skulle have været anbragt på isolationsafdelingen, men ikke har kunnet det fordi der ikke har været plads.

Jeg beder endvidere om nærmere oplysninger om anbringelsen af indsatte der frivilligt ønsker at være udelukket fra fællesskab. Jeg beder i den forbindelse fængslet om at oplyse hvor mange tilfælde af frivillig udelukkelse fra fællesskab som fængslet havde i 2007 og 2008, og om der er sket en ændring i omfanget heraf i Statsfængslet Østjylland i forhold til i Statsfængslet i Horsens.

Jeg beder desuden fængslet om at oplyse om det er korrekt at indsatte der var straffcelleanbragt eller frivilligt udelukket fra fællesskab på afdelinger for negativt stærke indsatte og den særligt sikrede afdeling, blev flyttet fra disse afdelinger forud for min inspektion og flyttet tilbage igen efter inspektionen.

6.10. Medicinudlevering

...

7. Gennemgang af sager

Ved starten af inspektionen bad jeg om at låne akterne i de seneste 20 sager hvori fængslet havde truffet afgørelse om udgang efter udgangsbekendtgørelsens § 31 forud

for den 3. september 2007 (varslingstidspunktet). Anmodningen omfattede både afslag og tilladelser. Hvis afgørelsen i nogle af disse tilfælde var eller havde været påklaget til Direktoratet for Kriminalforsorgen, bad jeg tillige om oplysning herom og om kopi af direktoratets afgørelse i sagen hvis den forelå.

Jeg modtog herefter udgangssager vedrørende i alt 19 indsatte der er behandlet i perioden januar 2007 til august 2007. Sagerne omfatter i alt 23 afgørelser i anledning af ansøgninger om udgang efter udgangsbekendtgørelsens § 31.

I et tilfælde blev en ansøgning om § 31-udgange hver 14. dag til samvær med indsatte barn ikke betragtet som en ansøgning om udgang efter denne bestemmelse, men efter bekendtgørelsens § 35 som afgørelsen således blev truffet efter. Jeg har derfor ikke medtaget denne i min gennemgang af sager.

I 6 tilfælde har fængslet ikke truffet afgørelse i sagen, men er alene kommet med en indstilling til direktoratet. Der er i alle tilfælde tale om langtidsindsatte hvor direktoratet har (haft) kompetencen til at træffe afgørelse. Da min anmodning om lån af sager omfattede sager hvori fængslet havde truffet afgørelse, indgår disse sager heller ikke i min gennemgang af sager.

De resterende sager omfatter herefter i alt 16 afgørelser efter udgangsbekendtgørelsens § 31, der er fordelt med 14 tilladelser og 2 afslag. Afgørelserne omfatter 12 indsatte. For 4 indsatte vedkommende foreligger der 2 afgørelser (tilladelser) efter denne bestemmelse.

Til erstatning for 4 af de 7 sager der således er udtaget fra sagsgennemgangen, beder jeg fængslet om at sende mig 4 nye sager. Da de fleste af de modtagne sager er sager hvori der er givet tilladelse til udgang, beder jeg om sager hvori fængslet har afslået at give tilladelse til § 31-udgang. Hvis det ikke er for besværligt at finde frem, beder jeg også denne gang om at

der bliver tale om sager der ligger forud for varslingstidspunktet, og så vidt muligt de seneste 4 sager forud for de sager som jeg allerede har modtaget. Hvis afgørelsen i nogle af disse tilfælde har været påklaget til Direktoratet for Kriminalforsorgen, beder jeg tillige om oplysning herom og om kopi af direktoratets afgørelse i sagen.

Jeg beder samtidig fængslet om at oplyse hvor mange afgørelser om udgang efter § 31 fængslet traf i 2007, og hvordan de er fordelt på henholdsvis afslag og tilladelser.

Det modtagne materiale omfatter 10 referater af afdelingsrådsmøder med bilag der omfatter de 2 sager hvori der blev givet afslag, og 8 af de 14 sager hvori der blev givet tilladelse. Der foreligger således 6 tilladelser (udgangsbeviser) uden tilhørende referat af afdelingsrådsmøde. Kun i 4 af de 8 tilfælde hvor der er givet tilladelse til udgang på afdelingsrådsmødet, er selve tilladelsen (udgangsbeviset) vedlagt.

4 af de 6 tilladelser uden tilhørende referat af afdelingsrådsmøde er givet til de 4 indsatte for hvem der foreligger 2 afgørelser (tilladelser) til udgang efter udgangsbekendtgørelsens § 31. For alle 4 tilfældes vedkommende foreligger der et referat af et afdelingsrådsmøde med bilag, herunder et udgangsbevis, men i alle tilfældene er dette udgangsbevis ikke til den udgang som afdelingsrådsmødet handlede om, men til den anden udgang.

I det første af disse tilfælde foreligger der et referat af et afdelingsrådsmøde den 10. januar 2007 hvor den indsatte ansøgning om en § 31-udgang til egen lejlighed med henblik på nedpakning af effekter i forbindelse med den indsatte fremleje af sin lejlighed blev behandlet, og en tilladelse til udgang den 5. juli 2007 til lægeundersøgelse (der også foreligger særskilt).

I et andet tilfælde foreligger der et referat af et afdelingsrådsmøde den 20. marts 2007 hvor den indsatte ansøgning om tilladelse

til udgang til deltagelse i et forældremøde den 30. marts 2007 blev behandlet, og en tilladelse til udgang til deltagelse i et forældremøde den 25. maj 2007.

I det tredje tilfælde foreligger der et referat af et afdelingsrådsmøde den 23. april 2007 hvor den indsattes ansøgning om tilladelse til udgang til sin stedfars 50-års-fødselsdag blev behandlet, og en tilladelse til udgang til besøg den 22. juni 2007 hos den indsattes mormor på sygehuset.

I det sidste tilfælde foreligger der et referat af et afdelingsrådsmøde den 1. august 2007 hvor den indsattes ansøgning om tilladelse til udgang til sin søns første skoledag den 15. august 2007 blev behandlet, og en tilladelse til udgang til vilkårsforhandling i forbindelse med skilsmisse den 16. august 2007.

De sidste 2 tilladelser der er vedlagt uden referat af et afdelingsrådsmøde, drejer sig om en tilladelse til udgang den 4. april 2007 til møde hos den indsattes advokat og en tilladelse til udgang den 13. juli 2007 til deltagelse i AT-kursus med henblik på generhvervelse af kørekort.

Jeg går ud fra at det er en fejl når referaterne af afdelingsrådsmøderne i de 4 førstnævnte tilfælde er vedhæftet andre tilladelser end dem som møderne handlede om, og at der således også foreligger en egentlig skriftlig tilladelse for så vidt angår de afgørelser som disse møder handlede om. For en ordens skyld beder jeg om kopi heraf.

Jeg beder desuden fængslet om at oplyse om der foreligger et referat af afdelingsrådsmøder vedrørende de 6 tilladelser til udgang hvor jeg alene har modtaget selve udgangsbeviset, og i givet fald vedlægge kopi heraf. Det drejer sig som nævnt ovenfor om tilladelser til udgang henholdsvis

den 4. april 2007, den 25. maj 2007, den 22. juni 2007, den 5. juli 2007, den 13. juli 2007 og den 16. august 2007.

Af en af sagerne – der blev behandlet på et afdelingsrådsmøde den 27. april 2007 – fremgår det af referatet fra dette møde at den indsatte havde afviklet en ledsaget § 31-udgang 4 dage tidligere.

Jeg beder om at få oplyst hvorfor denne sag ikke er blandt det materiale som jeg har modtaget.

Ved min gennemgang af det materiale som jeg har modtaget, er jeg ikke gået ind i en nærmere vurdering af selve de afgørelser der er truffet i de enkelte tilfælde. Min gennemgang har været koncentreret om overholdelsen af procedureregler. Jeg har dog ikke gennemgået sagerne systematisk, men koncentreret mig om udvalgte spørgsmål.

...

Opfølgning

Jeg beder om at fængslet sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

Underretning

Denne rapport sendes til Statsfængslet Østjylland, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i fængslet."

NOTER: (*) FOB 1957, s. 73, FOB 1976, s. 257, FOB 1985, s. 109, FOB 1990, s. 129, FOB 1999, s. 562.

B. Inspektion af Arresthuset i Holstebro

Retspleje 35.3 – Strafferet 3.7.

Den 6. marts 2008 inspicerede Folketingets Ombudsmand Arresthuset i Holstebro. Inspektionschefen og andre medarbejdere fra ombudsmandsinstitutionen stod for inspektionen.

Inspektionen førte til henstillinger om gennemgang af det slidte celleinventar, opfriskning af fritids- og motionsrummet og rengøring af gårdtursarealet.

Endvidere førte inspektionen til anbefalinger om maling mv. af besøgsrummet og om adgangen til bøger mv. Inspektionen gav også anledning til henstilling til arresthuset om at anskaffe en pc til undervisningen.

Endelig gav inspektionen anledning til henstillinger til arresthuset om at revidere afsnittet i husordenen om bl.a. de indsattes adgang til at tale i telefon og om at fastsætte regler om en talsmandsordning.

Der blev stillet spørgsmål til arresthuset og Direktoratet for Kriminalforsorgen om bl.a. vedligeholdelsen af madrasser og mulighederne for at skabe bedre fysiske rammer for de indsattes gårdture.

Gennemgangen af bl.a. 10 sager om disciplinærstraf gav på flere punkter anledning til anbefalinger og kritik. På andre punkter gav gennemgangen anledning til at bede om yderligere oplysninger.

Bortset fra det indledende afsnit er gennemgangen af de 10 sager, et afsnit om nogle sager om brug af håndjern og et afsnit om en sag om anbringelse i observationscelle ikke taget med i gengivelsen af inspektionsrapporten nedenfor.

(J.nr. 2008-0245-628).

Den 23. oktober 2008 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Arresthuset i Holstebro, arrestinspektøren for Nord- og Midtjylland og Direktoratet for Kriminalforsorgen:

"1. Indledning

Som led i Folketingets Ombudsmands almindelige inspektionsvirksomhed (jf. § 18 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) foretog jeg den 15. januar 1999 inspektion af Arresthuset i Holstebro. Jeg henviser herom til min rapport af 14. september 1999 og opfølgningen herpå i rapport af 27. maj 2000. Den 14. november 2000 meddelte jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen og Arresthuset i Holstebro at jeg betragtede sagen om inspektionen af arresthuset som afsluttet.

Den 6. marts 2008 foretog jeg og to af embedets øvrige medarbejdere en fornyet inspektion af Arresthuset i Holstebro.

Jeg bad i forbindelse med varslingen af denne inspektion arresthuset om at oplyse om eventuelle ændringer i de bygningsmæssige forhold og andre forhold siden inspektionen i 1999 og/eller eventuelle projekter eller planer herom. Jeg bad endvidere arresthuset om oplysninger vedrørende vedligeholdelsesstandard, herunder inventarets standard. Jeg bad også om at få tilsendt nyt informationsmateriale siden min inspektion i 1999 – herunder nye kort og skitser over bygningerne og eventuelle interne regelsamlinger mv. Den 25. februar 2008 modtog jeg materialet fra arresthuset.

Til stede under inspektionen den 6. marts 2008 var arrestinspektøren (pr. 1. april 2008) for bl.a. Arresthuset i Holstebro, arrestforva-

rerer i arresthuset og tre af arresthusets øvrige ansatte.

Denne inspektion tog udgangspunkt i rapporten af 14. september 1999 og opfølgningen herpå. Under inspektionen spurgte jeg med udgangspunkt i en tjekliste til flere forhold der normalt ønskes besigtiget og drøftet i forbindelse med inspektion af arresthuse.

Arresthusets indsatte var forud for inspektionen blevet gjort bekendt med inspektionen og med muligheden for i den forbindelse at få en samtale med mig om generelle forhold vedrørende institutionen eller den enkelte indsattes egne forhold.

Inspektionen blev indledt med en samtale med ledelsen. I forbindelse med samtalen afleverede jeg en skriftlig anmodning om udlevering af et antal disciplinærsager, sager om udelukkelse fra fællesskab, magtanvendelse og anvendelse af håndjern fra før varslingen af inspektionen den 31. januar 2008. Den 26. marts 2008 modtog jeg sagerne fra Arresthuset i Holstebro.

Efter en rundgang i arresthuset havde jeg samtaler med to indsatte der havde ønsket at tale med mig. Samtalerne vedrørte de indsattes egne forhold og generelle forhold vedrørende arresthuset som er omtalt i denne rapport. De to indsatte har fået et brev fra mig om de forhold som blev drøftet under samtalen, herunder oplysning om at enkelte forhold ville indgå i denne rapport.

Ved inspektionens afslutning havde jeg et afsluttende møde med arrestinspektøren, arrestforvareren og de tre øvrige ansatte i arresthuset om bl.a. de generelle forhold som var blevet bragt frem under rundgangen i arresthuset og samtalerne med de to indsatte.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Arresthuset i Holstebro, arrestinspektøren og Statsfængslet på Kragsskovhede for at myndighederne kunne få lejlighed til at komme med eventuelle yderligere bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Jeg har ikke modtaget sådanne bemærkninger.

2. Bygningsmæssige forhold mv.

2.1. Bygningen mv.

Arresthuset har i brev af 22. februar 2008 bl.a. oplyst at der ikke siden min inspektion i 1999 er sket væsentlige ændringer i de bygningsmæssige forhold, men at der ved de seneste års bygnings-syn har været ønsker om forbedringer.

Af det materiale som jeg modtog før inspektionen, fremgår det at arresthuset den 10. januar 2008 rettede henvendelse til Direktoratet for Kriminalforsorgen om behovet for vedligeholdelse af bygningerne, yderligere sikring af arresthuset og etablering af et kontor til arrestforvareren. Af et brev af 20. februar 2008 fremgår det at arresthuset den 19. februar 2008 blev besigtiget af en arkitekt med henblik på renovering af bygningsskader. Arkitekten konstaterede bl.a. at væggene i kontoret ved arrestens indgang og i kontoret/soverummet mod torvet er defekte. Arkitekten konstaterede endvidere at der i kælderen (i forhuset) er tre ydervægge som er meget fugtige, og at der er afskalninger og udblomstringer på væggene. I kælderen til selve arresthuset er ydervæggen mod gårds-tursanlægget også meget fugtig. Endelig fremgår det at direktoratet efter besigtigelsen har givet tilsagn om midler til reparationer mv., og at der var aftalt et møde med et murerfirma den 23. marts 2008 med henblik på umiddelbart herefter at igangsætte reparationer (og efterfølgende det nødvendige malerarbejde heraf).

Jeg har noteret mig disse oplysninger og beder arresthuset oplyse om skaderne er udbedret, eller – hvis dette endnu ikke er sket – om underretning når det er sket.

Der er siden inspektionen i 1999 opsat et mindre halvtag (med to åbne sider) i et hjørne af arresthusets gård til opbevaring af (paller med) arbejdsmateriale. Det blev under den indledende samtale med arresthusets ledelse oplyst at der under halvtaget kun er plads til en til to paller. Det betyder at mange

arbejdsopgaver går til andre aftagere med bedre lagerplads (f.eks. Arresthuset i Herning), jf. nærmere under pkt. 3.1 om beskæftigelse.

Jeg går ud fra at arresthuset i forbindelse med den nye regionsværkmesters tiltræden (jf. pkt. 3.1 nedenfor) overvejer om halvtaget kan udbygges til et egentligt (mindre) lager.

I mellemgangen ved siden af mødelokalet i arresthusets stueetage er der opstillet en rygekabine til personalet. Der er også opsat en metaldetektor uden for besøgsrummet for at minimere risikoen for indsmugling ved besøg.

2.2. Celler og gangarealer

Der er i alt 13 celler fordelt på seks enkeltmandsceller på hver af de to etager i arresthuset og en tomandscelle (den tidligere tremandscelle) i stueetagen. Sidstnævnte var på tidspunktet for min inspektion beboet af to udenlandske indsatte.

Arresthuset har ved brev af 22. februar 2008 oplyst at der i et vist omfang er udskiftet celleinventar. Jeg besigtigede to celler i stueetagen og to celler på 1. sal. De celler som jeg besigtigede, er bl.a. indrettet med en seng, et skab samt et eller to ældre små skriveborde og en stol. Mange af møblerne fremstod slidte og ridsede. Bl.a. i en af de celler som jeg besigtigede, var de to madrasser på sengen 'lagt døde'. Arresthuset oplyste på forespørgsel under inspektionen at man ikke i arresthuset foretog vedligeholdelse af madrasserne idet dette bl.a. stiller krav om plads til opbevaring af ubrugte madrasser. Arresthuset var dog bekendt med at direktoratet ved introduktionen af den nye madrasstype (LUX) havde udsendt en vejledning om anvendelse af madrasser mv.

I denne vejledning, som Direktoratet for Kriminalforsorgen udsendte til samtlige kriminalforsorgens institutioner medio august 2002 (og som jeg har modtaget underretning

om; direktoratets j.nr. 2002-1013-76), opregner direktoratet seks gode råd til bevarelse og vedligeholdelse mv. af den nye madrasstype. Det fremgår bl.a. af vejledningen at man med jævne mellemrum skal lade madrassen få en uges hvil i et tørt rum (og at der derfor skal være et overskud af madrasser).

Jeg beder Direktoratet for Kriminalforsorgen om en udtalelse om det forhold at arresthuset på grund af pladsmangel ikke vedligeholder madrasserne i arresthuset, jf. ovennævnte vejledning.

Der er håndvask med koldt vand og et spejl samt køleskab i alle celler.

Cellerne har alle en opslagstavle. Der hænger også en del af de indsattes plakater og fotos direkte på væggene og på træskabet. Cellernes vedligeholdelsesstandard var meget forskellig. I en af cellerne er der gulbrune vægge med små huller. Malingen var nogle steder skallet af, og der var i nogle celler tegnet og skrevet tegn, tekst og billeder med tusch mv. direkte på væggen hvilket medvirker til at give et slidt og rå indtryk. I en anden celle, der var malet for nylig, var der hvide malingsplamager på gulvet. Arresthuset oplyste at personalet og de indsatte løbende foretager indendørs vedligeholdelse med maling, men at det forudsætter at der er ledig kapacitet. På tidspunktet for inspektionen manglede tre til fire celler at blive malet.

Gangarealet i stueetagen gav et meget rodet indtryk idet området – på grund af de trange pladsforhold i arresthuset – bruges til flere formål, bl.a. bibliotek, opbevaring af opslagsmapper med vejledninger mv. til de indsatte, opvask af kaffekopper mv. og opbevaring af papkasser med arbejdsmateriale. Der er et skab hvorpå der lå to sække med vasketøj til uddeling til de indsatte samme dag.

Jeg har noteret mig at i hvert fald en del af årsagen til at der ikke er sket malervedli-

geholdelse af cellerne i videre omfang end det er tilfældet, har sammenhæng med at der har været fuld belægning i arresthuset de seneste år. Jeg går ud fra at arresthuset vil fortsætte med malervedligeholdelsen når det – afhængig af belægnings-situationen – er muligt.

Meget af det celleinventar som jeg besøgtigede, var meget slidt.

Arresthuset har tilsyneladende ikke en samlet plan for at udskifte celleinventaret; noget sådant fremgår i hvert fald ikke af det materiale som jeg har modtaget fra arresthuset forud for inspektionen, og arresthuset har heller ikke selv oplyst herom. Jeg beder arresthuset om nærmere at uddybe i hvilket omfang celleinventaret er blevet udskiftet, jf. arresthusets brev af 22. februar 2008 (om udskiftning i et 'vist omfang').

Jeg henstiller til arresthuset at foretage en samlet gennemgang af celleinventaret med henblik på at udskifte det celleinventar som er meget slidt. Jeg beder arresthuset om oplysninger om i hvilket omfang arresthuset (efter gennemgangen) vil udskifte celleinventaret.

2.3. Øvrige rum

2.3.1. Toilet og bad

I stueetagen er der to toiletter og et bad i (tre) separate rum. Jeg konstaterede at der var et hul i loftet i det ene toiletrum. I baderummet er der hvide klinker på væggene, men den øverste del af en af væggene i rummet består af to træplader med brune og grønne plamager. I tilknytning til det ene toiletrum og baderummet er der et rum med håndvask og spejl. I samme rum er der opstillet en vaske-maskine og en tørretumbler. På 1. sal er der også et enkelt toilet med håndvask. Døren til toilettet har et 'kighul' som var blændet.

Jeg går ud fra arresthuset har færdiggjort den midlertidige reparation af en del af

væggen i baderummet og loftet i det ene toiletrum. Jeg beder om underretning herom.

Arresthuset oplyste på forespørgsel under inspektionen at der ikke er problemer med kun ét bad (til 14 indsatte) idet de indsatte benytter baderummet på alle tidspunkter af dagen.

I forbindelse med rundgangen i arresthuset var jeg ikke særligt opmærksom på om der var flydende håndsæbe og engangshåndklæder eller håndklæderuller ved håndvaskene i og uden for toiletrummene. Jeg mener dog umiddelbart ikke at der var sæbe ved håndvaskene overhovedet, og det står mig ikke helt klart om der var sat håndklæde op – og i givet fald hvilken form for håndklæde der var sat op.

Jeg er bekendt med at Direktoratet for Kriminalforsorgen i en skrivelse af 26. marts 2003 har sendt en generel henstilling til samtlige kriminalforsorgens institutioner om at udskifte håndsæbe og håndklæder med henholdsvis flydende håndsæbe og engangshåndklæder eller håndklæderuller.

Hvis arresthuset ikke i overensstemmelse med skrivelsen af 26. marts 2003, jf. ovenfor, har opsat flydende håndsæbe og engangshåndklæder eller håndklæderuller ved alle håndvaske på toiletterne, går jeg ud fra at arresthuset nu vil gøre dette. Jeg beder dog for en ordens skyld om arresthusets bemærkninger hertil. (Jeg henviser i øvrigt til det som jeg tilsvarende har anført nedenfor i pkt. 2.3.3 om håndvasken i besøgsrummet).

Der er ingen rensvæske (med vejledning) på de tre toiletter.

Jeg henstiller til arresthuset at gøre rensvæske tilgængelig for de indsatte på alle toiletter og opsætte en vejledning i brugen heraf.

2.3.2. Køkkenfaciliteter

Der er ikke køkkenfaciliteter til de indsatte, men alene et køkken (i stueetagen over for arresthusets møderum) til opbevaring og opvarmning af maden fra produktionskøkkenet i Statsfængslet ved Sdr. Omme.

Køkkenet var rengjort og inventaret i god stand. Arresthuset er omfattet af Fødevarerstyrelsens smiley-ordning og blev ifølge opslaget i køkkenet senest kontrolleret den 12. september 2007 med et positivt resultat (glad smiley).

2.3.3. Besøgsrum

Besøgsrummet er cirka 7,6 m². Rummet er møbleret med en nyere briks som er betrukket med blå stof. Over for briksen er der et lille bord og to nyere lænestole der passer til briksen. Der hænger et tv med fjernbetjening over briksen.

Væggene er malet hvide og er i rimelig god stand. Der er et enkelt, gammelt billede som udsmykning over briksen samt et ur med en sort plasticramme på væggen over bordet og lænestolene. Der er ældre gardiner med mønstret (grå, lyserød, turkis) stof for vinduet. Malingen på vindueskarmen og vinduesrammen er skallet meget af.

Arresthuset oplyste at de indsatte selv skal tage sengetøj med. Der var på tidspunktet for inspektionen ingen lagner og kondomer i besøgsrummet.

I besøgsrummet er der opstillet et gråt metaltalskab med bøjler til tøj mv. I skabet findes også et mindre udvalg af spil.

Af Direktoratet for Kriminalforsorgens brev af 5. november 2004 til kriminalforsorgens institutioner om forbedring af besøgsforholdene fremgår det at besøgslokaler skal være indrettet med et skab med kondomer og engangslagner.

På det afsluttende møde med arresthusets ledelse under inspektionen henstillede jeg til ledelsen at etablere et mindre lager af lagner og kondomer til rådighed for de besøgende og indsatte i besøgsrummet.

Jeg går ud fra at arresthuset har fulgt min henstilling under inspektionen og nu løbende sørger for at der altid i besøgsrummet er et mindre lager af lagner og kondomer til rådighed for besøgende og indsatte.

Bag ved døren er der en vask uden flydende håndsæbe samt en papirholder som der på tidspunktet for inspektionen ikke var papir i.

Jeg går også – på baggrund af skrivelser af 26. marts 2003 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. min henstilling i pkt. 2.3.1 ovenfor – ud fra at arresthuset sørger for flydende sæbe og engangshåndklæder (eller håndklæderuller) ved håndvasken i besøgsrummet.

Arresthuset oplyste at de indsatte og deres besøgende må ryge i besøgsrummet – selv om der på ydersiden af døren til besøgsrummet er påsat et skilt med rygning forbudt.

Jeg går ud fra at det misvisende skilt med rygeforbuddet er blevet fjernet efter ordvekslingen herom under rundgangen i arresthuset.

Besøgsrummet benyttes også til urinprøvekontrol hvor der bliver lukket for vandet i håndvasken.

Af § 48 i varetægtsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 738 af 25. juni 2007 om ophold i varetægt) fremgår det at besøgslokalerne så vidt muligt skal være indrettet på en sådan måde at der skabes en naturlig og venlig besøgsatmosfære.

Jeg anbefaler arresthuset at male væggene i en anden (mere varm) farve, at sætte et nyt, mere tidssvarende gardin op samt at hænge et eller flere yderligere billeder i ramme op, så rummet fremstår med en mere naturlig og venlig besøgsatmosfære, jf. bekendtgørelsen ovenfor.

2.3.4. Værksted/arbejdsrum

Der er intet værksted i arresthuset, men kælderens bliver i mindre omfang brugt af nogle indsatte til montagearbejde. Kælderen bliver også brugt til opbevaring af sengetøj.

2.3.5. Fritids- og motionsrum

I det første rum i kælderen er der et bordtennisbord og et bordfodboldspil. Langs væggen står der to borde oven på hinanden (uden stole til).

På bagvæggen er der opsat en tavle. Arresthuset oplyste at tavlen var opsat med henblik på undervisning af de indsatte, men at den ikke bliver brugt hertil. (De indsatte modtager i stedet undervisning i cellerne, jf. pkt. 3.3).

I to andre meget små rum i kælderen er der motions- og træningsfaciliteter. I det ene rum er der opstillet en bænkpres (hvor betrakket er meget slidt og hullet) og en ribbe på væggen. Der er ikke opsat brugsanvisning til motionsbænken. I det tilstødende lokale er der en kondicykel, en romaskine og et løbebånd. Under en samtale med en af de indsatte blev jeg gjort opmærksom på at funktionen på motionsbænken til træning af brystmuskler er gået i stykker (og skal svejses); den har været i stykker siden december 2007 (dvs. på inspektionstidspunktet i cirka tre måneder). Endvidere var løbebåndet gået i stykker cirka en til to uger før inspektionen. Under den afsluttende samtale med ledelsen i arresthuset blev det oplyst at arresthuset ville gennemgå det udstyr i motionsrummet som er gået i stykker, med henblik på at reparere det. Arresthuset havde forud for min inspektion oplyst at man havde søgt Direktoratet for Kriminalforsorgen om tilskud fra kontoen til velfærdsfremmende foranstaltninger til indkøb af bl.a. en ny kondicykel til motionsrummet.

Jeg beder arresthuset om at oplyse hvad der er sket med motionsudstyret siden inspektionen. Jeg beder endvidere om op-

lysninger om resultatet af ansøgningen til direktoratet.

Uanset at det tages i betragtning at de bygningsmæssige rammer ikke giver vide muligheder for indretning af fritids- og motionsrummet, virker rummene triste og meget slidte. Jeg henstiller til arresthuset at overveje på hvilken måde rummene kan friskes op så de udgør en bedre ramme for de indsattes fritidsaktiviteter. Jeg henviser i øvrigt også til det som jeg har anført ovenfor om de generelle bygningsmæssige forhold i kælderen, jf. pkt. 2.1. Jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

2.3.6. Gårdtursarealer

Gårdtursarealet består af to (næsten ens) mindre, adskilte arealer med trådnet som overdækning. Det er ikke muligt at gå i læ for regn i gårdtursarealet. I forbindelse med opfølgningen på min rapport af 14. september 1999 (om den tidligere inspektion af arresthuset i 1999) oplyste Direktoratet for Kriminalforsorgen at arresthuset havde besluttet at få monteret et regnvejrstag over det ene af de to arealer. Med min afslutning af inspektionssagen den 14. november 2000 tog jeg dette til efterretning og foretog mig ikke videre vedrørende spørgsmålet om overdækning over gårdtursarealerne.

Jeg beder om arresthusets og Direktoratet for Kriminalforsorgens bemærkninger til at der stadigvæk ikke – uanset det tidligere oplyste i forlængelse af min inspektion i 1999 – er monteret en sådan overdækning.

Væggene i gårdtursarealet er malet gule og lysegrå, og der er en kraftig belægning af algevækst og mudder på alle fire vægge. Der er en del mos i bedene, men stort set ingen beplantning, og kun i en enkelt af de betonkummer der er opstillet til at plante bede og blomster i, er der plantet en påskelilje.

Inden for flisebelægningen som er lagt i en rundkreds, havde der samlet sig en del regn-

vand. I vandet og i betonkummerne lå der adskillige cigaretskod. Der er ikke noget askebæger i gårdtursarealerne.

Der er et par blågrønne plasticstole og et lille rundt hvidt plasticbord. Arresthuset oplyste under inspektionen at arresthuset har søgt Direktoratet for Kriminalforsorgen om midler til indkøb af bænke og borde af træ.

Under inspektionen blev det drøftet om der var mulighed for at fjerne væggen mellem de to separate arealer – og skabe ét stort gårdtursareal. Ledelsen oplyste hertil at mellemvæggen har en stabiliserende effekt på arresthusets ydervægge, og at det derfor kunne være farligt at fjerne den. Herudover oplyste arresthuset at et større gårdtursareal ville betyde to timers gårdtur om dagen (i stedet for én time) og således medføre et større forbrug af personaletimer.

De to gårdtursarealer er små og fremstår trøstesløse og (på tidspunktet for inspektionen) meget beskidte. Jeg henstiller til arresthuset at friske gårdtursarealerne op ved bl.a. at foretage en grundig hovedrensning af væggene og gulvarealet (bl.a. for cigaretskod) samt beplante i det omfang det er muligt.

Det er min opfattelse at ét større gårdtursareal ville være en gevinst for de indsatte. Jeg har noteret mig arresthusets indvendinger imod at fjerne mellemvæggen. Inden jeg foretager mig mere på dette punkt, beder jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen om en udtalelse.

I min tidligere rapport af 14. september 1999 havde jeg bemærkninger til en række forhold vedrørende de bygningsmæssige forhold – herunder manglende køkkenfaciliteter til de indsatte (pkt. 2.3.2 i den tidligere rapport), manglende værksted (pkt. 2.3.4), manglende særskilt undervisningslokale (pkt. 2.3.6) og manglende selvstændigt lægeværelse (pkt. 2.3.8). Jeg har i denne rapport om den aktuelle inspektion ikke medtaget samtlige de detaljer, synspunkter og observationer som jeg (på ny)

har konstateret vedrørende de bygningsmæssige forhold mv. på de ovennævnte punkter. Jeg har undladt dette på nogle af de punkter hvor de bygningsmæssige rammer (fortsat) gør det meget vanskeligt – eller næsten umuligt – at foretage egentlige forbedringer af forholdene.

Mit samlede indtryk af de bygningsmæssige forhold i arresthuset er fortsat at forholdene er meget utidssvarende og på mange punkter langt fra tilfredsstillende. Forholdene har væsentlig indflydelse på hvilke forhold de indsatte kan tilbydes – bl.a. med hensyn til arbejde, fællesskab, fritid og undervisning.

3. Beskæftigelse mv.

3.1. Arbejde

Der er intet værksted eller egentlige arbejdslokaler i arresthuset, men der er mulighed for at to til tre personer ad gangen kan arbejde i fællesskab i kælderen. Endvidere kan to indsatte arbejde sammen i cellerne efter klokken 14.00. De indsatte udfører montagearbejde, f.eks. pakning af glas, klipning af pyntebånd og pakning af flag mv. i poser. Arbejdet er akkordlønnet.

Arresthuset oplyste at der på tidspunktet for inspektionen var mulighed for fuld beskæftigelse, men at dette var en ekstraordinær situation. Igennem det sidste år har det været vanskeligt for arresthuset at få tilstrækkeligt med opgaver/arbejde – hvilket navnlig skyldes den manglende lagerplads og de pladsmæssige forhold i arresthuset. Den nuværende regionsværkmester fratrådte den 3. marts 2008, og den nye vil være tilknyttet Arresthuset i Holstebro. Arresthuset forventer at dette vil medføre at der kommer yderligere arbejdsopgaver til arresthuset.

Jeg har noteret at arresthuset med en ny regionsværkmester som er tilknyttet arresthuset, forventer at få mere beskæftigelse i arresthuset. Jeg har herefter ingen særlige bemærkninger til de beskæftigelsesmæssige forhold mv. i arresthuset.

3.2. Fritid

I fritiden kan de indsatte benytte motionsrummet i kælderens, jf. pkt. 2.3.5 ovenfor. Rummet kan bruges hele dagen (fra kl. 9.00 til kl. 21.00) og benyttes i fællesskab – to personer ad gangen.

De indsatte har endvidere mulighed for at leje bl.a. dvd-afspiller og PlayStation. På gangen i arresthusets stueetage er der et rimelig godt udvalg af bøger og blade. Herudover har de indsatte mulighed for at bestille bøger – herunder også udenlandske – fra biblioteket.

Arresthuset oplyste at arresthuset bl.a. abonnerer på Jyllands-Posten og Lokalavisen og tre forskellige tidsskrifter som de indsatte kan låne. Arresthuset oplyste at de udenlandske indsatte modtager aviser fra deres hjemlandes ambassader.

Jeg har i forbindelse med tidligere inspektioner beskæftiget mig med spørgsmålet om udenlandske indsattes adgang til aviser, tidsskrifter og bøger. Direktoratet for Kriminalforsorgen har tidligere udtalt sig om den måde hvorpå institutionerne har forholdt sig til § 58, stk. 3, i straffuldbyrdslovens og § 80, stk. 3, i varetægtsbekendtgørelsen. For så vidt angår adgangen til udenlandske aviser, er det indgået i bedømmelsen heraf hvor stort et antal udlændinge de pågældende institutioner har. Som anført i pkt. 199 i varetægtsvejledningen (vejledning nr. 37 af 25. juni 2007 om bekendtgørelse om ophold i varetægt), bør der afhængig af andelen af udenlandske indsatte være en til to udenlandske, nyhedsformidlende aviser gratis til rådighed for de indsatte.

Jeg har noteret mig at udenlandske indsatte i arresthuset kan bestille udenlandske bøger (og tidsskrifter, går jeg ud fra) fra biblioteket. Jeg beder arresthuset om nærmere oplysninger om de indsattes mulighed for – ud over fremsendelse via ambassaderne – at få adgang til (aktuelle) udenlandske aviser og om arresthuset benytter

sig af muligheden for at printe udenlandske aviser fra internettet.

Jeg har tidligere noteret mig at direktoratet ikke stiller krav om at der er et vist antal bøger på fremmedsprog i arresthusenes bogsamlinger. Jeg har udtalt at jeg er enig med direktoratet i at det væsentligste er at arresthuset vurderer om bogbestanden afspejler det behov som de indsatte har, herunder behovet for bøger på fremmedsprog, og at dette behov naturligvis kan veksle fra arresthus til arresthus.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i forbindelse med opfølgningen på inspektionen af Statsfængslet Kærshovedgård udtalt at der – på baggrund af en biblioteksaftale med arresthusene med ikrafttræden pr. 1. januar 2006 – (i stedet for bogkataloger mv.) printes lister over nyudgivelser af bøger mv. ud til de indsatte som inspiration til deres eventuelle læsning.

Såfremt arresthuset ikke allerede har gjort dette, anbefaler jeg at arresthuset overvejer at indkøbe (eventuelt et mindre antal) bøger på andre sprog end dansk til arresthusets bogsamling – således at udenlandske indsatte har mulighed for at låne en bog indtil det bliver muligt at bestille bestemte bøger fra biblioteket.

Jeg anbefaler også at arresthuset printer boglister (vedrørende danske og udenlandske bøger) ud til de indsatte som inspiration til deres eventuelle læsning.

Jeg anmoder om underretning om hvad der sker i anledning af mine to ovennævnte anbefalinger.

3.3. Undervisning

Arresthuset oplyste at der er en bevilling til 160 timers undervisning om året. Det blev endvidere oplyst at de indsatte ikke efterspørger undervisning der ikke kan etableres inden for bevillingen.

Arresthuset oplyste at der er tilknyttet en skolelærer til arresthuset som underviser i

dansk, matematik og samfundsfag. Der var på tidspunktet for inspektionen tre indsatte der fik undervisning en time hver gang læreren var til stede i arresthuset (normalt en gang om ugen). Den pågældende lærer har ikke særlige muligheder for at undervise ordblinde. Arresthuset oplyste endvidere at læreren løbende skaffer materiale til de indsatte efter deres ønsker og behov, f.eks. materiale til frisørlære mv. Herudover hjælper læreren de indsatte med andet end undervisning, f.eks. med at fremskaffe papirer til højskoleophold. Arresthuset oplyste endelig at læreren også er god til at fastholde de indsatte i undervisningen.

Som omtalt ovenfor under pkt. 2.3.5, er der generelt mulighed for undervisning i kælderen, men de indsatte foretrækker at få – og får i praksis kun – undervisning i cellerne.

Jeg har noteret mig det som arresthuset har oplyst om undervisningen i arresthuset, og går ud fra at de øvrige indsatte som for tiden ikke får undervisning, løbende får tilbud om undervisning ud fra arresthusets vurdering af den enkeltes behov.

Jeg har tidligere – bl.a. i mine rapporter om inspektionerne den 7. oktober 2003 af Arresthuset i Frederikshavn og Arresthuset i Ringkøbing den 2. oktober 2007 – beskæftiget mig med anvendelse af pc i undervisningen. Jeg har i de nævnte rapporter tilkendegivet at det er min opfattelse af de indsatte så vidt muligt bør have mulighed for at benytte pc i undervisningen. Min anbefaling til Arresthuset i Frederikshavn (min sag om Arresthuset i Ringkøbing verserer fortsat) førte til at arresthuset – efter en særbevilling fra Direktoratet for Kriminalforsorgen – indkøbte en pc til undervisningsbrug. Min opfattelse byggede bl.a. på en betænkning om beskæftigelsen af de indsatte som Direktoratet for Kriminalforsorgen udsendte i oktober 2002. I betænkningen peger beskæftigelsesudvalget (i forbindelse med en anbefaling om at flere

indsatte tilbydes undervisning under ophold i arresthus) på at der også i arresthusregi bør ske en opprioritering af anvendelse af it i undervisningen (samt i beskæftigelsen i øvrigt), jf. s. 29 i betænkningen. På s. 77 i betænkningen er om opprioritering af it som selvstændigt fag anført følgende:

‘Den rivende udvikling inden for informationsteknologien præger i stigende grad vores hverdag både arbejdsmæssigt og i privatsfæren. Færdigheder inden for IT vil således i stigende grad være nødvendige for, at den enkelte fremover kan begå sig både på arbejdsmarkedet og i samfundet i det hele taget.

På den baggrund finder udvalget, at der snarest muligt bør ske en generel opprioritering af IT-undervisning som en selvstændig fagdisciplin og ikke kun som en integreret del af den øvrige undervisning i fængslerne. Udvalget er opmærksomt på, at dette forslag på en række af institutionerne vil forudsætte investering i ny teknologi samt eventuelt også opkvalificering af lærere til at forestå IT-undervisningen.’

Jeg går ud fra at Arresthuset i Holstebro i dag ikke har en pc til undervisningsbrug, og jeg er opmærksom på at undervisningen i cellerne giver nogle begrænsninger for brugen af pc.

Imidlertid henstiller jeg til arresthuset alligevel at overveje at anskaffe en pc til undervisningsbrug – f.eks. en bærbar pc uden internetadgang. Jeg beder arresthuset oplyse hvad der sker i anledning af min henstilling.

4. Lægebetjening og misbrugsafvænnning

Den praktiserende læge som er tilknyttet arresthuset, og som har sin private praksis lige over for arresthuset, kommer én gang om ugen og i øvrigt efter behov. Lægebetjeningen foregår i et lokale der også benyttes som soverum for personalet. I lokalet, der fremstår i god stand, er der et aflåst medicinskab og et skrivebord til lægen.

Arresthuset oplyste at lægen i flere tilfælde har foranstaltet anbringelse af en indsat på en psykiatrisk afdeling.

Nedtrapning af stofmisbrugere sker efter lægens ordination og ved brug af Metadon og Phenemal. Arresthuset oplyste at der er mulighed for at en indsat som før indsættelsen i arresthuset er i metadonbehandling (f.eks. efter aftale med et misbrugscenter), kan fortsætte behandlingen under opholdet i arresthuset.

Jeg har noteret mig at det ikke har givet anledning til problemer at lægebetjeningen foregår i et lokale der også benyttes som soverum for personalet.

Arresthuset oplyste at de indsatte løbende – og alle inden for en måned – aflægger urinprøve for stoffer. Arresthuset udvælger de indsatte som skal kontrolleres, fra en liste med henblik på at de alle får aflagt urinprøve indimellem. Arresthuset oplyste at man på baggrund af kontrollen kun i få tilfælde havde konstateret stoffer hos de indsatte. Arresthuset oplyste at der også havde været narkohunde i arresthuset som ikke havde fundet stoffer.

Under inspektionen gjorde jeg arresthuset opmærksom på at udvælgelsen af en enkelt eller flere personer til aflæggelse af urinprøve skal ske stikprøvevis, jf. herved pkt. 10 i undersøgelsesvejledningen (vejledning nr. 119 af 13. december 2006 om undersøgelse af indsattes person og opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner).

Jeg beder arresthuset om nærmere at beskrive hvorledes udvælgelsen af de indsatte der skal underkastes urinprøvekontrol, tilrettelægges – og om en udtalelse om hvorvidt tilrettelæggelsen er i overensstemmelse med undersøgelsesvejledningen, jf. ovenfor. Jeg beder om at arresthuset sender sin udtalelse gennem direktoratet med henblik på at direktoratet kan

komme med sine eventuelle bemærkninger.

5. Belægning

På tidspunktet for min inspektion var der fuld belægning i arresthuset (14 indsatte).

6. Andre forhold

6.1. Forplejning

De indsatte får udleveret pålægsportioner i plasticbakker (og brød) til frokost og varm mad til aftensmad. Arresthuset oplyste at de indsatte ikke har klaget over maden. De indsatte har hver dag kl. 17.30 også mulighed for på en seddel at bestille mad der bringes fra et lokalt pizzeria.

De indsatte kan på samme seddel afbestille den varme mad til aftensmaden, men det sker at de indsatte glemmer dette. Arresthuset oplyste at der indimellem, og så vidt jeg forstår kun i mindre omfang, bliver smidt mad ud, men at der alene er tale om en til to portioner. I nogle tilfælde får én indsat to portioner mad.

Jeg og mine medarbejdere spiste under inspektionen den samme mad som de indsatte fik den dag til frokost. Maden giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Idet jeg henviser til mine bemærkninger under inspektionen om at der ikke bør smides mad ud i større omfang, noterer jeg mig det oplyste fra arresthuset om at dette stort set ikke sker i arresthuset.

6.2. Købmandsordning

De indsatte kan købe varer fra købmanden to gange om ugen (mandag og fredag) ved brug af en bestillingsseddel der afleveres til personalet om morgenen. De indsatte afregner selv over for købmanden. De indsatte får købmandens tilbudsaviser og kan købe varerne til samme pris som i købmandsforretningen.

6.3. Besøg

De indsatte kan få besøg i besøgslokalet. Lokalet benyttes også som forsvarerlokale. Forsvarere kan dog også benytte arresthusets mødelokale. Indsatte som får besøg af personer der skal rejse langt, får ofte besøg sidst på dagen, og ofte forlænges sådanne besøg til flere timer.

6.4. Telefon

Arresthuset oplyste under inspektionen at de indsatte kan ringe fra en trådløs telefon som de får udleveret fra kontoret og kan tage med ind i besøgsrummet.

Af husordenen af 4. februar 2008 som jeg modtog forud for inspektionen, fremgår bl.a. følgende:

'Varetægtsarrestanter kan ikke føre telefonsamtaler.'

Spørgsmålet om varetægtsarrestanters adgang til telefonsamtaler er reguleret i §§ 75-79 i varetægtsbekendtgørelsen. Reglerne giver arrestanter en vis adgang til telefonsamtaler. Efter § 75 i bekendtgørelsen kan varetægtsarrestanter få tilladelse til at telefonere hvis forbindelsen gennem brevveksling ikke uden væsentlig ulempe kan afventes, og i det omfang det er praktisk muligt. Det er dog en forudsætning at hverken politiet eller institutionens ledelse af hensyn til henholdsvis efterforskningen eller orden og sikkerhedsmæssige hensyn modsætter sig det. Endvidere er der efter § 76 i almindelighed adgang for de indsatte til at føre telefonsamtaler med forsvarere.

Efter husordenens formulering (jf. citatet ovenfor) synes det umiddelbart udelukket at varetægtsarrestanter kan foretage telefonsamtaler. Hvis husordenen administreres efter sin ordlyd, dvs. således at varetægtsarrestanter aldrig – og således heller ikke efter en konkret vurdering eller til forsvarere – kan få tilladelse til at telefonere, er arresthusets praksis for varetægtsarrestanters telefonsamtaler ikke i overens-

stemmelse med de gældende regler i varetægtsbekendtgørelsen, jf. ovenfor.

Jeg beder arresthuset og direktoratet om en udtalelse om hvordan husordenens bestemmelse om arrestanters telefonsamtaler administreres.

Jeg henstiller samtidig til arresthuset at revidere husordenen så den bliver i overensstemmelse med varetægtsbekendtgørelsens §§ 75 og 76. Jeg beder om underretning når husordenen er revideret.

6.5. Talsmandsordning

Arresthuset oplyste at der ikke er nogen talsmandsordning i arresthuset, men at de indsatte i arresthusets folder, som ligger i cellerne, indirekte bliver opfordret til at vælge en talsmand. I praksis fungerer gangmanden i et vist omfang som talsmand. Problemerne løses i det daglige ved uformelle samtaler med arresthusets ledelse.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 34, stk. 1, der også gælder varetægtsarrestanter som ikke er isolerede i medfør af retsplejeloven, jf. § 9 i talsmandsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 735 af 25. juni 2007 om gennemførelsen af medindflydelse for indsatte i kriminalforsorgens institutioner), skal de indsatte have mulighed for at øve indflydelse på deres tilværelse i institutionen gennem valgte talsmænd. Også i tilfælde af at der ikke (aktuelt) er interesse for en talsmandsordning i arresthuset, skal der alligevel fastsættes regler (af et nærmere bestemt indhold) om talsmandsordningen i husordenen, jf. talsmandsbekendtgørelsens § 8. I Direktoratet for Kriminalforsorgens følgebrev til udsendelsen af talsmandsbekendtgørelsen til kriminalforsorgens institutioner (skrivelse nr. 74 af 16. maj 2001) forudsatte direktoratet at reglerne var udstedt inden bekendtgørelsens ikrafttræden.

Jeg har noteret mig at der i husordenen er oplysninger om muligheden for at vælge en talsmand, men jeg forstår umiddelbart at der ikke er fastsat nærmere regler om

ordningen, jf. § 8 i talsmandsbekendtgørelsen.

Det er beklageligt at arresthuset – på trods af direktoratets skrivelse fra 2001, jf. ovenfor – så vidt ses ikke har fastsat regler om talsmandsordningen.

Jeg henstiller til arresthuset at der snarest muligt fastsættes regler om talsmandsordningen, og anmoder arresthuset om at sende mig en kopi af reglerne når de er fastsat.

7. Samtaler med de indsatte

Jeg havde, som nævnt i pkt. 1, samtaler med to indsatte under min inspektion. De har begge efterfølgende modtaget et særskilt brev om behandlingen af de klagepunkter og bemærkninger som de fremførte over for mig.

Nogle af bemærkningerne vedrørende de generelle forhold i arresthuset som blev fremført over for mig, har jeg på et afsluttende møde i forbindelse med inspektionen videregivet til ledelsen. Jeg henviser til mine bemærkninger under pkt. 2.3.5 om motionsrummet og pkt. 2.3.6 om gårdtursarealet.

8. Gennemgang af rapporter

Under inspektionen afleverede jeg et brev med anmodning om udlån af samtlige akter – dvs. forhørsnotatet/forlægget i disciplinærsagerne, underliggende rapporter og eventuelle yderligere dokumenter – i sager om bl.a. disciplinærstraf, sager om udelukkelse fra fællesskab, magtanvendelse og anvendelse af håndjern. For så vidt angår disciplinærsagerne, omfattede min anmodning både sager der var behandlet efter § 6 og § 7 i disciplinærstrafbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 385 af 17. maj 2001 om udståelse af strafcelle, anvendelse af forhørscelle og behandlingen af disciplinærsager i fængsler og arresthuse). Jeg bad om at antallet af rapporter i hver kategori blev begrænset til de seneste 10 sager forud for den 31. januar 2008 (varslingsdatoen).

Den 26. marts 2008 modtog jeg i alt 13 sager fra Arresthuset i Holstebro. Af arresthusets følgebrev fremgår det at rapporterne mv. er fra perioden fra den 1. januar 2006 til den 31. januar 2008 (varslingsdatoen).

Sagerne fordeler sig på 10 disciplinærsager (heraf syv forhørsager og tre bødeforlæggssager), to sager om anvendelse af håndjern og én sag vedrørende beslutning om anbringelse i observationscelle (som skete i Statsfængslet Midtjylland). I en af disciplinærsagerne var der en midlertidig udelukkelse fra fællesskab, og i en anden af disciplinærsagerne skete der forudgående forhørscelleanbringelse.

...

Ved min gennemgang af sagerne er jeg ikke gået ind i en nærmere vurdering af selve beslutningen om at anvende indgrebene i de enkelte tilfælde. Min gennemgang har været koncentreret om hvorvidt procedurer efter de gældende regler er blevet fulgt.

Ved min undersøgelse har jeg særlig været opmærksom på hvorvidt der i sagerne er gennemgående fejl. Enkeltstående fejl er derfor som udgangspunkt ikke omtalt. I de tilfælde hvor jeg kun har modtaget en enkelt eller to sager inden for en kategori, vil min undersøgelse naturligvis ikke kunne afspejle eventuelle gennemgående fejl.

...

11. Opfølgning

Jeg beder om at arresthuset sender de oplysninger mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

12. Underretning

Denne endelige rapport sendes til Arresthuset i Holstebro, den stedlige arrestinspektør og Direktoratet for Kriminalforsorgen, Fol-

ketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset.”

Ombudsmanden modtog herefter en udtalelse af 27. januar 2009 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen med en udtalelse og bilag fra arrestinspektøren for Nord- og Midtjylland og arrestforvareren. I en opfølgingsrapport af 24. februar 2009 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”Den 23. oktober 2008 afgav jeg en endelig rapport om inspektionen den 6. marts 2008 af Arresthuset i Holstebro. I rapporten anmodede jeg om oplysninger mv. om nærmere angivne forhold.

Jeg modtog i den anledning en udtalelse af 27. januar 2009 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder en udtalelse af 24. november 2008 fra arrestinspektøren for Nord- og Midtjylland og arrestforvareren.

Jeg skal herefter meddele følgende:

Ad pkt. 2.1. Bygningen mv.

I min endelige rapport skrev jeg bl.a. at arresthuset den 19. februar 2008 blev besigtiget af en arkitekt med henblik på renovering af bygningsskader. Rapporten gengiver nogle konkrete skader på bygningen som skulle udbedres.

Jeg bad arresthuset oplyse om skaderne var udbedret, eller – hvis dette endnu ikke var sket – om underretning når det er sket.

Arresthuset har oplyst at renovering og udbedring af skimmelsvamp i personalets soverum, kondikælder, depotkælder samt arrestens indgang er sat i gang. Der er yderligere foretaget udskiftning af tagrender og lyskasser og nedgravet nye dræn på bagsiden af arresthuset. Den igangværende renovering forventes at være færdig i løbet af foråret 2009.

Direktoratet har henholdt sig til det ovennævnte.

Arresthuset har den 17. december 2008 supplerende oplyst at malerarbejdet er af-

sluttet, bortset fra maling af arresthusets indgang (og personalekontor). Der stiger fortsat fugt op i bygningen på dette sted, hvorfor det nærmere skal undersøges hvad der kan gøres ved fugtproblemet.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder fortsat om at modtage underretning når fugtproblemet er løst, og renoveringen herefter er helt færdig.

I rapporten gik jeg ud fra at arresthuset i forbindelse med den nye regionsværkmesters tiltræden ville overveje om halvtaget kan udbygges til et egentligt (mindre) lager.

Arresthuset har oplyst at udbygning af halvtaget nu ikke vil have nogen indflydelse på arbejdsdriften, hvorfor der ikke aktuelt arbejdes med planer om en udbygning.

Direktoratet har oplyst at direktoratet sammen med den tekniske chef vil besigtige det gamle kedelhus i gården for at undersøge om bygningen og området kan sikres mod undvigelse mv. således at gården på ny kan anvendes til beskæftigelse.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning om resultatet af direktoratets overvejelser efter besigtigelsen.

Ad pkt. 2.2. Celler og gangarealer

I min rapport henviste jeg til den vejledning som Direktoratet for Kriminalforsorgen udsendte til samtlige kriminalforsorgens institutioner medio august 2002 om vedligeholdelse af madrasser. Det fremgår bl.a. af vejledningen at man med jævne mellemrum skal lade madrassen få en uges hvil i et tørt rum. Baggrunden for min henvisning var at i en af de celler som jeg besigtigede, var de to madrasser på sengen ’lagt døde’.

I den endelige rapport bad jeg således direktoratet om en udtalelse om den manglende vedligeholdelse af madrasserne i arresthuset.

Arresthuset har oplyst at arresthuset efter inspektionen har tildelt hver celle en ekstra

madrasser. Personalet har henstillet til de indsatte at madrasserne stilles på højkant med jævne mellemrum. På grund af fugt i depotkælderen er der for tiden ikke mulighed for at opbevare ekstra madrasser.

Direktoratet har oplyst at man har drøftet med arresthuset om der kunne være alternative opbevaringsmuligheder til de ekstra madrasser. Da arresthuset råder over meget begrænset plads til opbevaring i kælderen, og da der nu er kommet en regionsværkmeester på førstesalen, ser arresthuset ikke andre muligheder end at opbevare madrasserne i cellen.

Direktoratet har endvidere oplyst at man ved kontakt til arresthuset vil få oplyst status på undersøgelsen af fugtproblemer med henblik på at vurdere spørgsmålet om opbevaring af madrasserne. Direktoratet ville vende tilbage til sagen over for mig.

Jeg har noteret mig det oplyste om den nuværende manglende mulighed for opbevaring i arresthuset.

Jeg afventer fortsat direktoratets underretning om resultatet af undersøgelsen af fugtproblemerne, jf. også ovenfor under pkt. 2.1, og i forlængelse heraf oplysninger om den endelige afklaring af mulighederne for opbevaring af madrasserne.

I rapporten henstillede jeg til arresthuset at gennemgå celleinventaret med henblik på at udskifte det celleinventar som er meget slidt. Jeg bad arresthuset om oplysninger om i hvilket omfang arresthuset herefter ville udskifte celleinventaret.

Arresthuset har oplyst at der er sket en udskiftning af celleinventaret på dobbeltcellen inden for de sidste fire år. Endvidere er der i to celler udskiftet brikse inden for samme tidsrum. Efter gennemgang af celler har arresthuset konstateret at 12 celler har et meget slidt og utidssvarende inventar.

Direktoratet har meddelt arresthuset at det i starten af 2009 vil få en særbevilling til at udskifte møbler i de 12 celler.

Jeg tager til efterretning at arresthuset har gennemgået cellerne, og har noteret mig det oplyste om direktoratets bevilling. Da jeg går ud fra at udskiftningen af celleinventaret også vil ske i starten af 2009, foretager jeg mig ikke mere på dette punkt.

Ad pkt. 2.3.1. Toilet og bad

Jeg gik i min rapport ud fra at arresthuset havde færdiggjort den midlertidige reparation af en del af væggen i baderummet og loftet i det ene toiletrum. Jeg bad om underretning herom.

Arresthuset har oplyst at reparation af loft mv. i toiletrummet efter fugtproblemer er tilendebragt.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henstillede i rapporten til arresthuset at der på alle toiletter gøres rensesvæske tilgængelig for de indsatte og opsættes en vejledning i brugen heraf.

På baggrund af en skrivelse fra direktoratet af 26. marts 2003 bad jeg for en ordens skyld også arresthuset om at oplyse om der ved håndvaskene er flydende håndsæbe og engangshåndklæder eller håndklæderuller.

Arresthuset har oplyst at rensesvæske efter inspektionen er gjort tilgængelig på toiletterne, og at der er opsat vejledning i brugen heraf.

Arresthuset har også oplyst at der efter inspektionen blev opstillet flydende håndsæbe samt holdere med papirhåndklæder på alle toiletter (og i besøgsrummene, jf. nedenfor under pkt. 2.3.3).

Jeg tager det oplyste om rensesvæsken til efterretning. I øvrigt har jeg noteret mig det oplyste om flydende håndsæbe og papirhåndklæder.

Ad pkt. 2.3.3. Besøgsrum

I min endelige rapport gik jeg – på baggrund af skrivelsen af 26. marts 2003 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. pkt. 2.3.1 – ud

fra at arresthuset vil sørge for flydende sæbe og engangshåndklæder (eller håndklæderuller) ved håndvasken i besøgsrummet.

Arresthuset har, som nævnt ovenfor under pkt. 2.3.1, oplyst at der (også) er opstillet flydende håndsæbe samt beholdere med papirhåndklæder på toiletterne ved besøgsrummet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

I rapporten anbefalede jeg arresthuset at male væggene i en anden (mere varm) farve, at sætte et nyt mere tidssvarende gardin op samt at hænge et eller flere yderligere billeder i ramme op, så rummet fremstår med en mere naturlig og venlig besøgsatmosfære, jf. § 48 i varetægtsbekendtgørelsen.

Arresthuset har oplyst at besøgsrummet efter inspektionen er blevet malet i lyse farver. Der er også hængt nye billeder op samt opsat gardiner. Arresthuset har endvidere oplyst at arresthuset har fået bamser og legoklodser fra foreningen SAVN.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 2.3.5. Fritids- og motionsrum

I min rapport bad jeg arresthuset om at oplyse hvad der var sket med motionsudstyret (hvor noget af det var meget slidt eller gået i stykker) siden inspektionen. Jeg bad endvidere om oplysninger om resultatet af ansøgningen til direktoratet om tilskud til indkøb af bl.a. en ny kondicykel.

Arresthuset har bl.a. oplyst at man for egne midler har indkøbt et nyt løbebånd og en mavebænk. Endvidere er der købt diverse reservedele til reparation af det bestående udstyr. Multibænken er repareret.

Direktoratet har henholdt sig til arresthusets oplysninger. Direktoratet har hertil oplyst at man vil se positivt på en ansøgning om penge til en ny multibænk hvis der opstår problemer med den.

Direktoratet har bl.a. også anført at redskaberne bør udskiftes eller forsøges repareret inden for rimelig tid.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henstillede til arresthuset at overveje på hvilken måde rummene kan friskes op så de udgør en bedre ramme for de indsatte fritidsaktiviteter. Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Arresthuset har oplyst at fritidsrummene er blevet malet i ugerne 46-47, hvilket direktoratet har henholdt sig til.

Jeg tager det oplyste til efterretning. Jeg går dog ud fra at arresthuset til stadighed er opmærksomt på at fritidsrummene – inden for de bygningsmæssige rammer – udgør en fornuftig ramme for de indsatte fritidsaktiviteter.

Ad pkt. 2.3.6. Gårdtursarealer

Jeg bad i min endelige rapport om arresthusets og Direktoratet for Kriminalforsorgens bemærkninger til at der stadigvæk ikke – uanset det tidligere oplyste i forlængelse af min inspektion i 1999 – var monteret en overdækning over gårdtursarealerne.

Arresthuset har oplyst at man i marts måned 2008 søgte direktoratet om en ekstra bevilling til overdækning af gårdtursarealerne, og at arbejdet hermed blev afsluttet i september 2008.

Arrestinspektøren har beklaget at jeg i 1999 fik oplyst at der var monteret et regnvejrstag.

Direktoratet har beklaget at taget – på trods af oplysningerne herom – ikke blev monteret (i forlængelse af inspektionen i 1999).

Direktoratet har indskærpet over for arresthuset at direktoratet og ombudsmanden skal orienteres hvis det bliver nødvendigt at udskyde eller undlade arbejder som jeg er orienteret om.

Jeg har noteret mig det oplyste om at der i september 2008 kom overdækning.

Jeg er enig med arrestinspektøren og direktoratet i at forløbet er beklageligt. Jeg har endvidere noteret mig direktoratets indskærpelse over for arresthuset.

I min rapport henstillede jeg til arresthuset at friske gårdtursarealerne op ved bl.a. at foretage en grundig hovedrengøring og beplantning i det omfang det er muligt.

Jeg oplyste også i rapporten at det er min opfattelse at ét større gårdtursareal ville være en gevinst for de indsatte. Jeg noterede mig foreløbigt arresthusets indvendinger mod at fjerne mellemvæggen og bad, inden jeg foretog mig videre, Direktoratet for Kriminalforsorgen om en udtalelse.

Arresthuset har oplyst at der i gårdtursarealerne efter inspektionen kom nye planter.

På det resterende areal med jord er der pålagt granitskærver. Der blev i april måned 2008 indkøbt to bord-bænke-sæt. Gårdtursarealet er rengjort i det omfang det har været muligt.

Med hensyn til muligheden for at gøre de to gårdtursarealer større ved at fjerne den midterste afstøbning har arresthuset som svar på min endelige rapport oplyst at dette ikke umiddelbart kan lade sig gøre da det vil medføre en vis risiko for sammenstyrtning. Vurderingen er foretaget med en arkitekt. Arresthuset har afslutningsvist oplyst at projektet med bygning af et helt nyt gårdtursareal på nuværende tidspunkt ikke kan lade sig gøre på grund af manglende økonomisk formåen.

Direktoratet har henholdt sig til arresthusets oplysninger og har henvist til at arkitekten over for direktoratet har bekræftet den ovennævnte vurdering.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg går dog ud fra at arresthuset på et senere tidspunkt genovervejer indretningen af gård-

tursarealet hvis der opstår en økonomisk mulighed for dette.

Ad pkt. 3.2. Fritid

I min rapport noterede jeg mig at udenlandske indsatte i arresthuset kan bestille udenlandske bøger og tidsskrifter fra biblioteket. Jeg bad arresthuset om nærmere oplysninger om de indsattes mulighed for – ud over fremsendelse via ambassaderne – at få adgang til (aktuelle) udenlandske aviser, og om arresthuset benytter sig af muligheden for at printe udenlandske aviser fra internettet. Jeg anbefalede også at arresthuset printer boglister (vedrørende danske og udenlandske bøger) ud til de indsatte som inspiration til deres eventuelle læsning. Jeg anmodede om underretning i anledning af mine to ovennævnte anbefalinger.

Arresthuset har oplyst at udenlandske indsatte fra dag til dag kan få udenlandsk litteratur fra det lokale bibliotek. Tidsskrifter og udenlandske aviser vil arresthuset fortsat – i det omfang de udenlandske indsatte ønsker det – bestille igennem ambassaderne. Arresthuset har endvidere oplyst at der ikke hidtil er blevet printet udenlandske aviser ud, men at arresthuset fremover vil benytte sig af denne mulighed. Arresthuset har også oplyst at der er bestilt et mindre antal bøger på engelsk, tysk og polsk. Der er endvidere hængt en bogliste op.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 3.3. Undervisning

I min rapport gik jeg ud fra at arresthuset ikke havde en pc til undervisningsbrug. Jeg var i den forbindelse opmærksom på at undervisningen på cellerne giver nogle begrænsninger for brugen af pc.

Imidlertid henstillede jeg til arresthuset alligevel at overveje at anskaffe en pc til undervisningsbrug – f.eks. en bærbar pc uden internetadgang. Jeg bad arresthuset oplyse hvad der skete i anledning af min henstilling.

Arresthuset har oplyst at der i juni måned 2008 er indkøbt en bærbar pc som bruges til undervisning i dansk og matematik (tekstbehandling).

Direktoratet har henholdt sig til arresthusets oplysninger.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 4. Lægebetjening og misbrugsafvænnning

I min endelige rapport bad jeg arresthuset om nærmere at beskrive hvorledes udvælgelsen af de indsatte der skal underkastes urinprøvekontrol, tilrettelægges – og om en udtalelse om hvorvidt tilrettelæggelsen er i overensstemmelse med undersøgelsesvejledningen. Jeg bad om at udtalelsen blev sendt via direktoratet.

Arresthuset har oplyst at arresthuset efter min inspektion har taget den procedure for stikprøvevis udtagning af urinprøver som fremgår af klientsystemet, i brug.

Direktoratet har henholdt sig til arresthusets udtalelse.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 6.4. Telefon

I min rapport bad jeg arresthuset og direktoratet om en udtalelse om hvordan bestemmelserne i husordenen af 14. februar 2008 om arrestanters telefonsamtaler blev administreret.

Jeg henstillede samtidig til arresthuset at revidere husordenen så den bliver i overensstemmelse med varetægtsbekendtgørelsens §§ 75 og 76, og bad om underretning herom.

Arresthuset har oplyst at varetægtsarrestanter altid kan ringe til forsvareren. Arresthuset har endvidere oplyst at varetægtsarrestanter uden brev- og besøgskontrol kan føre telefonsamtaler i det omfang det er praktisk muligt, jf. varetægtsbekendtgørelsens § 75. Arresthuset har endelig oplyst at husorde-

nen – som jeg har modtaget en kopi af til min orientering – nu er tilrettet i overensstemmelse med bemærkningerne i min rapport.

Direktoratet har henholdt sig til det oplyste og beklager at husordenen ikke har haft en ordlyd som har været i overensstemmelse med praksis og bekendtgørelsen.

Jeg tager det oplyste om arresthusets revision af husordenen – som jeg som nævnt har modtaget en kopi af, jf. også nedenfor under pkt. 6.5 – til efterretning.

Jeg er enig med direktoratet i beklagelsen.

Ad pkt. 6.5. Talsmandsordning

I rapporten noterede jeg mig at der i husordenen er oplysninger om muligheden for at vælge en talsmand, men jeg forstod umiddelbart at der ikke var fastsat nærmere regler om ordningen, jf. § 8 i talsmandsbekendtgørelsen.

Jeg fandt det beklageligt at arresthuset – på trods af direktoratets skrivelse fra 2001 herom – så vidt ses ikke havde fastsat regler om talsmandsordningen. Herefter henstillede jeg i rapporten at der snarest muligt kom regler om talsmandsordningen, og anmodede arresthuset om at sende mig en kopi af reglerne.

Arresthuset har oplyst at der nu er skrevet regler om talsmandsordningen i husordenen. Det fremgår bl.a. af disse regler at der afholdes valg af talsmand hvert halve år eller når talsmanden bliver løsladt eller overført til anden institution. Der er endvidere fastsat regler for proceduren for valg af talsmand, herunder om at optælling af afgivne stemmer kontrolleres af personalet samt de opstillede talsmandskandidater. Endelig fremgår det at der hver anden måned afholdes drøftelser med ledelsen samt personalets tilidsrepræsentant.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 8. Gennemgang af rapporter

...

Opfølgning

Jeg beder om at arresthuset sender de oplysninger mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

Underretning

Denne rapport sendes til Arresthuset i Holstebro, arrestinspektøren for Midt- og Nordjylland, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

Ombudsmanden modtog herefter udtalelse af 15. maj 2009 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder udtalelser af 4. og 7. maj 2009 fra Arrestinspektøren for Midt- og Nordjylland.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 9. juli 2009 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"...

Ad pkt. 2.1. Bygningen mv.

I min opfølgingsrapport bad jeg om at modtage underretning når fugtproblemet var løst, og renoveringen herefter var helt færdig.

Arresthuset har oplyst at Holstebro Kommune står for den udvendige vedligeholdelse.

Kommunen afsluttede den udvendige renovering i uge 18 (april 2009). Arresthuset har fået afvasket muren som også er blevet desinficeret. Arresthuset har også lejet en af fugter. Når muren i løbet af sommeren 2009 er blevet tør, vil den endelige renovering blive tilendebragt.

Direktoratet har henholdt sig hertil og oplyst at jeg vil blive orienteret når renoveringen af muren er tilendebragt.

Jeg afventer fortsat underretning når renoveringen er helt færdig (og fugtproblemet er løst).

I min endelige rapport gik jeg ud fra at arresthuset ville overveje om et halvtag i gården kunne bruges som lager. I min opfølgingsrapport bad jeg om underretning om resultatet af direktoratets overvejelser efter besigtigelsen af det gamle kedelhus i gården – herunder om området kunne anvendes til beskæftigelse.

Der er endnu ikke truffet afgørelse om eventuel brug af huset.

Jeg afventer fortsat underretning om hvorvidt halvtaget/kedelhuset kan bruges til beskæftigelse/lager."

Ad pkt. 2.2. Celler og gangarealer

Med min opfølgingsrapport afventede jeg som nævnt direktoratets underretning om resultatet af undersøgelsen af fugtproblemet (pkt. 2.1) og i forlængelse heraf oplysninger om mulighederne for opbevaring af madrasserne.

Direktoratet har oplyst at arresthuset nu opbevarer madrasserne på 1. sal i regionsværkmesterens tidligere kontor.

Jeg har noteret mig det oplyste.

...

Opfølgning

Jeg beder om at arresthuset sender de oplysninger mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

Underretning

Denne rapport sendes til Arresthuset i Holstebro, Arrestinspektøren for Midt- og Nordjylland, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

C. Inspektion af Sikringsafdelingen

Forvaltningsret 2.4.

Den 24. januar 2008 foretog Folketingets Ombudsmand inspektion af Sikringsafdelingen. Inspektionschefen og andre medarbejdere fra ombudsmandsinstitutionen stod for inspektionen.

Badefaciliteterne blev anset for utilstrækkelige, men da der var truffet beslutning om at flytte Sikringsafdelingen, gav det ikke anledning til yderligere.

Sikringsafdelingens fremgangsmåde med fiksering af oppegående patienter blev ikke anset for at være i overensstemmelse med psykiatriloven. Der blev anmodet om underretning om udfaldet af en anmodning til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse om at indføre hjemmel hertil og om resultatet af en undersøgelse som ministeriet havde bedt Sundhedsstyrelsen om at foretage.

Der blev desuden stillet spørgsmål om mulige årsager til en stigning i anvendelsen af tvang. Det blev endvidere tilkendegivet at ombudsmanden ville følge med i hvad der videre skete i anledning af spørgsmål som Europarådets Torturkomité havde rejst efter besøg på Sikringsafdelingen i februar 2008.

Det blev henstillet at ændre et punkt i husordenen om besøgsforbud for altid ved overtrædelse af forbuddet mod at medbringe alkohol mv.

Endvidere blev der på ny anmodet om en udtalelse om det hjemmelmæssige grundlag for at nægte patienter at modtage post i visse tilfælde.

Endelig blev der bedt om oplysninger om bl.a. erfaringerne med ordningen med tilknytning af medarbejdere fra et privat sikkerhedsfirma.

Efter inspektionen blev der gennemgået et antal tilførsler til afdelingens tvangsprotokol. Tilførslerne handlede om tvangsbehandling, tvangsfiksering og anvendelse af fysisk magt og aflåsning af patientstuer. På et enkelt punkt var der grund til at komme med bemærkninger, og på andre punkter til at bede om flere oplysninger.

Kun det indledende afsnit af gennemgangen af tilførslerne er taget med nedenfor. (J.nr. 2007-4191-424).

Den 9. februar 2009 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Sikringsafdelingen og Region Sjælland:

"1. Indledning

Ifølge ombudsmandslovens § 7, stk. 1, omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ombudsmandsloven er det forudsat at der vil ske en vis forøgelse af inspektionsvirksomheden i

forhold til det kommunale område, især af psykiatriske hospitaler og andre institutioner for mentalt handicappede'.

Som et led i denne inspektionsvirksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 24. januar 2008 inspektion af Sikringsafdelingen, Retspsykiatrisk afdeling, Psykiatrien Nykøbing Sjælland (i det følgende blot Sikringsafdelingen).

Ombudsmandsembedet har tidligere inspiceret Sikringsafdelingen. Første gang var i 1972 (da Sikringsafdelingen stadig var beliggende i bygninger fra 1918), og dernæst i henholdsvis 1989 og 2000. Besøgene er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning

ger for 1972 (s. 191 ff), 1989 (s. 224 ff), 2000 (s. 571 ff) og 2002 (s. 721 ff).

Inspektionen af Sikringsafdelingen den 24. januar 2008 omfattede en indledende samtale med den ledende overlæge og medarbejdere på sygehuset samt psykiatriledelsen i Region Sjælland, rundgang på Sikringsafdelingens afsnit, samtaler med de patienter der havde ønsket det, og en afsluttende samtale med sygehusledelsen og psykiatriledelsen.

Under inspektionen bad jeg om udskrift/kopi af tilførsler i tvangsprotokollen i henhold til § 35, §§ 38-39 og §§ 43-44 i bekendtgørelse nr. 1499 af 14. december 2006 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger for perioden 1. januar 2007 (hvor den nævnte bekendtgørelse trådte i kraft) til den 19. december 2007 (hvor inspektionen blev varslet). Hvis antallet af tilførsler oversteg 10 inden for hver kategori, bad jeg alene om udskrift/kopi af de 10 seneste tilførsler. Udskrifter af tvangsprotokollen blev udleveret af Sikringsafdelingen under inspektionen.

Forud for og under inspektionen modtog jeg forskelligt informationsmateriale, bl.a. husordener for de enkelte afsnit og en pjece med oplysninger til patienter og pårørende.

Nogle af de berørte emner i rapporten bygger hovedsagelig på en efterfølgende gennemgang af det skriftlige materiale som jeg har modtaget fra Sikringsafdelingen, og på materiale fra Psykiatrien i Region Sjællands hjemmeside www.regionsjaelland.dk. Det er således ikke alle emner der blev drøftet særskilt under selve inspektionen.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Sikringsafdelingen og Psykiatrien Region Sjælland med henblik på at give myndighederne lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger om de faktiske forhold som beskrevet i rapporten. Psykiatrien Region Sjælland har på baggrund af høring af afdelingsledelsen for Retspsykiatrisk afdeling i brev af 15. januar

2009 fremsat sådanne bemærkninger der er indarbejdet i rapporten.

2. Generelt om Sikringsafdelingen

Sikringsafdelingen (også kaldet Enggården) er en landsdækkende retspsykiatrisk afdeling for de farligste sindssyge patienter. Organisatorisk hører Sikringsafdelingen – sammen med den almindelige retspsykiatriske afdeling (også kaldet Pilehus) – under Retspsykiatrisk afdeling. Retspsykiatrisk afdeling (herunder Sikringsafdelingen) ligger i Nykøbing Sjælland (hvor Psykiatrien Region Sjælland tillige har en almenpsykiatrisk afdeling). Sikringsafdelingen har plads til i alt 30 patienter.

Sikringsafdelingen er oprettet ved lov (nr. 123 af 29. april 1913 om opførelse af et sindssygehospital og en dertil knyttet sikringsanstalt paa Sjælland, der fortsat er gældende). Efter § 2 i lov nr. 1396 af 21. december 2005 om retspsykiatrisk behandling mv. der trådte i kraft den 1. januar 2007, påhviler det nu regionsrådet for Region Sjælland at drive Sikringsafdelingen. Før 1. januar 2007 hørte Sikringsafdelingen under det daværende Vestsjællands Amt.

Det fremgår tillige af den nævnte bestemmelse at Sikringsafdelingen skal modtage personer der i henhold til dom eller administrativ beslutning skal anbringes på Sikringsafdelingen, og personer som efter retskendelse skal indlægges til mentalundersøgelse på hospital for sindslidende, og som af anklagemyndigheden skønnes at burde anbringes på Sikringsafdelingen.

Anbringelse på Sikringsafdelingen på grundlag af en administrativ beslutning er nærmere reguleret i psykiatriloven (lovbekendtgørelse nr. 1111 af 1. november 2006 om anvendelse af tvang i psykiatrien). Af psykiatrilovens § 40 fremgår det at justitsministeren i ganske særlige tilfælde hvor mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, kan bestemme at en person som er sindssyg, og som vedvarende udsætter andres liv eller legeme for alvorlig og over-

hængende fare, skal anbringes på Sikringsafdelingen. § 40 omfatter de såkaldte farlighedsdekreter der er undergivet obligatorisk domstolsprøvelse, jf. § 40, stk. 2.

Af psykiatrilovens § 40, stk. 3, fremgår det at reglerne i psykiatriloven finder tilsvarende anvendelse på personer der anbringes på Sikringsafdelingen efter stk. 1 (farlighedsdekret). Det gælder dog ikke §§ 5-11 (om tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse og tilbageførsel), § 21, stk. 2 (om efterprøvelse heraf), og bestemmelserne i kapitel 10 om klageadgang og domstolsprøvelse med hensyn til afgørelser om tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse og tilbageførsel. Det samme gør sig gældende for personer der opholder sig på en psykiatrisk afdeling i henhold til en retsafgørelse der er truffet i retsplejelovens former, jf. § 2 i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 892 af 14. december 1998 om personer indlagt på psykiatrisk afdeling i henhold til strafferetlig afgørelse (der er udstedt i medfør af psykiatrilovens § 42). Det fremgår endvidere af lovens § 40, stk. 4, og bekendtgørelsen at bestemmelserne i §§ 24-29 om patientrådgivere kun gælder hvis den pågældende ikke i forvejen har en patientrådgiver eller en bistandsværge efter straffelovens § 71.

Rigsadvokaten har udstedt en meddelelse (nr. 5 af 12. juli 2007) om behandlingen af straffesager vedrørende psykisk afvigende kriminelle og personer omfattet af straffelovens § 70 der indeholder et særligt afsnit om Sikringsafdelingen (pkt. 3.4.1). Som bilag 1 til denne meddelelse er vedlagt en afskrift af Vestsjællands Amts regulativ af 1. juni 1994 for Sikringsafdelingen. I pkt. 3 i dette regulativ er det anført at Sikringsafdelingen udadtil bør yde fængselsmæssig sikkerhed og indadtil byde på hospitalsmæssige forhold hvad angår behandling, pleje og fysisk miljø, i overensstemmelse med de til enhver tid gældende normer for god psykiatrisk sygehusstandard.

Om god psykiatrisk sygehusstandard henvises til psykiatrilovens § 2 der indeholder følgende bestemmelse:

‘§ 2. Med henblik på i videst muligt omfang at forebygge anvendelse af tvang skal sygehusmyndigheden tilbyde sygehusophold, behandling, pleje og omsorg, som svarer til god psykiatrisk sygehusstandard, herunder med hensyn til de bygningsmæssige forhold, senge- og personalenormering, personalets kompetencer, politikker i relation til patienter og pårørende, mulighed for uden-dørs ophold samt beskæftigelses-, uddannelses- og andre aktivitetstilbud.’

Ifølge forarbejderne til bestemmelsen har den til hensigt at understrege behovet for og vigtigheden af at forholdene på de psykiatriske afdelinger forbedres, herunder navnlig de bygningsmæssige forhold.

Regionsrådet i Region Sjælland har den 6. marts 2008 vedtaget en psykiatriplan for regionen. Det fremgår heraf bl.a. at al retspsykiatri i Region Sjælland på længere sigt skal samles i nye fremtidssikrede bygninger i tilknytning til den psykiatriske sygehusenhed i Slagelse. Det gælder således også Sikringsafdelingen der skal placeres i nærheden af den retspsykiatriske afdeling i Slagelse. På et møde i Forum for Psykiatriplanlægning den 1. september 2008 blev der givet en nærmere orientering om status for implementering af psykiatriplanen. På et møde i Forum for Psykiatriplanlægning den 24. oktober 2008 blev der givet en mundtlig opfølgning vedrørende (forslag til) budgettet for 2009. Referatet fra dette møde er vedlagt en investeringsoversigt der indgår i forslaget til budgettet for 2009. Ifølge denne oversigt afsættes der midler til opførelse af en ny sikring i Slagelse i årene 2010-2014.

3. Bygningsmæssige forhold mv.

3.1. Generelt

Sikringsafdelingen er beliggende i en bygning der blev taget i brug i 1981. Udadtil

fremtræder afdelingen som et fængsel med høje mure og elektronisk overvågning.

Sikringsafdelingen er opdelt i tre afsnit – P1, P2 og P3 – der hver har plads til 10 patienter. Bygningen er i ét plan, og hvert af de tre afsnit ligger i en separat fløj gående ud fra bygningens midte med hver sin tilhørende have. De fysiske rammer for de tre afsnit er ens, men afsnittene er ikke helt ens i indretningen.

Patienterne har enestuer med håndvask, men uden eget toilet og bad, hvilket en af de patienter som jeg talte med, klagede over. Jeg oplyste – både under samtalen og i min efterfølgende skriftlige opfølgning herpå – at jeg er enig i at der bør være eget toilet og bad til stuerne, men at jeg ikke havde grundlag for at henstille at der etableres eget toilet og bad til stuerne. Jeg henviste i den forbindelse til planerne om at flytte Sikringsafdelingen til nye tidssvarende rammer.

På de enkelte afsnit er der foruden patientstuer en række fælles faciliteter: dagligstue, spisestue/spisekøkken og et motionsrum. På hvert afsnit er der desuden en såkaldt '0-stue' der bruges til fiksering og frivillig anbringelse uden fiksering af urolige patienter, og personalefaciliteter. Adgang til de tre afsnit sker gennem en sluse hvor der er et besøgslokale og et telefonrum til brug for patienterne.

Herudover er der i midten af bygningen fællesfaciliteter til brug for patienterne fra alle de tre afsnit (idrætshal, motionsgang og 'Salen').

Hvad de bygningsmæssige forhold angår, henviser jeg i øvrigt til rapporten efter inspektionen i 2000 og opfølgingsrapporten af 6. februar 2001 der (også) findes på www.ombudsmanden.dk. Denne rapport omfatter således ikke en gennemgang af alle de bygningsmæssige forhold, men som udgangspunkt alene de ændringer der er sket vedrørende de bygningsmæssige forhold siden inspektionen den 25. april 2000 og opfølgningen herpå.

Min vurdering af de bygningsmæssige forhold er naturligvis også præget af beslutningen om at flytte Sikringsafdelingen til nyt byggeri i Slagelse.

På inspektionstidspunktet var vedligeholdelsesstandarden på Sikringsafdelingen, herunder møblementets standard, generelt god, og der var generelt set pænt rent på patientstuer og i fællesrum. Det er kun nogle af de almindelige vedligeholdelser der er sket siden sidste inspektion, som er omtalt nedenfor.

3.2. Køkkener

På P2 og P3 er der et stort spisekøkken med bl.a. tre store køle-/fryseskabe, kaffemaskine, elkedel og brødrister. I midten af køkkenet er der et langbord med 10 stole.

P1's køkken er adskilt fra selve spisestuen og har et lille spisebord med to stole, et køleskab og en kaffemaskine. Spisestuen har tre mindre spiseborde med fem stole, fire køleskabe og en fryser. Der var på inspektionstidspunktet på grund af pladsmangel stillet to motionscykler i spisestuen.

Generelt for alle tre køkkener er farve- og trævalg med hensyn til skabslåger, bordplader, vægge og gulve. Alle skabslåger og skuffer er med lås.

På et opslag ved døren til køkkenerne er det oplyst at det er muligt for patienterne i fire tidsrum om dagen selv at lave kaffe, te mv.

Alle tre køkkener fremstod funktionelle og rene.

3.3. Gangarealer

Efter min henstilling i rapporten om min inspektion af Sikringsafdelingen den 25. april 2000 skete der i begyndelsen af 2001 en gennemgribende istandsættelse af gangarealerne. Der blev opsat en ny loftsbeklædning, en lysere gulvbelægning og en ny belysning, og væggene er malet i lysere farver. Den 6. april 2001 deltog jeg i en reception på Sikringsafdelingen hvor jeg så resultatet af denne renovering.

I forbindelse med denne inspektion den 24. januar 2008 kunne jeg under rundgangen konstatere at der på P2 og P3 er gjort mere ud af indretningen. Der er på afsnit P2 nu bl.a. en kommode med en vase med blomster og malerier som det under inspektionen blev oplyst er malet af patienter fra afsnittet. Generelt er gangarealerne indbydende med plakater/billeder/opslagstavler på væggene. Der er 10-12 væglamper på den ene væg og en loftslampe over hver dør til stuerne på den anden side. Under vinduet for enden af gangen er der stillet en kasse med grønne planter. Væggene er malet blå med en bort af hvidt ved loftet på den ene side og hvide på den anden side, og over alle døre er der malet blå. Gulvet er gråhvidt linoleum brudt af store blå flader.

Under min rundgang denne gang bemærkede jeg at der er indkigshuller (dørspioner) i dørene til patientstuerne, toiletter og besøgsrum, så det er muligt fra gangarealerne at kigge ind i disse rum. Ledelsen oplyste at der er behov for disse huller (ved toiletterne), og at personalet er opmærksomt på at andre patienter der bliver overvåget når de færdes på gangen, ikke kigger ind gennem hullerne. Det blev endvidere oplyst at det faktisk er et problem at udsynet igennem hullerne ikke er godt nok, og at dette spørgsmål var taget op.

Jeg beder om oplysning om resultatet af denne behandling og om en uddybning af det oplyste om behovet for indkigshuller i dørene. Jeg bemærker i den forbindelse at der efter min opfattelse kun bør være indkigshuller i døre til patientstuer mv. hvis der er behov for særlig observation af patienten. Jeg henviser til at kighuller ikke er i overensstemmelse med patienters ret til et privatliv, da de giver (personalet) mulighed for at iagttage en patient uden dennes vidende. Jeg er opmærksom på at patienterne på Sikringsafdelingen ikke kan sammenlignes med patienter på (lukke-

de/retspsykiatriske afsnit på) andre psykiatriske sygehuse.

Under min rundgang bemærkede jeg også at der på P1 var navneskilte med patientens fulde navn på døren, mens der på afsnit P3 alene var angivet fornavn. Jeg erindrer ikke hvordan forholdet var på P2.

Jeg har tidligere udtalt at skiltning med patienternes fulde navne på steder hvor udefrakommende (besøgende, håndværkere mv.) har adgang, giver anledning til betænkelighed. Efter min opfattelse bør der i almindelighed kun anføres fornavn, og kun hvor dette er nødvendigt, f.eks. af hensyn til patienten selv eller hvis sådan skiltning sker med patientens samtykke eller efter dennes ønske. Selv om der kun i særlige tilfælde afvikles besøg på afsnittene (jf. også pkt. 5.18), beder jeg Sikringsafdelingen om at overveje at ændre navneskiltene på P1 (og P2 hvis der også dér anvendes det fulde navn) i overensstemmelse hermed. Jeg beder om underretning om resultatet af disse overvejelser.

3.4. Besøgsrum

I indgangen (slusen) til hvert enkelt afsnit er der som nævnt et besøgsrum. Jeg besigtigede under rundgangen besøgsrummene på P1 og P3. Besøgsrummet på P1 var for nylig blevet renoveret ved maling af vægge og nyt linoleum på gulvet. Der var ikke kommet udsmykning på væggene endnu efter renoveringen, men det ville der komme. I besøgsrummet på P3 var der udsmykning, og det fremstod derfor hyggeligere.

Inventaret er en sofa, to lænestole i blåt betræk med dekorative hynder og et bord. Der er et spisebord med fire stole ligeledes i blåt betræk. Under vinduet er der en hylde hvor der i hver side står henholdsvis et tv med dvd-afspiller og en ghettoblaster. Der står en grøn plante i vindueskarmen. Der er (som nævnt) indkigshul i døren

Det blev oplyst under inspektionen at besøg skal foregå i besøgsrummene medmindre andet er aftalt. Besøg kan i særlige tilfælde foregå på stuen eller i afsnittet, jf. nedenfor under pkt. 5.18.

Jeg går ud fra at der nu er opsat udsmykning på væggene i besøgsrummet på P1.

Besøgsrummene, der fremstod funktionelle, giver mig ikke (i øvrigt) anledning til bemærkninger.

På gangen ved besøgsrummene er der, som også allerede nævnt, et telefonrum til afsnittets patienter med adgang til et toilet der kan benyttes af de besøgende. Telefonrummet anvendes også som depotrum. I telefonrummet på afsnit P1 er der på et af skabene et skilt hvoraf det fremgår at skabet anvendes til bæltter. Ledelsen tilkendegav at ville overveje om det er nødvendigt at det udtrykkeligt fremgår ved skiltning at der opbevares bæltter dette sted.

Jeg beder om underretning om resultatet af disse overvejelser.

3.5. Toilet- og badeforhold

Alle afsnit har et kombineret toilet- og baderum med to brusenicher og et toilet. To af afsnittene har desuden to separate toiletter der på det ene afsnit (P1) er opdelt i et herre- og et dametoilet hvilket fungerer fint. På afsnit P2 er det ene patienttoilet (for mere end 10 år siden) inddraget til en udvidelse af kontoret.

I baderummene står der også en vaskemaskine og en tørretumbler som patienterne benytter.

De separate toiletter har hvide fliser på alle væggene, og gulvet er små, sandfarvede klinker. Ved håndvasken er der et spejl, håndsæbe i magnetholder og håndklæder. Der er som nævnt indkigshuller i dørene til toiletterne.

Sikringsafdelingen anser toilet- og badeforhold for et stort problem. Da to patienter

ikke kan bade sammen, er der reelt kun et bad til afsnittets 10 patienter. Af samme grund er den ene brusekabine på baderummet på et af afsnittene (P1) inddraget til vaskemaskine og tørretumbler (der er låst inde). På grund af det særlige klientel, hvoraf nogle er urenlige, og det forhold at Sikringsafdelingen både har mænd og kvinder, kræver afvikling af bad mv. meget planlægning. De enkelte patienter har faste badetider, men især efter idræt kan det være et problem at få afviklet bad.

Europarådets Torturkomité der besøgte Danmark, herunder Sikringsafdelingen, i februar 2008, har i sin rapport af 24. juli 2008 om besøget (der er offentliggjort på komitéens hjemmeside den 25. september 2008) også bemærket at adgangen til baderum kunne forbedres. Under henvisning til at Sikringsafdelingen forventede at skulle flytte til nye lokaliteter i Slagelse, bad komitéen om at modtage aktuelle oplysninger herom.

Jeg er enig med Sikringsafdelingen (og torturkomitéen) i at bade faciliteterne er utilstrækkelige. På grund af beslutningen om flytning foretager jeg mig dog ikke mere vedrørende dette forhold.

Der er som nævnt almindelig håndsæbe og almindelige håndklæder på toilet- og baderummene. Under den afsluttende samtale undrede det ledelsen da det ikke længere skulle være muligt at købe almindelig håndsæbe fra Sikringsafdelingens leverandør af toiletartikler.

Jeg forstår det oplyste sådan at Sikringsafdelingen er enig i at der på toiletter og baderum – af hygiejniske grunde – bør være flydende håndsæbe og engangshåndklæder/papirhåndklæder. Jeg går derfor ud fra at Sikringsafdelingen vil udskifte håndsæben og de almindelige håndklæder med flydende håndsæbe og engangshåndklæder/papirhåndklæder.

3.6. Aktivitetslokaler

3.6.1. Motionsrum

På to af afsnittene er der et motionsrum med bordtennis og/eller billard, en eller flere motionscykler, ribber, tv, playstation, point-tavle og en 'almindelig' undervisningstavle. Der er ingen undervisningslokaler på Sikringsafdelingen. Undervisningen foregår nu enten i motionsrummet eller i spisestuen, jf. min opfølgingsrapport af 6. februar 2001 vedrørende inspektionen i 2000.

Om undervisning henviser jeg i øvrigt til pkt. 5.7.

3.6.2. Gymnastiksal

På tidspunktet for min inspektion i 2000 havde Sikringsafdelingen et værksted med mulighed for tre forskellige aktiviteter, men træværkstedet havde på det tidspunkt stået ubenyttet hen i ca. tre år, jf. rapporten af 29. september 2001 fra denne inspektion. Hele værkstedet er nu nedlagt, og der er i stedet lavet en større sal der bliver anvendt til boldspil. I salen er der bl.a. basketballkurve og hockey mål. På en gang ved siden af hallen står der forskellige træningsmaskiner, heriblandt cykler til spinning. Jeg henviser også til omtalen af aktiviteter nedenfor under pkt. 5.7.

Som det også fremgår dette sted, er de tidligere planer om et udendørs idrætsanlæg, jf. pkt. 4.2 i rapporten fra min inspektion i 2000, skrinlagt. Jeg henviser nærmere herom til pkt. 5.7.

3.6.3. 'Salen'

Sikringsafdelingen har en sal der tidligere blev brugt som gymnastiksal, men nu mest anvendes til fællesarrangementer, herunder både som festsal og kirkesal, samt til retsmøder. Salen er mindre end gymnastiksalen og har et klaver, to skriveborde og madrasser der bruges i terapien ('boldseng' med kugle-dyne og 'musikseng'). Gulvet er malet op med en badmintonbane, men der er i salen reelt ikke højt nok til loftet til badminton

(som nu kan spilles i den anden sal). Der er endvidere mulighed for at opsætte et volleyballnet. Der er tre vinduer i førstesalshøjde, og rummet har gode lysforhold.

3.6.4. Gårdhaverne

Hvert afsnit har som nævnt sin egen gårdhave der er omgivet af en høj ringmur. Alle gårdhaverne har en stor græsplæne med enkelte træer og blomster, en træpavillon, bænke, stole og borde og en udendørs grill. Der er bl.a. mulighed for at spille fodbold, volleyball og basketball. I gårdhaven i P1 er anlagt en mindre frugthave, og muren er dekoreret med en række store 'Lucky Luke'-malerier. Der er dette sted endvidere en løbebane og en boksebold i pavillonen. Der er siden min inspektion i 2000 blevet etableret et hønsehus i P2's gårdhave. I denne have er der ligeledes en petanquebane og forhindreingsbane. P3-haven er meget sparsomt indrettet; den indeholder kun en pavillon, tre bordbænke-sæt og to jernstativer der kan fungere som fodboldmål.

Jeg beder om at få oplyst hvorfor der ikke er flere aktivitetsmuligheder i denne gård.

Alle tre gårdhaver var – trods forskellen på indretning – pæne og velholdte, men fremtrådte på grund af årstiden en smule triste.

3.7. Udsugningsanlægget

I rapporten fra min inspektion i 2000 skrev jeg bl.a. følgende:

'Under rundgangen blev opmærksomheden henledt på Sikringsafdelingens udsugningsanlæg, der er af ældre dato. Udsugningsanlægget støjer og giver problemer for bl.a. slimhinder hos såvel patienter som ansatte. Det blev oplyst at anlægget for nogle år siden er rensat, men at dette kun løste problemerne midlertidigt. Det blev endvidere oplyst at der er udarbejdet en ingeniørrapport om udsugningsanlægget, og at problemerne bl.a. består i ophobning af støv i anlægget og

tilstopning af filtre. Idet der som udgangspunkt ikke må være vinduer på Sikringsafdelingen der kan åbnes, har udsugningsanlægget en meget væsentlig funktion for indeklimaet på afdelingen.

Jeg kunne under rundgangen selv konstatere at udsugningen giver nogen baggrundsstøj som formentlig er generende i længden. Det er efter min opfattelse utilfredsstillende at udsugningsanlægget er støjende og efter det oplyste giver både patienter og personale heלבredsgener.

Jeg går ud fra at problemet med ophobning af støv i udsugningsanlægget er et regelmæssigt tilbagevendende problem. Der er således behov for en plan for hvornår anlægget skal efterses og renses, og jeg går ud fra at ingeniørrapporten har beskæftiget sig med dette spørgsmål.

Jeg anmoder Vestsjællands Amt om en udtalelse om det anførte.'

Amtet oplyste at amthospitalets tekniske afdeling havde haft et firma til at gennemgå anlægget. En rapport af 14. november 2000 indeholdt detaljerede måledata og løsningsforslag som ville kunne forbedre anlæggets effekt og eliminere gener i form af støj. Teknisk afdeling havde foreslået at man også ventilerede gangene. Ændringer var iværksat på afsnit P2, og hvis ændringerne havde den ønskede effekt, ville anlæggene på de øvrige afsnit også blive renoveret.

Jeg tog i opfølgingsrapporten af 6. februar 2001 det oplyste til efterretning.

Under denne inspektion blev det på forespørgsel oplyst at udsugningen er forbedret, men at det stadig er et problem at få temperaturen tilstrækkelig ned, og at der ikke er noget at gøre ved larmen.

Under rundgangen bemærkede jeg ikke selv specielle gener fra udsugningsanlægget, herunder støj. Idet jeg går ud fra at de tidligere gener er afhjulpet i det omfang det har været muligt, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

4. Samtaler med enkelte patienter

Under inspektionen havde jeg samtaler med fem patienter som alle havde ønsket en samtale med mig. Fire af patienterne har modtaget separat skriftligt svar som opfølgning på samtalen, mens det med den sidste patient blev aftalt at der ikke skulle ske en sådan skriftlig opfølgning. Samtalerne vedrørte patienternes egne forhold, men to af samtalerne vedrørte også nogle generelle forhold (stuer uden eget toilet og bad og anvendelse af personale fra et privat vagtfirma). Disse klager er omtalt under henholdsvis pkt. 3.1 og 5.23.

5. Andre forhold

5.1. Belægning mv.

Sikringsafdelingen modtager som nævnt kun personer efter en retslig beslutning eller farlighedsdekret udstedt af Justitsministeriet. Hvis resultatet af en mentalundersøgelse er en indstilling om en anbringelsesdom på Sikringsafdelingen, vil der normalt blive truffet kendelse om at patienten skal forblive på Sikringsafdelingen i varetægtssurrogat indtil domsafsigelsen.

Det er indtrykket at klientellet på Sikringsafdelingen har ændret sig gennem årene til mere syge patienter der er vanskeligere at behandle end de tidligere patienter. En mulig årsag til dette kan være at der er kommet mange flere retspsykiatriske afdelinger der i højere grad end tidligere giver mulighed for at anbringelsesdømte nu i videre omfang og med en bedre sikkerhed kan 'nøjes med' en anbringelsesdom til psykiatrisk hospital. Antallet af anbringelsesdomme er steget gennem årene, men antallet af anbringelsesdomme til Sikringsafdelingen er samlet set ikke steget de sidste 20 år. I første del af denne periode var der et fald i antallet af anbringelsesdomme til Sikringsafdelingen, men i de sidste 10 år er der igen sket en stigning. Om ændringen i klientellet henviser jeg også til det svar fra sundheds- og fore-

byggelsesministeren til Folketingets Retsudvalg der er citeret under pkt. 5.24.

Udviklingen i patientsammensætningen er omtalt i en generel information om Sikringsafdelingen (fra oktober 2002 og revideret i maj 2004) der findes på www.sundhed.dk, og i et forslag til plan for retspsykiatrien i Region Sjælland samt overvejelser for Sikringsafdelingen i fremtiden (december 2005) der findes på regionens hjemmeside. Det fremgår heraf at ca. halvdelen af patienterne indlægges på farlighedsdekret.

Jeg beder om at få oplyst hvordan fordelingen er i dag på anbringelsesdømte, patienter med farlighedsdekret, mentalobersvander og varetægtssurrogatanbragte.

Sikringsafdelingen er, som tidligere nævnt, en landsdækkende afdeling. Ca. 80 pct. af de indlagte patienter kommer fra andre regioner end Region Sjælland.

Som også allerede nævnt, har Sikringsafdelingen plads til i alt 30 patienter. Der er ikke i psykiatriplanen planer om at ændre kapaciteten, men det er planen at indrette de nye bygninger til Sikringsafdelingen fleksibelt så det bliver muligt at tilpasse til ændringer i behovet på landsplan.

De tre afsnit fungerer ens. Der sker ikke visitation af patienterne til et bestemt afsnit, men dertil hvor der er en ledig plads. Der kan dog flyttes rundt på patienterne efter en konkret vurdering, f.eks. hvis der ellers vil komme for mange kvinder på samme afsnit, eller eventuelt af behandlingsmæssige grunde. Tidligere har Sikringsafdelingen flyttet patienter fra et afsnit til et andet for at afprøve farlighed i nye rammer til brug for overvejelser om anbefalinger om udgang og udslusning.

Mange af Sikringsafdelingens patienter er indlagt i (meget) lang tid. I 2005 var indlæggelsestiden i gennemsnit syv år.

Behovet for pladser veksler. På tidspunktet for inspektionen i 2000 var der ingen venteliste, men på tidspunktet for inspektionen

denne gang var to patienter, begge med farlighedsdekret, på venteliste til Sikringsafdelingen. Af forslaget til plan for retspsykiatrien i Region Sjælland samt overvejelser for Sikringsafdelingen i fremtiden fremgår det at der begyndte at komme venteliste i 2002. I 2002-2004 måtte to patienter vente i flere måneder på indlæggelse, og ventetiden var i disse tre år henholdsvis 286, 182 og 323 dage. I 2001 var der 10 tomme pladser hvilket gjorde det muligt midlertidigt at lukke og renovere et afsnit. De patienter der var på afsnittet, blev midlertidigt flyttet til et andet afsnit på Sikringsafdelingen.

Jeg beder om at få oplyst hvordan situationen er i dag, og om der fra 2005 til nu også generelt har været venteliste til Sikringsafdelingen. Jeg beder endvidere om at få oplyst hvor lang ventetiden normalt er.

Sikringsafdelingen har siden 1. juni 1994, hvor det tidligere nævnte regulativ for afdelingen trådte i kraft, haft mulighed for også at modtage kvindelige patienter. På tidspunktet for inspektionen i 2000 havde Sikringsafdelingen to kvindelige patienter der var indlagt på hver sit afsnit. Det blev dengang på forespørgsel oplyst at deres behov for skærmning i forhold til de mandlige patienter af personalet ikke blev oplevet som større eller anderledes end det er tilfældet for mandlige patienter indbyrdes.

Udviklingen med hensyn til kvindelige patienter er også nævnt i den generelle information om Sikringsafdelingen. På et tidspunkt havde Sikringsafdelingen syv kvinder indlagt. På inspektionstidspunktet den 24. januar 2008 havde Sikringsafdelingen fire kvindelige patienter. Det blev oplyst at Sikringsafdelingen er opmærksom på relationen mellem kvinderne og mændene.

Jeg har noteret mig at Sikringsafdelingen er opmærksom på relationen mellem kvinderne og mændene, og jeg går ud fra

at der fortsat ikke opleves problemer i forholdet mellem kønnene.

Ved de tidligere inspektioner havde Sikringsafdelingen flere grønlandske patienter, men ved inspektionen den 24. januar 2008 var der ingen grønlandere blandt patienterne.

Af den generelle information om Sikringsafdelingen fremgår det at antallet af patienter med anden etnisk baggrund end dansk på fire år var steget fra 10 til 33 pct. Under inspektionen blev det oplyst at Sikringsafdelingen efter reoveringen i 2001 hvor et afsnit – som tidligere nævnt – var lukket, fik i alt 10 nye patienter med anden etnisk baggrund, og at Sikringsafdelingen siden da i gennemsnit har haft mellem 30 og 45 pct. patienter med anden etnisk baggrund end dansk.

Det blev endvidere oplyst at alle de patienter med anden etnisk baggrund end dansk som har ønsket det, og som har været tilstrækkeligt stabile (med hensyn til psykose og farlighed), har fået undervisning i dansk. Det blev endvidere oplyst at alle de patienter som Sikringsafdelingen nu har, forstår og taler dansk. Sikringsafdelingen anvender i øvrigt tolketelefon (som afdelingen er meget glad for) og har nu ansat en arabisk- og en kurdisk-talende pædagog og en arabisk-talende psykolog. Der er oplysning om muligheden for tolkebistand, eventuelt via tolketelefon, i den (udaterede) folder som Sikringsafdelingen har udarbejdet til patienter og pårørende.

Jeg har noteret mig at patienter med en anden etnisk baggrund end dansk bliver undervist i dansk hvis de ønsker det og er tilstrækkeligt stabile, og at de mange patienter med anden etnisk baggrund end dansk som Sikringsafdelingen har i dag, alle forstår og taler dansk.

Jeg har endvidere noteret mig at der anvendes tolkebistand, herunder tolketelefon, og at der er ansat en arabisk- og en

kurdisk-talende pædagog og en arabisk-talende psykolog.

Jeg er bekendt med at Sundhedsstyrelsens pjece 'Tvang i psykiatrien' findes på flere sprog, og jeg går ud fra at Sikringsafdelingen har et oplag heraf på forskellige sprog til udlevering til fremmedsprogede patienter ved anvendelse af tvang.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse om der ud over nævnte pjece findes andet generelt informationsmateriale på andre sprog end dansk.

I rapporten om min inspektion i 2000 bad jeg om at få oplyst hvorvidt Sikringsafdelingen af hensyn til patienter af udenlandsk herkomst ved ansættelse af personale er særligt opmærksomme på at ansætte medarbejdere med anden etnisk baggrund end dansk. Som svar herpå blev det oplyst at Sikringsafdelingen ikke havde gjort noget særligt for at ansætte en medarbejder med anden etnisk baggrund end dansk, men at afdelingen imidlertid ville se positivt på eventuelle fremtidige henvendelser fra ansøgere med anden etnisk baggrund. Dette noterede jeg mig.

I brevet af 15. januar 2009 har Psykiatrien oplyst at det har været nævnt i stillingsopslag at man gerne så ansøgere med anden etnisk baggrund end dansk.

Jeg har ovenfor noteret mig at der siden sidste inspektion er ansat en arabisk- og en kurdisk-talende pædagog og en arabisk-talende psykolog. Jeg har endvidere noteret mig at det i stillingsopslag har været nævnt at man gerne så ansøgere med anden etnisk baggrund end dansk. Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse om den store stigning der har været i antallet af patienter med anden etnisk baggrund end dansk, i øvrigt har givet anledning til nye overvejelser af spørgsmålet om at gøre noget særligt for at ansætte medarbejdere med anden etnisk baggrund end dansk. Jeg er, som det fremgår af pkt. 5.23, opmærksom på de rekrutteringsvanske-

ligheder som Sikringsafdelingen har, og som naturligvis også påvirker muligheden for at ansætte personale med anden etnisk baggrund end dansk.

5.2. Adgang til frisk luft

Af forarbejderne til psykiatrilovens § 2 der er citeret under pkt. 2 og bl.a. omfatter mulighed for udendørs ophold, fremgår det at regeringen i april 1997 indgik en aftale med den daværende amtsrådsforening og Københavns og Frederiksberg kommuner om den fortsatte udbygning af tilbuddene til sindslidende, og at parterne bl.a. var enige om en målsætning om at alle patienter skulle have mulighed for at komme ud i frisk luft dagligt.

Sikringsafdelingen fremtræder – som nævnt under den bygningsmæssige gennemgang – udadtil som et fængsel med høje mure (der forhindrer indkig). Til hvert afsnit er der en gårdhave med tilhørende stor græsplæne der er omgivet af en høj ringmur.

Under inspektion blev det oplyst at patienterne har adgang til gården/haven både enkeltvis uden personaleledsagelse og flere sammen med personale (to ansatte). Adgangen med personale sker på faste tider fire gange om dagen, og i de mellemliggende perioder kan patienterne enkeltvis komme ud i gården en halv time ad gangen. Selv om en patient ikke har fællesskab med de øvrige patienter på afsnittet, kan patienten således komme ud i gården, og det er derfor også sjældent at patienterne ikke kan komme ud i frisk luft når de ønsker det. Efter at der er sat projektører op på gårdarealerne, er det muligt at benytte dem i videre omfang.

Jeg har noteret mig at alle patienterne kan komme ud i frisk luft (flere gange) hver dag hvis de ønsker det.

5.3. Handicaptilgængelighed

Som det fremgår af den bygningsmæssige gennemgang ovenfor, er Sikringsafdelingen indrettet i bygninger i ét plan.

Under inspektionen blev det oplyst at ingen af patienterne bruger kørestol, men at en af de ansatte gør. Der har tidligere været en patient der brugte kørestol, hvilket der ikke var problemer forbundet med.

Forholdene giver mig ikke anledning til anden bemærkning end at jeg går ud fra at det planlagte nye byggeri vil blive indrettet så det er tilgængeligt også for mennesker med handicap.

5.4. Opbevaring af journaler

Spørgsmålet om hvordan patientjournalerne føres, og om adgang hertil blev ikke berørt under inspektionen.

Jeg beder om oplysning herom.

5.5. Medicin

Det er kun på det ene afsnit – P1 – at der er et særskilt medicinrum. På de to andre afsnit opbevares medicinen på kontoret.

Det blev oplyst at patienterne indtager deres medicin under opsyn. Det blev ikke i øvrigt drøftet nærmere hvordan Sikringsafdelingen håndterer medicinen.

Jeg beder om at få oplyst dette. Idet jeg går ud fra at der foreligger en instruks herom, jf. Sundhedsstyrelsens vejledning nr. 9429 af 30. juni 2006 om ordination og håndtering af lægemidler hvoraf det bl.a. fremgår at det er ledelsens ansvar at der er udarbejdet de nødvendige instrukser om medicinbehandling, beder jeg om en kopi af denne instruks.

Jeg beder endvidere om at få oplyst om Sikringsafdelingen får en kvittering fra apoteket når der afleveres restmedicin. Jeg kan oplyse at jeg tidligere har udtalt at psykiatriske sygehuse ved aflevering af medicinrester – ud fra kontrolmæssige hensyn – bør modtage en kvittering fra apoteket. Det kan eventuelt foregå således at apoteket kvitterer for modtagelsen på en liste som sygehuset har udfærdiget,

over den mængde restmedicin som afleveres.

I forbindelse med oplysningen om den store andel af patienter med anden etnisk baggrund end dansk blev det oplyst at flere afrikanere har et lidt anderledes blodbillede (hvad angår antallet af en speciel type hvide blodlegemer) der har betydning for om de umiddelbart tåler en bestemt type medicin. Der er en begrænset erfaring/forskning på området. Den ledende overlæge har søgt at indsamle viden herom fra andre lande, men det er vanskeligt.

Jeg har noteret mig at Sikringsafdelingen søger at indsamle mere viden på dette felt.

5.6. Forplejning

Maden til patienterne fås fra Holbæk Sygehus. Der er tale om almindelig (somatisk) sygehuskost som er mager, men utilstrækkelig i mængde. For at der skal være nok mad, bestiller Sikringsafdelingen derfor ekstra portioner.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse om problemet med for små portioner har været drøftet med Holbæk Sygehus. Jeg beder endvidere om oplysning om hvorvidt maden anrettes i portioner eller som buffet til patienterne.

Jeg beder endvidere Sikringsafdelingen om at oplyse om der modtages og ophænges menuplaner så patienterne kan se hvad der er på menuen til frokost og til aften hver uge.

I sagen om min inspektion af Fjorden (nu Psykiatrien Roskilde/Køge) har Psykiatrien Region Sjælland i et brev af 2. oktober 2008 oplyst at der er øget fokus på indholdet og kvaliteten af den mad der tilbydes patienterne, ikke mindst i takt med den øgede opmærksomhed på kostens positive betydning for patientbehandlingen. Psykiatrien har videre oplyst at Region Sjællands forretnings-

udvalg den 16. september 2008 drøftede en ny fælles strategi for kostforplejningen i regionen, og at der i regionen er iværksat et omfattende projekt om udvikling af den kulinariske madkvalitet – et projekt der bl.a. gennemføres ved hjælp af regionale udviklingsmidler. I brev af 23. december 2008 med bilag har Psykiatrien oplyst nærmere om dette projekt.

Der er, som nævnt i den bygningsmæssige gennemgang, køkkenfaciliteter på hvert afsnit, men disse køkkener må ikke anvendes til fælles madlavning til patienterne. Det hænder dog at der laves mad til et afsnit. Der er desuden grillaftener om sommeren.

Gennem købmanden har patienterne mulighed for at bestille forskellige madvarer, f.eks. kød til grillen og pizzaer til fryseren. De kan handle en gang om ugen.

Jeg modtog ingen klager over maden på Sikringsafdelingen.

Under inspektionen spiste jeg og mine medarbejdere et måltid svarende til det som patienterne fik til frokost den pågældende dag.

Forplejningen på Sikringsafdelingen giver mig ikke anledning til bemærkninger, men alene til spørgsmålet ovenfor om portionsstørrelser.

5.7. Beskæftigelse

I det tidligere nævnte forslag til plan for retspsykiatrien samt overvejelser for Sikringsafdelingen i fremtiden er aktivitetsmulighederne på Sikringsafdelingen nærmere beskrevet. I den forbindelse er anført følgende:

‘...’

Der anvendes mange former for aktiviteter, når patienterne på Sikringen behandles, idet patienterne ofte er resistente for behandling med medicin. Det er derfor vigtigt også i behandlingsøjemed at de fysiske rammer giver mulighed for mange aktiviteter.

Patienterne på Sikringen kan have svært ved at indgå i verbal og fysisk kontakt med andre. For disse patienter bliver det imidler-

tid nemmere, hvis kontakten sker gennem aktiviteter. Dels fordi patienten selv har været med til at vælge aktiviteten, og dels fordi den er velkendt.

Fælles for alle patienter er, at aktiviteter øger deres færdigheder, selvtillid samt sociale formåen.

I forløbet hvor patienten bedres, kan vedkommende, efter nøje vurdering, deltage i forskellige aktiviteter, både individuelt og i grupper. Der skelnes mellem behandlingsaktiviteter og mere hobbybetonede aktiviteter. Behandlingsaktiviteterne er strukturerede efter patientens formåen og har et klart og veldefineret behandlingsmål. De hobbybetonede aktiviteter er ofte mere spontane, og patienten har mulighed for at vælge til eller fra.'

For patienterne på alle tre afsnit er der således en del aktiviteter som alle udgør en del af behandlingen af den enkelte patient. Behandlingsaktiviteterne omfatter miljøterapi, ergoterapi, musikterapi og idræt. Behandlingsaktiviteterne tilrettelægges individuelt og er ifølge den generelle information om Sikringsafdelingen målrettede, faste og fagligt begrundede aktiviteter der skønnes at styrke patientens ressourcer og minimere symptomerne. Den samlede behandlingsindsats diskuteres og koordineres på afsnitskonferencerne, og alle behandlingstiltag evalueres løbende og justeres efter behov.

Der har, som nævnt under pkt. 3.6.2, tidligere været et værksted der ved inspektionen i 2000 havde stået ubenyttet hen i ca. tre år og nu er nedlagt. Som nævnt samme sted, er der i stedet lavet en større idrætssal hvilket har betydet at patienterne bedre kan spille bold, herunder fodbold, indendørs om vinteren. På gangen bag ved salen er der redskaber til vægttræning/styrketræning der er anskaffet fra et andet motionsrum på hospitalets område. Her er også 13 cykler til spinning der rykkes ind i hallen når de skal benyttes. Opsætningen af redskaber til vægttræning mv. er et nyt tiltag der er etableret for at give de patienter der ikke har tilladelse til at komme

uden for Sikringsafdelingen, mulighed for at træne. Det fungerer fint med den nye sal.

Sikringsafdelingen lægger vægt på fysisk udfoldelse, og der er derfor faste skemalagte ugentlige aktiviteter med deltagelse af idrætslærere, herunder spinning to gange om ugen. I sommerhalvåret har patienterne mulighed for at spille fodbold udendørs to gange om ugen i den ene af patientgårdene.

Den ansøgning om et udendørs idrætsanlæg som Sikringsafdelingen i sin tid indsendte, jf. pkt. 4.2 i rapporten fra inspektionen i 2000, blev som allerede nævnt trukket tilbage, og dette projekt er således ikke gennemført. Det blev under inspektionen oplyst at Sikringsafdelingen havde søgt om en fodboldbane uden for det sikrede område, da Sikringsafdelingen bruger græsplænen i P1's og P2's haver til fodbold, og andre patienter ikke kan bruge gårdtursarealet samtidig.

Jeg går ud fra at det sigtede til den gamle ansøgning, men beder om oplysning om hvorvidt det er korrekt forstået.

Den gamle gymnastiksal bliver brugt alsidigt, f.eks. til aftenarrangementer og gudstjeneste. Jeg henviser i øvrigt til omtalen af denne sal under pkt. 3.6.3.

Patienter der af Justitsministeriet har fået tilladelse til udgang, har desuden mulighed for at deltage i idræt i det idrætshus som den retspsykiatriske afdeling råder over, og hvor der kan tilbydes flere aktiviteter end i Sikringsafdelingens egen sal. Hvis patienterne er velbehandlede, er der også mulighed for at deltage i f.eks. svømning og cykling på mountainbikes, men det kræver dog særskilt tilladelse fra Justitsministeriet.

Patienter der har tilladelse til udgang, kan ligeledes deltage i gåture i området, ture til skov og strand, sejltur i afdelingens båd og tur til byen. Udgang/ture uden for Sikringsafdelingen er altid med to ledsagere. Det er et kvalitetsmål for Sikringsafdelingen at patienter der har tilladelse til udgang uden for

Sikringsafdelingen, skal ud mindst én gang om ugen.

I træningskøkkenerne der er på afdelingerne, kan ergoterapeuterne endvidere træne madlavning med patienterne.

På de enkelte afsnit findes der tv og spil mv. som patienterne har mulighed for at holde sig beskæftiget med.

Der er oplysning om mulighederne for aktiviteter i Sikringsafdelingens folder til patienter og pårørende. Foruden oplysning om deltagelse i forskellige idrætsaktiviteter er det nævnt at der hver måned afholdes en fælles aktivitet, f.eks. bankospil, og gudstjeneste.

Til hvert afsnit er der tilknyttet tre aktivitetsmedarbejdere. Der er desuden tilknyttet fire idrætslærere der ud over Sikringsafdelingen betjener det almene retspsykiatriske afsnit og den almenpsykiatriske afdeling, og en musikerapeut, jf. også pkt. 5.23. Aktivitetsmedarbejderne skal bl.a. være med til at sikre at planlagte aktiviteter bliver gennemført, og at der herudover gennemføres fællesarrangementer som f.eks. bankospil.

I forbindelse med inspektionen i 2000 tilkendegav jeg at det var uhensigtsmæssigt at Sikringsafdelingen ikke råder over egentlige undervisningslokaler, og at undervisning derfor måtte foregå enten i motionsrummet (som fandtes på to afsnit) eller på patientstuerne. Efter oplysning om at der ikke var behov for lokaler alene til undervisning, og at undervisningen nu er tilrettelagt på den måde at den for alle tre afsnit foregår i spise-stuen eller motionsrummet, meddelte jeg i opfølgingsrapporten at jeg ikke foretog mig mere vedrørende dette spørgsmål.

I det tidligere nævnte forslag hvori der er overvejelser om Sikringsafdelingen i fremtiden, er det nævnt at det endnu ikke har været muligt at finde økonomiske midler til at etablere tidssvarende undervisningslokaler. Jeg går ud fra at der vil komme undervisningslokaler i det nye byggeri.

I brevet af 15. januar 2009 har Psykiatrien Region Sjælland oplyst at der på Sikringsaf-

delingen er indgået faste aftaler om undervisning i forskellige fag. Afdelingen har således et fast timetal der dækkes af forskellige lærere med forskellige fagspecialer. Det giver sædvanligvis mulighed for at de patienter der ønsker det og kan profitere af det, kan få undervisning.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at uddybe det oplyste om undervisning i afdelingen, herunder med oplysning om hvor mange timers undervisning der er tildelt om ugen, hvilke fag der kan undervises i, hvor mange der typisk deltager i undervisning, og om patienter der kan profitere af undervisning, motiveres til at modtage undervisning.

5.8. Vejledning efter psykiatrilovens § 3, stk. 2

Efter § 3, stk. 2, i psykiatriloven skal lægen vejlede patienten om formålet med indlæggelsen, opholdet og behandlingen samt om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse hvornår og hvordan denne vejledning finder sted.

5.9. Patienternes kontakt med læge mv.

I Region Sjællands bidrag til et åbent samråd den 7. december 2007 om Sikringsafdelingen er det bl.a. nævnt at patienterne på Sikringsafdelingen 'er svært sindssyge og for manges vedkommende vanskelige at behandle både på det medikamentelle plan og på det relationelle og miljøterapeutiske plan'.

I den generelle orientering om Sikringsafdelingen er det nævnt at nogle af patienterne har stort behov for og gavn af lægesamtaler/ faste ugentlige kontakter, mens andre er så psykotiske at de ikke magter ret meget samtale, men derimod har brug for ro og – til tider – store doser medicin.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse om det skal forstås sådan at patienter der har stort behov for og gavn af lægesamtaler, normalt får tilbudt en sådan samtale en gang om ugen. Jeg beder endvidere om oplysning om hvor ofte patienter der ikke magter ret meget samtale eller i øvrigt ikke selv tager initiativ til samtaler, får tilbudt en samtale med en læge.

Jeg beder endvidere Sikringsafdelingen om at oplyse hvornår patienterne første gang efter indlæggelsen har samtale med en læge. Ud fra samtalerne under inspektionen og de behandlingsplaner som jeg har modtaget, forstår jeg at patienterne tildeles en kontaktlæge, men for en ordens skyld beder jeg om en bekræftelse på at det er korrekt opfattet.

Desuden beder jeg om oplysning om hvorvidt der i forbindelse med lægesamtaler så vidt muligt fastsættes en dato for en ny lægesamtale således at patienten altid ved hvornår den næste samtale skal finde sted.

Endelig beder jeg om at få oplyst om der normalt deltager andre (f.eks. sygeplejerske, plejepersonale, kontaktperson, studerende) ved lægesamtaler, og i bekræftende fald om det er muligt for patienten at få en samtale med lægen alene hvis patienten ønsker det.

Det fremgår af Sikringsafdelingens folder 'Oplysninger til patienter og pårørende' at patienten ved indlæggelsen vil få tildelt kontaktpersoner som følger patienten under hele indlæggelsen. Under inspektionen blev det oplyst at der anvendes primære og sekundære kontaktpersoner.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse om en patient har mulighed for at skifte kontaktperson, f.eks. hvis der opstår et (åbenlyst) modsætningsforhold mellem patienten og kontaktpersonen. Jeg beder endvidere om at få oplyst hvordan kontaktpersonordningen nærmere fungerer.

5.10. Behandlingsplaner

Efter psykiatrilovens § 3, stk. 3, har overlægen ansvaret for at der opstilles en behandlingsplan for enhver der indlægges på psykiatrisk afdeling, og at patienten vejledes om planens indhold, samt at patientens samtykke til planens gennemførelse til stadighed søges opnået.

I psykiatriloven er det nu specifikt fastsat at behandlingsplanen skal udleveres til patienten medmindre denne frabeder sig dette (§ 3, stk. 3, 2. pkt.). Herved sikres det at patienten både modtager mundtlig vejledning om planens indhold (§ 3, stk. 3, 1. pkt.) og samtidig får mulighed for løbende selv at orientere sig i den skriftlige plan.

Behandlingsplanen skal udarbejdes senest en uge efter indlæggelsen. Det fremgår af pkt. 3 i Sundhedsministeriets vejledning nr. 122 af 14. december 2006 til landets psykiatriske afdelinger (vejledning om forhåndstilkendegivelser, behandlingsplaner, eftersamtaler, obligatorisk vurdering ved tvangsfiksering, beskyttelsesfiksering, udskrivningsaftaler, koordinationsplaner, husordener og klagemuligheder mv. for patienter indlagt på psykiatriske afdelinger). Det fremgår også heraf at der ingen formelle krav er til udformningen af behandlingsplanen, men at den er en del af journalen hvad enten den er indskrevet i journalen eller foreligger som et selvstændigt dokument. Derimod er der nærmere angivne krav til indholdet af behandlingsplanen.

I folderen 'Oplysninger til patienter og pårørende' er der oplysning om at overlægen udarbejder en behandlingsplan, og at den udleveres til patienten. I den generelle information om Sikringsafdelingen er det desuden nævnt at der udarbejdes en behandlingsplan inden for den første uge, og at planen justeres løbende.

Under inspektionen fik jeg udleveret to behandlingsplaner. De omfatter begge 11 forhold (diagnose, social status, undersøgelsesplan, behandlingsmål, behandling, forventet indlæggelsestid/behandlingstid, samtykke,

efterbehandling, patientens holdning til plan, tidspunkt for revurdering/udskrivningsplan og kontaktpersoner) som jeg derfor går ud fra er faste punkter i de behandlingsplaner som Sikringsafdelingen udarbejder. Nogle af de enkelte punkter er i de konkrete planer underopdelt.

De to behandlingsplaner angår patienter der på tidspunktet for planernes udlevering til mig havde haft ophold på Sikringsafdelingen henholdsvis 7 måneder og godt 6 år. Behandlingsplanerne er udfærdiget henholdsvis den 7. og 15. januar 2008. I den første plan er det (under pkt. 6 om forventet indlæggelsestid) noteret at planen skulle drøftes med patienten den følgende onsdag. De følgende punkter er ikke udfyldt. I den anden plan, der indgår som en del af patientens kontinuerlige journal, er det (under pkt. 10 om revurdering) nævnt at planen evalueres løbende og senest skulle evalueres om 6 måneder.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse nærmere om praksis med hensyn til udarbejdelse af behandlingsplaner, herunder om alle sådanne planer evalueres mindst hvert halve år.

Endvidere beder jeg Sikringsafdelingen om at oplyse hvornår behandlingsplanen udleveres til patienten, og om der foreligger en særlig procedure i forbindelse med udlevering af behandlingsplaner.

Jeg går ud fra at Sikringsafdelingen i overensstemmelse med ovennævnte regler tidligere har udarbejdet behandlingsplaner vedrørende begge de to patienter hvis behandlingsplaner jeg har modtaget kopi af. Da det imidlertid ikke fremgår udtrykkeligt af de to udleverede behandlingsplaner, beder jeg Sikringsafdelingen om at oplyse herom. Til identifikation vedlægger jeg en kopi af de to behandlingsplaner som det drejer sig om.

Jeg beder desuden Sikringsafdelingen om at oplyse baggrunden for at alle punkter ikke er udfyldt i det ene tilfælde. For så vidt angår punktet om patientens hold-

ning til planen, er jeg – som det fremgår – opmærksom på at planen endnu ikke havde været drøftet med patienten.

Behandlingsplanerne giver mig i øvrigt ikke anledning til bemærkninger.

5.11. Anvendelse af tvang

Tvang defineres i psykiatriloven som 'anvendelse af foranstaltninger for hvilke der ikke foreligger et informeret samtykke' (psykiatrilovens § 1, stk. 2).

Der er en række grundlæggende betingelser der skal være opfyldt, før tvang kan anvendes. Tvang må ikke benyttes før der er gjort hvad der er muligt, for at opnå patientens frivillige medvirken. Anvendelsen af tvang skal stå i et rimeligt forhold til det som man søger at opnå, og hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige, skal disse anvendes. Tvang skal endvidere udøves så skånsomt som muligt og med størst mulig hensyntagen til patienten, og tvang må ikke anvendes i videre omfang end hvad der er nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål. Disse grundlæggende betingelser fremgår af psykiatrilovens § 4 som indebærer en lovfæstelse af proportionalitetsprincippet, også kaldet 'mindste middels princip'.

Psykiatrilovens kapitel 3, 4 og 5 indeholder bestemmelser om de forskellige former for tvangsforanstaltninger – tvangsindlæggelse, tvangstillbæholdelse, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt, beskyttelsesfiksering, personlige alarm- og pejlesystemer og særlige dørlåse, personlig skærmning, aflåsning af døre i afdelingen, personlig hygiejne under anvendelse af tvang og aflåsning af patientstuer på Sikringsafdelingen. Betingelserne for at anvende de nævnte tvangsforanstaltninger fremgår af psykiatrilovens enkelte bestemmelser. Som tidligere nævnt gælder psykiatrilovens bestemmelser om frihedsberøvelser (lovens kapitel 3) ikke for patienter på Sikringsafdelingen, jf. psykiatrilovens § 40, stk. 3.

Inden en tvangsforanstaltning iværksættes, skal patienten som udgangspunkt underrettes mundtligt og skriftligt om den påtænkte tvang og dens nærmere indhold, baggrund og formål. Ved tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og aflåsning af patientstue efter § 18 a kan underretningen dog i særlig hastende tilfælde undlades, men så skal patienten efterfølgende have en begrundelse for indgrebet (psykiatrilovens § 31). Patienten skal endvidere ved enhver anvendelse af tvang vejledes om adgangen til at påklage tvangsindgrebet (psykiatrilovens § 32, stk. 1). Efter ophør af enhver tvangsforanstaltning skal patienten tilbydes en eller flere samtaler (psykiatrilovens § 4, stk. 5).

Under inspektionen fik jeg udleveret en oversigt over anvendelsen af tvang på Sikringsafdelingen i 2007. Det fremgår heraf at der dette år var 520 bæltefikseringer, 188 anvendelser af remme, 27 tilfælde af indgivelse af beroligende medicin, 3 tilfælde af fastholdelse og 156 tilfælde af tvangsmedicinering. De 520 bæltefikseringer og de 188 tilfælde af anvendelse af remme omfatter (hver især) i alt 22 patienter. De øvrige indgreb omfatter henholdsvis 6, 2 og 9 patienter.

Der foreligger nu også statistiske oplysninger fra Sundhedsstyrelsen vedrørende anvendelsen af tvang på psykiatriske afdelinger i 2007. Af publikationen 'Anvendelsen af tvang i psykiatrien 2007' (Nye tal fra Sundhedsstyrelsen, nr. 13, oktober 2008) fremgår det at der på Sikringsafdelingen dette år var i alt 735 fikseringer og/eller fysiske magtanvendelser fordelt med 519 bæltefikseringer, 186 fikseringer med remme, 3 fastholdelser og 27 tilfælde af indgivelse af beroligende medicin. Det fremgår endvidere at de nævnte foranstaltninger omfattede i alt 24 patienter fordelt med henholdsvis 21, 23, 2 og 5 patienter på de nævnte former for anvendelse af tvang. Ifølge statistikken var der endvidere 5 personer der blev tvangsmedicineret. Antallet af tvangsbehandlinger indgår ikke i Sundhedsstyrelsens statistik hvilket ifølge en note skyldes at det ikke vil give me-

ning at tælle behandlingsformerne medicinering og ernæring der kan forekomme som længerevarende behandlingsforløb og være i forskellige doseringer og af vidt forskellig art.

Der er, som det fremgår, en lille afvigelse mellem de tal jeg fik for så vidt angår antal bæltefikseringer og anvendelse af remme, og de tal der fremgår af Sundhedsstyrelsens statistik herom. I forbindelse med udleveringen af det rapportmateriale som jeg bad om under inspektionen, jf. pkt. 6, blev det oplyst at der var fejl i data på statistikken i Sundhedsstyrelsens modul, hvilket også fremgår af en e-mail og udskrifter som jeg samtidig modtog.

Torturkomitéen har i sin rapport under pkt. 142 anført følgende:

'Finally, despite the fact that statistical data on physical immobilisation is collected centrally, it was very difficult for the CPT's delegation to obtain a precise idea of the use of immobilisation in the individual establishments visited. This was apparently due to the fact that the establishments did not have access to the central electronic register and could not draw information from it. In order for the registration of data to have an effect on practice, regular feedback should be provided to each establishment; this is important for raising the awareness of staff as regards the degree to which force is used in their establishment in comparison to other establishments in Denmark. Following the visit, the Ministry of Health and Prevention indicated that the National Board of Health has been requested to provide information to psychiatric on an ongoing basis on this matter.'

The CPT would like to be provided with statistical information on the use of immobilisation in psychiatric establishments in Denmark in 2007.'

Der foreligger som nævnt nu statistisk materiale på Sundhedsstyrelsens hjemmeside om brugen af tvang i 2007.

Aflåsning af patientstuer er ikke medtaget i den oversigt som jeg modtog under inspektionen, men omfanget heraf fremgår af statistikken på Sundhedsstyrelsens hjemmeside, jf. nærmere herom nedenfor.

Af Sundhedsstyrelsens statistik for 2007 fremgår det endvidere at der ikke blev indberettet tilfælde af personlig skærmning. Regler om personlig skærmning blev indsat i psykiatriloven ved lov nr. 534 af 8. juni 2006 der trådte i kraft den 1. januar 2007, jf. lovens § 18 c. Efter lovens § 20, stk. 1, skal anvendelse af personlig skærmning efter lovens § 18 c, stk. 2, der uafbrudt varer mere end 24 timer, tilføres afdelingens tvangsprotokol (og indberettes til bl.a. Sundhedsstyrelsen, jf. § 52 i bekendtgørelse nr. 1499 af 14. december 2006 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger).

Under inspektionen blev det oplyst at der ikke er mulighed for (fysisk) skærmning på egentlige skærmningsafsnit i afdelingen (jf. herom lovens § 18 e om aflåsning af døre i afdelingen). I brevet af 15. januar 2009 er det oplyst at skærmning anvendes i den daglige omgang med patienterne. Det er oplyst at det er almindeligt at skærme en patient som ikke er helt stabil, eller som selv angiver at han/hun har det dårligt, f.eks. med en fast vagt. Der er endvidere faste regler for hvor mange der skal gå til en patient når det er nødvendigt at aflåse stuedøren (efter psykiatrilovens § 18 a).

§ 18 c definerer personlig skærmning i psykiatrilovens forstand som foranstaltninger hvor et eller flere personalemedlemmer konstant befinder sig i umiddelbar nærhed af patienten (nogle gange benævnt 'fast fodfølge'). Af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen fremgår det at lavere grader af observation/overvågning ikke er omfattet af bestemmelsen idet sådanne foranstaltninger efter regeringens opfattelse ikke udgør så stort et indgreb i den personlige integritet at regulering i psykiatriloven er påkrævet. Det bemærkes herefter at eventuelle retningslinjer for lavere grader af observation/

overvågning derfor kan fastsættes af sygehusmyndighederne. Bestemmelsen fastsætter endvidere i hvilke situationer personlig skærmning må anvendes. Efter stk. 2 må personlig skærmning som patienten ikke samtykker i, kun benyttes i det omfang det er nødvendigt for at afværge at en patient begår selvmord eller på anden vis udsætter sit eller andres helbred for betydelig skade (nr. 1), eller forfølger eller på anden lignende måde groft forulemper medpatienter eller andre (nr. 2). Som nævnt skal der ske tilførsel til tvangsprotokollen og indberetning til bl.a. Sundhedsstyrelsen hvis der anvendes personlig skærmning efter denne bestemmelse uafbrudt i mere end 24 timer.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at uddybe det oplyste om den skærmning der finder sted over for patienterne på Sikringsafdelingen (ud over den skærmning der sker ved aflåsning af patientstuer). Jeg beder endvidere om at få oplyst om der er udarbejdet retningslinjer for skærmning/observation, og i givet fald om at få tilsendt en kopi heraf.

Ved udleveringen af oversigten over anvendelsen af tvang blev det oplyst at en af Sikringsafdelingens patienter har været bæltfikseret stort set hver dag og flere gange om dagen siden han kom for 6 år siden. Denne patient tegner sig således for størsteparten af bæltfikseringerne. Det blev endvidere oplyst at fikseringerne er et led i behandlingen af den pågældende som er meget psykotisk, og som Sikringsafdelingen derfor kun kan skabe kontakt med og aktivere (med f.eks. musikterapi og spil) hvis han er bæltfikseret. Patienten fikseres derfor (som nævnt) flere gange dagligt, men Sikringsafdelingen registrerer nu kun én gang i døgnet i stedet for hver enkelt fiksering for denne patients vedkommende. (De skemaer om fiksering som jeg har modtaget til gennemgang, jf. pkt. 6.2 nedenfor, omfatter også fikseringer af denne patient i 2007 og frem til inspekti-

onstidspunktet, og heri er også nogle dage mere end én registrering).

Sikringsafdelingen oplyste i den forbindelse at Retspsykiatrisk afdeling over for Sundhedsstyrelsen for nogle år siden havde anmodet om at få ændret psykiatriloven med henblik på at få justeret Sikringsafdelingens mulighed for at anvende tvangsfiksering. I brevet af 15. januar 2009 har Psykiatrien henvist til at Sikringsafdelingen i mange år har været nødt til at anvende 'fiksering anderledes end konkret nævnt i loven, bl.a. muligheden for døraflåsning til patienterne på Sikringsafdelingen om natten' (som der blev indført hjemmel til ved lov nr. 377 af 6. juni 2002 om ændring af psykiatriloven, jf. lovens § 18 b og nedenfor under pkt. 5.12). Afdelingen ville gå videre med dette spørgsmål med henblik på at der ved næste revision af psykiatriloven fastsættes særlige regler for Sikringsafdelingen.

Fra regionens hjemmeside er jeg bekendt med at spørgsmålet blev behandlet på et møde i Forum for Psykiatriplanlægning den 26. maj 2008. Det blev anbefalet at der blev rettet henvendelse til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse med anmodning om at psykiatrilovens bestemmelser om tvangsfiksering for Sikringsafdelingens vedkommende ændres, så fiksering bag låst dør kan ordineres gentaget ved behov, efter lægelig skøn og maksimalt for en uge ved den enkelte anvendelse på afdelingen. I brevet af 15. januar 2009 har Psykiatrien Region Sjælland oplyst at der er en fejl i notatet til Forum for Psykiatriplanlægning. Det som Sikringsafdelingen ønsker, er ikke mulighed for at kunne ordinere fiksering bag låst dør gentaget ved behov, men mulighed for at ordinere bæltfiksering gentaget ved behov.

Jeg beder om at blive orienteret om udfaldet af henvendelsen til ministeriet.

Under inspektionen blev det endvidere oplyst at Sikringsafdelingen de sidste 20 år har anvendt fiksering af oppegående patienter.

Denne fiksering foregår på den måde at patienten får et mavebælte på hvortil der er hæftet hånd- og fodremme der løber igennem en ring i bæltet. Remmene løber fra håndleddene gennem ringen i bæltet ned langs med benene til fodleddene der hos patienter der er ekstremt farlige, også kan være forbundet med hinanden med remme (for at forhindre ukontrollerede spark). Jeg henviser til beskrivelsen i et notat af 19. maj 2008 om brugen af hånd- og fodremme på Sikringsafdelingen der findes på regionens hjemmeside, og hvor der også er billeder til illustration af denne form for fiksering. Det blev under inspektionen oplyst at denne form for fiksering anvendes ud fra princippet om mindste middel og som alternativ til indelåsning af patienten på egen stue. Sikringsafdelingen oplyste at Sundhedsstyrelsen og det tidligere indenrigs- og sundhedsministerium (nu Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse) var orienteret herom i forbindelse med at Sikringsafdelingen havde spurgt embedslægen om der skulle være dagligt lægetilsyn med patienter der er fikseret på denne måde, jf. også pkt. 6.2. Sikringsafdelingen havde efterfølgende modtaget et brev fra ministeriet der blot havde anført at det til enhver tid er den administrerende læge der har ansvaret for behandlingen, og at der ikke var regler for denne situation. At ministeriet ikke havde udtalt at fremgangsmåden var ulovlig, havde Sikringsafdelingen tolket sådan at ministeriet ikke havde bemærkninger til fremgangsmåden.

Under inspektionen tilkendegav jeg at den nævnte fremgangsmåde efter min opfattelse ikke er i overensstemmelse med psykiatriloven. Jeg nævnte at Sikringsafdelingen burde foranledige at dette spørgsmål blev rejst i forbindelse med en ændring af psykiatriloven med henblik på eventuelt at skabe en hjemmel hertil.

Torturkomitéen er også kommet med bemærkninger til bl.a. denne form for fiksering. I komitéens rapport af 24. juli 2008 har

torturkomitéen herom anført følgende (pkt. 128):

‘... Such a form of physical immobilisation could be considered as degrading. Following the visit, the Danish authorities stated that the form of physical immobilisation in question was not provided for in Danish legislation and was therefore illegal; the authorities of the Sjælland region have reportedly been informed accordingly. *The CPT would like to receive confirmation that the use of the above-mentioned form of physical immobilisation has been discontinued.*’

Spørgsmålet blev behandlet på det førnævnte møde i Forum for Psykiatriplanlægning den 26. maj 2008. Det fremgår heraf at Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse i brev af 31. marts 2008 – i forlængelse af torturkomitéens besøg på Sikringsafdelingen den 13. februar 2008 – gjorde regionen opmærksom på at Sikringsafdelingens praksis med fiksering af oppegående patienter burde ophøre. Da et sådant ophør ifølge referatet vil betyde væsentlige forringelser af behandlingsmulighederne og patientens bevægelsesfrihed samt forlænge bæltefikseringer og ophold bag låst dør, blev det anbefalet at rette henvendelse til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse med henblik på en lovændring der lovliggør denne fremgangsmåde på Sikringsafdelingen.

Fra Sundhedsstyrelsens hjemmeside er jeg desuden bekendt med at styrelsen i et brev af 9. juli 2008 til de psykiatriske afdelinger har anført bl.a. følgende:

‘Sundhedsstyrelsen er blevet spurgt om, hvorvidt der må iværksættes tvangsforanstaltninger, der i en konkret situation kan synes mindre indgribende over for patienten, fx at fiksere en patient med fikseringsremme til et fikseringsbælte med det formål, at patienten kan være oppegående.

Sundhedsstyrelsen skal fremhæve, at der alene er mulighed for at anvende de former for tvangsforanstaltninger, der er beskrevet i lov om anvendelse af tvang i psykiatrien, jf.

lovbekendtgørelse nr. 1111 af 1. november 2006 og bekendtgørelse nr. 1499 af 14. december 2006 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller m.v. på psykiatriske afdelinger.

Det er efter Sundhedsstyrelsens opfattelse ikke i overensstemmelse med psykiatriloven at gennemføre en fiksering som beskrevet i det ovenfor nævnte spørgsmål, idet fiksering forudsætter, at patienten ligger i en seng.’

Jeg er – som det også fremgår ovenfor – enig med Sundhedsstyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse i at den anvendte fremgangsmåde med tvangsfiksering af oppegående patienter ikke er i overensstemmelse med psykiatrilovens regler.

Da Sikringsafdelingen har opfattet det dagældende Indenrigs- og Sundhedsministeriums tidligere svar på Sikringsafdelingens orientering om den anvendte fremgangsmåde således at ministeriet ikke har haft bemærkninger hertil, foretager jeg mig ikke mere vedrørende det forhold at Sikringsafdelingen har anvendt denne fremgangsmåde indtil Sikringsafdelingen blev orienteret om ministeriets svar til regionen.

Fra artikler i dagspressen i slutningen af november 2008 og fra Folketingets hjemmeside (sundhedsministerens tale under en forespørgselsdebat den 4. december 2008 (F 11) og svar af 12. december 2008 på et spørgsmål (S 675) fra et medlem af Folketinget) er jeg bekendt med at sundhedsministeren har rettet henvendelse til regionen vedrørende dette forhold. Det er også oplyst at Sikringsafdelingen nu er ophørt med at anvende fremgangsmåden med fiksering af oppegående patienter. Det fremgår endvidere at sundhedsministeren har bedt Sundhedsstyrelsen om en faglig vurdering af den nævnte fikseringsmetode og vil foranledige en undersøgelse af anvendelsen af tvangsmetoder i lande

som Danmark normalt sammenligner sig med, for at få afdækket om Danmark kan lære af andre landes tvangsmetoder og derigennem nedbringe anvendelsen af tvang yderligere. Fra regionens hjemmeside er jeg desuden bekendt med at Forum for Psykiatriplanlægning på et møde den 8. december 2008 drøftede et oplæg om bl.a. regelgrundlaget for anvendelse af tvang i psykiatrien, og at Forum for Psykiatriplanlægning ville foreslå regionsrådet at invitere Folketingets Sundhedsudvalg til Sikringsafdelingen for at få yderligere information og presse på for at få gennemført de faglige bedømmelser hurtigst muligt. Af referatet af et møde i Forum for Psykiatriplanlægning den 29. januar 2009 fremgår det at den nævnte undersøgelse vil blive en egentlig videnskabelig undersøgelse der forventes at være færdig i august/september 2009, og at den vil inddrage erfaringer fra udlandet.

Jeg beder om at blive orienteret om udfaldet af henvendelsen til ministeriet på anmodningen om at indføre en hjemmel i psykiatriloven til den nævnte fremgangsmåde.

Jeg har endvidere bedt Sundhedsministeriet om at underrette mig om resultatet af den nævnte videnskabelige undersøgelse der som anført forventes at være færdig i august/september 2009.

Af publikationen 'Anvendelsen af tvang i psykiatrien 2007' (Nye tal fra Sundhedsstyrelsen, nr. 13, oktober 2008) fremgår det at 28 af i alt 37 indlagte patienter på Sikringsafdelingen dette år blev berørt af tvang. Det fremgår endvidere som allerede nævnt at der på Sikringsafdelingen dette år var i alt 735 fikseringer og/eller fysiske magtanvendelser fordelt med 519 bæltefikseringer, 186 fikseringer med remme, 3 fastholdelser og 27 tilfælde af indgivelse af beroligende medicin som omfattede henholdsvis i alt 21, 23, 2 og 5 patienter. Der var endvidere 5 patienter der blev tvangsmedicineret (flere gange, jf. Sik-

ringsafdelingens oversigt). Endvidere skete der aflåsning af patientstuer i 151 tilfælde fordelt på 28 patienter. 46 af disse aflåsninger skete efter et fast skema hvoraf 37 havde en varighed på mere end 8 timer.

I Sundhedsstyrelsens statistik for 2006 fremgår det ikke hvor mange af de indlagte patienter på Sikringsafdelingen (men alene på Psykiatrihospitalet Nykøbing Sjælland) der blev berørt af tvang. Det fremgår af opgørelsen at der dette år var i alt 553 fikseringer og/eller fysiske magtanvendelser fordelt med 458 bæltefikseringer, 85 fikseringer med remme, 1 fastholdelse og 9 tilfælde af indgivelse af beroligende medicin. Det fremgår endvidere at de nævnte foranstaltninger omfattede henholdsvis i alt 22, 23, 1 og 3 patienter. Der er ikke oplysning om tvangsbehandlere. Der skete aflåsning af patientstuer i 141 tilfælde fordelt på 28 patienter. 48 af disse aflåsninger skete efter et fast skema hvoraf 33 havde en varighed på mere end 8 timer.

For så vidt angår 2005, fremgår det af statistikken at 24 af i alt 35 indlagte patienter på Sikringsafdelingen dette år blev berørt af tvang. Der var i alt 144 fikseringer og fysiske magtanvendelser fordelt med 69 bæltefikseringer, 67 fikseringer med remme, 1 fiksering med handsker og 7 tilfælde af indgivelse af beroligende medicin som omfattede i alt 18 patienter. Der var endvidere 2 tvangsbehandlere i form af tvangsmedicinering. Endvidere skete der aflåsning af patientstuer i 68 tilfælde fordelt på 21 patienter.

Der er således sket en meget stor stigning i anvendelsen af tvang på Sikringsafdelingen fra 2005 til 2006 og en yderligere stigning fra 2006 til 2007.

Jeg beder om oplysning om mulige årsager hertil.

Torturkomitéen havde ved sit besøg på Sikringsafdelingen den 13. februar 2008 – ligesom ved komitéens tidligere besøg på Sikringsafdelingen i 2002 – fokus på brugen af

tvang. Komitéen har i rapporten udtrykt bekymring for de langvarige fikseringer og har nævnt nogle (ekstreme) eksempler herpå (fikseringer af henholdsvis ca. 6, 4 og 1 måneds varighed). Komitéen har også nævnt at der var patienter der var fikseret 'in full view of other patients' på trods af komitéens kritik i rapporten ved besøget i 2002 af denne praksis. Komitéen er også kommet med nogle bemærkninger til de lovændringer som er sket i psykiatriloven på dette område, og som efter komitéens opfattelse ikke er tilstrækkelige, jf. pkt. 126 i rapporten. Komitéen har bedt de danske myndigheder om at genoverveje reglerne og praksis for fiksering af patienter som en presserende sag og har angivet nogle principper og minimumsstandarder der bør inddrages i den forbindelse. Regeringen skal afgive svar til komitéen i januar 2009.

Jeg vil følge med i hvad der videre sker vedrørende dette spørgsmål.

Jeg bemærkede også under min rundgang en patient der var fikseret for åben dør. Det blev oplyst at den pågældende patient var fikseret (3-4 gange om dagen) for at personalet kunne få kontakt med ham, og at døren derfor må stå åben. Det var også tilsigtet at den pågældende patient kunne fornemme det liv der udfoldede sig på gangen. Der var tale om en speciel situation. Som hovedregel er døren ved fiksering kun på klem, men den vil kunne stå mere åben efter ønske fra patientens side. Det blev i den forbindelse tillige oplyst at tvangsfiksering sker på 0-stuen hvis patienten ikke har brug for stimuli, og ellers på egen stue.

Som jeg også tilkendegav under inspektionen, bør døren ind til en patient der er fikseret, kun stå så meget på klem at det er muligt for den faste vagt at se patienten hele tiden uden at det er muligt for personer der færdes på gangen, at kigge ind til den fikserede. Denne tilkendegivelse dækker ikke den netop omtalte patient.

Der er ikke oplysning om anvendelsen af tvang på de enkelte sygehuse/afdelinger i Region Sjælland i årsberetningen for 2007 fra Det Psykiatriske Patientklagenævn ved Statsforvaltningen i Region Sjælland. Af årsberetningen for 2006 fra Det Psykiatriske Patientklagenævn ved Statsamtet Vestsjælland fremgår oplysninger herom som nævnet har modtaget fra Psykiatrisk Center for dette år. Der er ikke særskilte oplysninger om Sikringsafdelingen, men om henholdsvis den almene psykiatriske afdeling i Nykøbing Sjælland og den retspsykiatriske afdeling samme sted.

Det fremgår ikke af årsberetningerne for 2006 og 2007 fra Det Psykiatriske Patientklagenævn ved henholdsvis Statsamtet Vestsjælland og Statsforvaltningen Sjælland hvor mange sager nævnet realitetsbehandlede disse år vedrørende beslutninger om anvendelse af tvang på Sikringsafdelingen, men alene hvor mange der blev behandlet fra Psykiatrihospitalet/Psykiatrisk Center Nykøbing Sjælland (11 i 2006 og 16 i 2007).

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse hvor mange af de nævnte sager der vedrørte patienter på Sikringsafdelingen, og om resultatet af klagesagsbehandlingen i disse tilfælde.

Inden der anvendes tvang, skal patienten – som tidligere nævnt – underrettes mundtligt og skriftligt om den påtænkte tvang og dens nærmere indhold, baggrund og formål. Underretning om anvendelse af tvang i henhold til § 18 b (aflåsning af patientstuer på Sikringsafdelingen af sikkerhedsmæssige grunde) kan dog foretages som en generel information til patienten. I den folder, 'Oplysninger til patienter og pårørende', som Sikringsafdelingen har udarbejdet, er der oplysning om at patientstuerne dagligt er låst mellem kl. 13.00 og 13.30 og desuden en dag om ugen i halvanden time. I to af de tre husordener er der tillige oplysning herom, og det fremgår heraf hvornår de halvanden

timer ligger (henholdsvis tirsdag og onsdag), og at der også er låst om natten (mellem kl. 22.30 og 7.30).

Jeg beder om at få oplyst om patienter der udsættes for tvangsforanstaltninger på Sikringsafdelingen, altid får udleveret Sundhedsministeriets pjece 'Tvang i psykiatrien – om psykiatriske patienters rettigheder ved tvangsindgreb'.

Jeg beder endvidere om at få oplyst om der er udarbejdet andet skriftligt informationsmateriale der udleveres til patienterne ved anvendelse af tvang. I bekræftende fald beder jeg om en kopi heraf.

5.12. Aflåsning af patientstuer

Indtil 1987 var dørene til patientstuerne på Sikringsafdelingen altid låst.

Den tidligere psykiatrilov (lov nr. 331 af 24. maj 1989 med senere ændringer der trådte i kraft den 1. oktober 1989 og samtidig ophævede lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold) indeholdt ikke hjemmel til aflåsning af patientstuer, men ved lov nr. 377 af 6. juni 2002 om ændring af psykiatriloven blev der, som det også fremgår af pkt. 5.11, indført en særlig hjemmel i psykiatriloven til at låse patientstuer i særlige tilfælde over for patienter der er anbragt i Sikringsafdelingen, jf. psykiatrilovens § 18 a og § 18 b.

Efter psykiatrilovens § 18 a, stk. 2, kan aflåsning af patientstuer på Sikringsafdelingen anvendes behandlingsmæssigt med henblik på:

- 1) at etablere nødvendige faste rammer i behandlingen af patienten eller
- 2) at skærme patienten mod for mange stimuli.

Efter psykiatrilovens § 18 a, stk. 3, kan aflåsning af patientstuer på Sikringsafdelingen tillige anvendes i det omfang det er nødvendigt at afværge at en patient:

1) udsætter sig selv eller andre for nærliggende fare for at lide skade på legeme eller helbred,

2) forfølger eller på anden lignende måde groft forulemper medpatienter eller

3) øver hærverk af ikke ubetydeligt omfang.

Efter § 18 b kan patientstuer desuden låses af sikkerhedsmæssige grunde om natten (stk. 1, nr. 1), under den ugentlige konference (nr. 2) og under den daglige behandlingskonference (nr. 3).

Det er både efter § 18 a og § 18 b en læge der har kompetencen til at træffe beslutning om at låse en patientstue/patientstuer, jf. henholdsvis § 18 a, stk. 4, og § 18 b, stk. 2.

Beslutninger om at låse en stue efter § 18 a skal registreres i tvangsprotokollen, jf. psykiatrilovens § 20, stk. 1. Der er et særligt skema hertil ('Tvangsprotokol – skema 5').

Torturkomitéen har i sin rapport bemærket at der i visse tilfælde har været tale om meget langvarige indelåsninger af patienter på deres egne stuer, og har nævnt et konkret eksempel herpå (hvor en patient havde været låst inde på sit værelse siden maj 2007 – komitéen bad i øvrigt om at denne patients situation blev genovervejet som en hastesag). Torturkomitéen har bedt om at få de danske myndigheders bemærkninger om de terapeutiske grunde for denne praksis.

Jeg vil følge med i hvad der videre sker vedrørende dette spørgsmål. Om varigheden af de aflåsninger som jeg har modtaget skemaer om, henviser jeg til pkt. 6.3.

Efter tvangsbekendtgørelsens § 32, stk. 1, skal der føres regelmæssigt tilsyn med patienter der er låst inde på egen stue. Tilsynet skal efter stk. 2 udføres under hensyntagen til patientens ønsker. Som udgangspunkt skal der i dagtimerne ske tilsyn en gang i timen med ca. 10 minutters besøg på stuen og om natten en gang i timen gennem dørspion.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse nærmere om praksis med hensyn til tilsyn

med patienter der er låst inde på deres stuer, og om der gøres notat når sådanne tilsyn har været udført.

5.13. Orientering af bistandsværgen og patientrådgivere

Som tidligere nævnt, gælder bestemmelserne i psykiatrilovens §§ 24-29 om patientrådgivere kun for patienterne på Sikringsafdelingen hvis de ikke i forvejen har en patientrådgiver eller en bistandsværge efter straffelovens § 71.

Efter straffelovens § 71 skal retten beskikke en bistandsværge til en person der er dømt til anbringelse i psykiatrisk sygehus eller sygehusafdeling, eller hvis afgørelsen giver mulighed for en sådan anbringelse (§ 71, stk. 2, og § 3, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 77 af 5. februar 1999 om bistandsværgen). Som bistandsværge skal så vidt muligt beskikkes en person blandt de nærmeste pårørende (§ 71, stk. 1, og § 3, stk. 3, i bekendtgørelsen om bistandsværgen). Efter straffelovens § 71, stk. 1, kan der forud for dommen beskikkes en bistandsværge hvis der kan blive tale om at dømme en tiltalt til anbringelse eller forvaring efter reglerne i straffelovens §§ 68-70.

Bistandsværgens opgaver er bl.a. at holde sig underrettet om den dømtes tilstand og at drage omsorg for at opholdet på sygehuset/sygehusafdelingen ikke udstrækkes længere end nødvendigt (§ 8, stk. 1, i bekendtgørelsen om bistandsværgen). Bistandsværgen der er beskikket under straffesagens behandling, har i første række til opgave sammen med den beskikkede forsvarer at bistå den sigtede eller tiltalte under sagens behandling. Bistandsværgen skal endvidere rådgive og vejlede om klageadgang, herunder i henhold til psykiatriloven, og bistå med eventuelle klager (§ 8, stk. 2, i bekendtgørelsen). Der findes ikke en bestemmelse om at bistandsværgen så vidt muligt skal være til stede ved en klages behandling i det psykiatriske patientklagenævn, svarende til psykiatrilovens § 24, stk. 2, om patientrådgivere, jf. herom nedenfor.

Jeg beder om at få oplyst hvorvidt bistandsværgerne i samme omfang som patientrådgivere er til stede ved behandling af klager i det psykiatriske patientklagenævn. Om fremmødehyppigheden for patientrådgivere og bistandsværgen under ét ved møder i nævnet om sager fra Psykiatrihospitalet i Nykøbing Sjælland henviser jeg til det anførte nedenfor.

Ifølge § 9, stk. 1, i bekendtgørelsen om bistandsværgen skal bistandsværgen snarest muligt efter beskikkelsen besøge den sigtede, tiltalte eller dømte og til stadighed holde sig i forbindelse med denne. Besøg skal heretter finde sted efter behov. Bistandsværgen har normalt ret til fri og uhindret personlig, skriftlig og telefonisk forbindelse med den pågældende, jf. nærmere § 9, stk. 2. (Jeg er bekendt med at Folketingets Retsudvalg i januar 2007 på baggrund af en henvendelse fra Landsforeningen af Patientrådgivere og Bistandsværgen i Danmark (LPD) stillede spørgsmål om bl.a. bistandsværgers og patientrådgiveres ret til at besøge patienter på hospitaler mv.).

Der findes ikke en bestemmelse om at bistandsværgen skal aflægge besøg hos patienten inden 24 timer efter beskikkelsen, svarende til psykiatrilovens § 26, stk. 1, om patientrådgivere, jf. herom nedenfor.

Et sygehus/en sygehusafdeling der modtager en person der har en bistandsværge beskikket, skal snarest underrette bistandsværgen når den pågældende påbegynder et ophold på stedet, jf. bekendtgørelsens § 13, stk. 1.

Personalet på sygehuset/sygehusafdelingen skal endvidere give bistandsværgen enhver oplysning som er nødvendig for at bistandsværgen kan varetage sit hverv på forsvarlig måde. En oplysning som af lægelige grunde ikke gives til den sigtede, tiltalte eller dømte, må heller ikke gives til bistandsværgen (§ 14, stk. 1, i bekendtgørelsen om bistandsværgen). Bestemmelserne om information af bistandsværgen svarer til psykia-

trilovens § 27 om information af patientrådgivere, jf. citatet af denne bestemmelse nedenfor.

Bistandsværgeren har desuden ret til at gøre sig bekendt med oplysningerne i tvangsprotokollen vedrørende den sigtede, tiltalte eller dømte som den pågældende er beskikket for, jf. § 14, stk. 2.

Ved inspektionen i 2000 blev det oplyst at bistandsværge- og patientrådgiverordningerne fungerede tilfredsstillende, og at patientrådgiverne besøgte 'deres' patienter mindst en gang om ugen.

Jeg går ud fra at bistandsværgerne orienteres således at de har mulighed for at varetage deres hverv på forsvarlig måde, jf. bekendtgørelsens § 14, stk. 1. Jeg beder om at få oplyst om Sikringsafdelingen orienterer bistandsværgerne i samme omfang som patientrådgiverne orienteres, dvs. også i forbindelse med alle tvangsindgreb, bortset fra indgreb efter psykiatrilovens § 18 f og § 19 a.

Jeg beder endvidere om oplysning om hvornår bistandsværgerne bliver orienteret i forhold til tidspunktet for et tvangsindgreb, og i hvilket omfang og hvornår bistandsværgerne (sammenlignet med patientrådgiverne) aflægger besøg hos patienterne i forbindelse med tvangsindgreb.

Efter psykiatrilovens § 24, stk. 1, skal der beskikkes en patientrådgiver ved ethvert tvangsindgreb, bortset fra indgreb efter § 18 f (tvangsmæssig personlig hygiejne) og § 19 a (undersøgelse af post, patientstuer og ejendele, kropsvisitation samt beslaglæggelse og tilintetgørelse af genstande mv.).

Patientrådgiverens opgaver er at vejlede og rådgive patienten med hensyn til alle forhold i forbindelse med indlæggelse, ophold og behandling på den psykiatriske afdeling samt bistå patienten med eventuelle klager. Patientrådgiveren skal så vidt muligt være til stede ved en klages behandling i det psy-

kiatriske patientklagenævn (psykiatrilovens § 24, stk. 2).

Patientrådgiveren skal aflægge besøg hos patienten inden 24 timer efter beskikkelsen (psykiatrilovens § 26, stk. 1). Besøg skal heretter finde sted mindst én gang om ugen og i øvrigt efter behov. Patientrådgiveren har ret til fri og uhindret personlig, skriftlig og telefonisk forbindelse med patienten, jf. § 26, stk. 2.

Psykiatrilovens § 27 vedrører information af patientrådgivere. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

'§ 27. Personalet på afdelingen skal give patientrådgiveren enhver oplysning, som er nødvendig for, at denne kan varetage sit hverv på forsvarlig måde. En oplysning, som af lægelige grunde ikke gives til patienten, må heller ikke gives til patientrådgiveren.'

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1988-89, tillæg A, sp. 2091):

'Hvis patientrådgiveren skal kunne udføre sit hverv, er det nødvendigt, at rådgiveren på den ene side modtager relevante lægelige oplysninger om patienten og ikke må nøjes med, hvad denne selv kan og vil oplyse. Det er på den anden side også vigtigt at tage hensyn til patientens egne ønsker og lægernes tavshedspligt.'

I § 3, stk. 2, i bekendtgørelse om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger (bekendtgørelse nr. 1499 af 14. december 2006), er det fastsat at tvangsmedicinering forudsætter at patienten og patientrådgiveren er fuldt informeret om behandlingens formål, virkninger og mulige bivirkninger. Af bekendtgørelsens § 47, stk. 2, fremgår det endvidere at patientrådgiveren har ret til at gøre sig bekendt med oplysningerne i tvangsprotokollen om patienten.

Ved inspektionen i 2000 blev det oplyst at det ved tvangsbehandling er almindelig praksis at patientrådgiveren kontaktes tele-

fonisk og får oplysning om den påtænkte tvangsbehandling.

Jeg går ud fra at Sikringsafdelingen tildele patienterne en patientrådgiver ved alle tvangsindgreb, bortset fra indgreb efter psykiatrilovens § 18 f og § 19 a, medmindre patienten i forvejen har en patientrådgiver eller en bistandsværger.

Jeg går endvidere ud fra at patientrådgiverne orienteres således at de har mulighed for at varetage deres hverv på forsvarlig måde, jf. psykiatrilovens § 27. Jeg henviser i den forbindelse også til det som jeg anførte i opfølgingsrapporten vedrørende min tidligere inspektion af Sikringsafdelingen.

Jeg beder om oplysning om hvornår patientrådgiveren bliver beskikket/tilkaldt i forhold til tidspunktet for tvangsindgrebet, og i hvilket omfang og hvornår patientrådgiverne aflægger besøg hos patienterne i forbindelse med tvangsindgreb.

Patientrådgiveren skal, som nævnt ovenfor, så vidt muligt være til stede ved en klages behandling i det psykiatriske patientklagenævn (psykiatrilovens § 24, stk. 2, 3. pkt.). Af årsberetningerne for 2006 og 2007 fra Det Psykiatriske Patientklagenævn for henholdsvis Statsamtet Vestsjælland og Statsforvaltningen Sjælland fremgår det ikke i hvor mange sager bistandsværger/patientrådgivere deltog i møder vedrørende patienter fra Sikringsafdelingen, men det fremgår at patientrådgiver/bistandsværger deltog i henholdsvis alle 5 sager der blev behandlet på nævns møder i 2006 vedrørende patienter fra den retspsykiatriske afdeling, og i 11 ud af 16 sager der blev behandlet på nævns møder i 2007 vedrørende patienter fra Psykiatrihospitalet i Nykøbing Sjælland, svarende til en mødedeltagelse på henholdsvis 100 og 69 pct.

Til sammenligning var patientrådgivernes mødedeltagelsesprocent i gennemsnit for

alle de psykiatriske sygehuse/afdelinger i amtet i 2006 og i regionen i 2007 henholdsvis 67,7 og 67,0.

Torturkomitéen har i sin rapport anbefalet at målrettede introduktionskurser om det psykiatriske sundhedssystem og patientrettigheder gøres obligatoriske for patientrådgivere (der normalt ikke har nogen medicinsk eller juridisk baggrund).

5.14. Tilkald af politi i forbindelse med udførelse af tvangsforanstaltninger

Jeg har tidligere rejst spørgsmålet om politiets medvirken ved udførelse af tvangsforanstaltninger i psykiatrien over for Justitsministeriet. Ministeriet sendte mig den 23. juli 2001 en kopi af sit svar af samme dato til Sundhedsministeriet til brug for besvarelsen af spørgsmål nr. 11 af 22. februar 2001 til Tilsynet i henhold til grundlovens § 71. I Justitsministeriets svar til Sundhedsministeriet er bl.a. anført følgende:

‘Det er Justitsministeriets opfattelse, at politiet som et naturligt led i varetagelsen af sine opgaver vil kunne komme personalet til undsætning og gribe ind, hvis det – i tilfælde hvor sygehuspersonalet undtagelsesvist ikke selv kan håndtere en voldsom patient – er nødvendigt for at afværge en aktuel og konkret fare for enkeltpersoner på sygehuset. Under hvilke betingelser, der kan gribes ind, og med hvilke magtmidler vil bero på de almindelige regler om politiets magt anvendelse uden for strafferetsplejen (retsplejelovens § 108 og straffelovens §§ 13 og 14).

Politiet vil f.eks. kunne anvende fysisk magt til at fastholde en voldsom patient eller til at føre patienten til et egnet lokale på sygehuset på samme måde, som hvis der var tale om detentionsanbringelse af en ureglerlig person uden for sygehusregi. Politiet er i forbindelse med sådanne indgreb ikke undergivet instruktion fra sygehuspersonalet.

Eventuel tvang og behandling efter psykiatriloven i forhold til en sådan patient foretages af sygehuspersonalet i overensstemmelse med lovens regler.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil politiets medvirken til f.eks. fysisk at fastholde en patient i tilfælde, hvor dette er en praktisk forudsætning for, at sygehuspersonalet kan anvende psykiatrilovens midler – herunder bl.a. give en beroligende indsprøjtning eller iværksætte en bæltefiksering – være tilladelig, hvis det er nødvendigt for at afværge en aktuel og konkret fare mod andre – et hensyn, som både det politimæssige regelsæt og det psykiatriske regelsæt har til formål at varetage.’

Justitsministeriet oplyste desuden at spørgsmålet var bragt op over for Politikommissionen. Politikommissionen afgav betænkning den 13. december 2001 om politilovgivningen (Betænkning 1410/2002). Betænkningen indeholder ikke noget specielt om politiets adgang til at anvende magt på dette område.

Lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed trådte i kraft den 1. august 2004, og i den forbindelse blev retsplejelovens § 108 ophævet.

Spørgsmålet om tilkald af politiet i forbindelse med udførelse af tvangsforanstaltninger på Sikringsafdelingen blev ikke berørt under inspektionen. På grund af den særlige patientgruppe som Sikringsafdelingen har, anvendes i plejegruppen kun personale der er undervist i sikkerhed og har eller efterhånden får en stor erfaring i omgangen med denne patientgruppe.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse om det på trods heraf sker at politiet bliver tilkaldt og kommer ind på et afsnit i forbindelse med udførelse af tvangsforanstaltninger.

Jeg beder endvidere om at få oplyst om politiet kommer med helt ind i afsnittet i forbindelse med aflevering af en ny patient.

5.15. Udskrivning/udslusning

Det påhviler anklagemyndigheden at påse at en foranstaltning efter §§ 68, 69 eller 70, herunder anbringelse på Sikringsafdelingen,

ikke opretholdes i længere tid og videre omfang end nødvendigt, jf. straffelovens § 72.

Det er retten der afgør om en foranstaltning efter de nævnte bestemmelser skal ændres eller endeligt ophæves, jf. straffelovens § 72, stk. 2. Anmodning om ændring eller ophævelse kan fremsættes af den dømte, bistandsværgeren, anklagemyndigheden, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen. Anmodning fra den dømte, bistandsværgeren, institutionens ledelse eller kriminalforsorgen fremsættes over for anklagemyndigheden der snarest muligt indbringer spørgsmålet for retten. Tages en anmodning fra den dømte eller bistandsværgeren ikke til følge, kan ny anmodning ikke fremsættes før der er forløbet et halvt år fra kendelsens afslutning.

Et farlighedsdekret efter psykiatrilovens § 40, stk. 1, kan administrativt kun ophæves af justitsministeren, jf. psykiatrilovens § 41. Begæring om ophævelse kan fremsættes af overlægen, patienten, patientrådgiveren eller bistandsværgeren. Begæring fra patienten, patientrådgiveren eller bistandsværgeren kan tidligst fremsættes to måneder efter at retten har taget stilling til Justitsministeriets beslutning om anbringelse af patienten på Sikringsafdelingen. Hvis Justitsministeriet afslår at ophæve farlighedsdekretet, kan afslaget begæres indbragt for retten efter retsplejelovens kapitel 43 a. Er en begæring fra patienten, patientrådgiveren eller bistandsværgeren afslået af Justitsministeriet, kan spørgsmålet først rejses på ny når der er forløbet to måneder fra Justitsministeriets afgørelse. Har denne afgørelse været indbragt for retten, regnes fristen dog fra rettens afgørelse.

Retslægerrådet inddrages i langt de fleste sager om udskrivelse fra Sikringsafdelingen.

Ved ophævelse af farlighedsdekret eller ændring af en anbringelsesdom vil patienten normalt blive overført til en anden retspsykiatrisk afdeling eller en almindelig psykiatrisk afdeling. Da behandlingen på Sikringsafdelingen primært drejer sig om farligheden, sker der nemlig udskrivning (ophævel-

se) når farligheden er under kontrol, selv om patienten fortsat har brug for psykiatrisk behandling under indlæggelse. Der kan eventuelt også ske udskrivning til et socialpsykiatrisk botilbud. Det sker kun yderst sjældent at en patient ikke udskrives til en anden foranstaltning.

Under inspektionen blev det oplyst at der er lange sagsbehandlingstider i forbindelse med behandling af ansøgninger om ophævelse af en foranstaltning.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse om der hermed sigtes til sagsbehandlingstiden hos anklagemyndigheden, Justitsministeriet eller ved domstolene.

Ved inspektionen i 2000 oplyste personalet at udskrivning af patienter gav anledning til problemer. Problemet bestod dengang ikke så meget i eventuel lang sagsbehandlingstid i forbindelse med beslutningen om udskrivning til andre institutioner, men mere i at der ikke i alle tilfælde findes tilbud der passer til Sikringsafdelingens patienter.

Det blev dengang også nævnt at de friere forhold som patienterne udsluses til på andre psykiatriske afdelinger, med deraf følgende adgang til f.eks. narkotika, medfører at patienterne i visse tilfælde bliver så dårlige at de må genindlægges på Sikringsafdelingen efter kort tid. Dette emne havde været genstand for drøftelse på møder med de retspsykiatriske afdelinger der modtager patienter fra Sikringsafdelingen.

I brevet af 15. januar 2009 har Psykiatrien Region Sjælland oplyst at det er yderst sjældent at en patient må genindlægges på Sikringsafdelingen. Retspsykiatrisk afdeling mener at det ikke er sket 10 gange i Sikringsafdelingens levetid. Aktuelt er der dog fire patienter der har været på Sikringsafdelingen tidligere. To af dem har problemer med narkotika som er et væsentligt element, men det er ikke tilfældet for de to andres vedkommende.

Jeg har noteret mig det oplyste om omfanget af genindlæggelse. For så vidt angår spørgsmålet om udskrivning til andre institutioner, beder jeg Sikringsafdelingen om at oplyse om der fortsat opleves problemer med at finde passende tilbud, og i givet fald redegøre nærmere herfor.

5.16. Aktindsigt

Reglerne om aktindsigt i patientjournaler mv. findes i kapitel 8 i sundhedsloven (nu lovbekendtgørelse nr. 95 af 7. februar 2008). §§ 37-38 indeholder følgende bestemmelser:

‘§ 37. Fremsætter en patient begæring herom, skal patienten have meddelelse om, hvorvidt der behandles helbredsoplysninger om vedkommende indeholdt i patientjournaler m.v. Behandles sådanne oplysninger, skal der på patientens begæring og på en let forståelig måde gives patienten meddelelse om,

- 1) hvilke oplysninger der behandles,
- 2) behandlingens formål,
- 3) kategorierne af modtagere af oplysningerne og
- 4) tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer.

Stk. 2. Retten efter stk. 1 kan dog begrænses, i det omfang patientens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private interesser.

§ 38. Afgørelser om retten til aktindsigt træffes af den myndighed, institution eller sundhedsperson, der har patientjournalerne m.v. i sin besiddelse.

Stk. 2. Vedkommende myndighed, institution eller sundhedsperson afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes, og om aktindsigten skal gennemføres ved, at der gives adgang til gennemsyn af patientjournalen m.v. på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi.

Stk. 3. Er en anmodning om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10

dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, institution eller sundhedsperson, skal myndigheden, institutionen eller sundhedspersonen underrette patienten om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 4. I de tilfælde, hvor en sundhedsperson efter stk. 1-3 er tillagt beføjelser, påhviler det overordnede ansvar for, at aktindsigt meddeles i overensstemmelse med loven, den driftsansvarlige myndighed.'

Spørgsmålet om patienternes adgang til aktindsigt i patientjournaler mv. blev ikke berørt under inspektionen. Der er ikke blandt det materiale som jeg har modtaget fra Psykiatrien Region Sjælland, en instruks eller lignende om aktindsigt. Hverken den generelle folder 'Oplysninger til patienter og pårørende' eller de foreliggende husordener for de enkelte afsnit indeholder information om adgangen til aktindsigt. På Region Sjællands hjemmeside er der under punktet 'Patienters retsstilling' (der findes under punktet 'Sundhed' og underpunktet 'Borgere') en generel orientering om patienters retsstilling der også omfatter omtale af adgangen til aktindsigt.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse nærmere om praksis i forbindelse med patienters anmodning om aktindsigt, herunder hvor lang tid der typisk går fra en anmodning om aktindsigt modtages, til den imødekommes eller afslås, om der normalt er en sundhedsperson der gennemgår journalmaterialet med patienten, og i givet fald hvem det er, og i hvilken form aktindsigt normalt meddeles (kopi, gennemsyn eller mundtlig underretning).

Jeg beder endvidere Sikringsafdelingen om at oplyse hvilken praksis afdelingen har i forbindelse med anmodninger om aktindsigt fra patienter hvis psykiske tilstand på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt er meget dårlig.

Hvis Sikringsafdelingen eller regionen (ud over det der er lagt på hjemmesiden)

har udarbejdet skriftligt, generelt materiale om patienters adgang til aktindsigt i patientjournaler, beder jeg om en kopi heraf.

5.17. Pårørendekontakt

Det er velkendt at inddragelse af patientens pårørende i sygdomsforløbet kan have væsentlig betydning for patienten, både under indlæggelsen og i det senere forløb efter udskrivningen. I forbindelse med inddragelsen af pårørende opstår der samtidig spørgsmål om samtykke hertil fra patientens side.

Bestemmelsen i psykiatrilovens § 2 er i forbindelse med lovens revision blevet ændret således at 'god psykiatrisk sygehusstandard' nu også omfatter 'politikker i relation til patienter og pårørende' og 'personalets kompetencer'.

Sikringsafdelingen har som nævnt udarbejdet en fælles folder til patienter og pårørende. Det fremgår heraf bl.a. at pårørende er velkomne til at kontakte personalet, og at de herunder kan bede om en samtale med lægen. Det fremgår også at personalet har tavshedspligt og derfor kun kan give oplysninger og orientere om patienterne hvis de har givet samtykke hertil.

Psykiatrien Region Sjællands hjemmeside omfatter en side med information til patienter og pårørende. Her er det bl.a. oplyst at patientens netværk og pårørende løbende informeres og inddrages i overensstemmelse med den sindslidendes ønsker. Dette fremgår også af kapitlet om patienter og pårørende i psykiatriplanen. Det er videre nævnt at det daglige samarbejde med (patienter og) pårørende sker i de enkelte enheder, og at udmøntningen af samarbejdet vil være afhængigt af de lokale forhold. Af psykiatriplanen fremgår det desuden at der skal udarbejdes en pårørendepolitik.

Det fremgår endvidere at psykiatrisk informationscenter (Psykinfo) på overordnet plan arbejder med at øge informationsniveauet og inddragelsen i behandlingen af (både patienter og) pårørende.

Jeg har noteret mig at Sikringsafdelingen har udarbejdet en fælles folder til patienter og pårørende. Jeg beder Sikringsafdelingen om overordnet at oplyse hvordan inddragelsen af pårørende fungerer i praksis. Jeg beder herunder om oplysning om hvad der foretages for at sikre at det (eventuelt) fornødne samtykke foreligger fra patientens side. Hvis der anvendes en standardsamtykkeblanket, beder jeg om en kopi heraf.

Jeg beder regionen om at oplyse hvor langt arbejdet med at udarbejde en egentlig pårørendepolitik er kommet.

5.18. Besøg, visitation og adgang til telefonering mv.

For at institutioner som f.eks. psykiatriske afdelinger kan fungere, er det nødvendigt for den daglige drift at have en række generelle regler for hvordan dagliglivet i afdelingen kan forløbe hensigtsmæssigt (en husorden). Retsgrundlaget var tidligere den såkaldte anstaltsanordning, men i den ændrede psykiatrilov er der nu indsat følgende bestemmelse om husordener:

‘§ 2 a. Sygehusmyndigheden skal sikre, at der på enhver psykiatrisk afdeling findes en skriftlig husorden, som er tilgængelig for patienterne.

Stk. 2. Afdelingsledelsen skal sikre, at den skriftlige husorden udleveres til patienten i forbindelse med indlæggelse.

Stk. 3. Ved udformning eller ændring af den skriftlige husorden skal patienterne, inden der træffes beslutning herom, inddrages.’

I bemærkningerne til forslaget om ændring af psykiatriloven er der om bestemmelsen bl.a. anført følgende:

‘Med § 2 a foreslås det, at der indsættes en bestemmelse om husordener. Bestemmelsen indfører en pligt for sygehusmyndigheden til at sikre, at der på enhver psykiatrisk afdeling forefindes en skriftlig husorden, som skal være tilgængelig for patienten, f.eks.

ved at den er hængt op på stuen eller fællesarealer eller ligger fremme i andre opholdsrum.

Derudover har afdelingsledelsen pligt til at udlevere den skriftlige husorden til patienten i forbindelse med indlæggelse, således at patienten får lejlighed til at gøre sig bekendt med den.

Når den skriftlige husorden udformes eller ændres, skal patienterne inddrages, inden der træffes beslutning om udformning eller ændring. Sygehusmyndigheden tilrettelægger konkret, hvordan proceduren, herunder inddragelsen, skal ske.

En husorden skal indeholde generelle regler om patienternes udfoldelsesmuligheder under indlæggelse, f.eks. regler om adgangen til at telefonere, regler om rygning i afdelingen, besøgsforhold, overvåget besøg, m.v., samt om konsekvenserne af, at husordenen ikke overholdes.

Samtidig med indførelsen af bestemmelsen om obligatoriske husordener, ophæves bemyndigelsesbestemmelsen i § 30, hvorefter indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte regler om patientindflydelse på psykiatriske afdelinger. Bemyndigelsesbestemmelsen er udmøntet i bekendtgørelse nr. 1337 af 15. december 2004 om patientindflydelse på psykiatriske sygehuse og afdelinger, som hermed vil bortfalde. Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 24.’

Det tidligere indenrigs- og sundhedsministerium har udstedt en vejledning om bl.a. husordener (vejledning nr. 122 af 14. december 2006 om forhåndstilkendegivelser, behandlingsplaner, eftersamtaler, obligatorisk vurdering ved tvangsfiksering, beskyttelsesfiksering, udskrivningsaftaler, koordinationsplaner, husordener og klagemuligheder mv. for patienter indlagt på psykiatriske afdelinger). Af vejledningens pkt. 9 om husordener fremgår følgende:

‘...’

En husorden skal indeholde generelle regler om patienternes udfoldelsesmuligheder un-

der indlæggelse, fx regler om adgangen til at telefonere, regler om rygning i afdelingen, besøgsforhold, overvåget besøg mv., samt om konsekvenserne af at husordenen ikke overholdes. Vurdering af hvilke elementer husordenen skal indeholde, skal tage udgangspunkt i de konkrete forhold på den enkelte afdeling. Ved udformningen bør der rettes særlig opmærksomhed mod de forhold, der på den enkelte afdeling har givet anledning til tvivl og eventuelle konflikter, hvor der således er særlig grund til at have synlige og klare retningslinjer.'

Det retlige grundlag for indgreb og begrænsninger i de enkelte patienters personlige frihed under indlæggelse skal søges i anstaltsanordningen hvis der ikke foreligger (lov)regler på området. Baggrunden herfor er ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn. I modsætning til de generelle regler der regulerer det almindelige daglige liv i institutionerne (husordener), er der her tale om – efter omstændighederne – byrdefulde indgreb i den enkelte patients udfoldelsesmuligheder (om patienten kan modtage besøg, kan benytte sin mobiltelefon mv.).

Jeg har tidligere i forbindelse med inspektioner af psykiatriske hospitaler anbefalet at hospitalerne udfærdiger både *husordener* som regulerer det almindelige daglige liv på en afdeling, og som gælder generelt for alle afdelingens patienter, og *retningslinjer* om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen. Retningslinjerne bør angive hvilke indgreb der kan blive tale om, hvem der har kompetence til at træffe afgørelse om indgrebene/begrænsningerne, og hvornår beslutningerne om indgreb/begrænsninger skal revurderes. I den forbindelse har jeg udtalt at det efter min opfattelse er mest hensigtsmæssigt at de generelle regler som gælder for alle patienter, og reglerne om indgreb og begrænsninger i den enkelte patients frihed opdeles i to selvstændige dokumenter (henholdsvis husorden og retningslinjer). Jeg har videre udtalt at det er min opfattelse

at de skrevne retningslinjer for indgreb og begrænsninger i den enkelte patients frihed kun bør rettes til personalet, men at alle patienter i det informationsmateriale der udleveres ved indlæggelsen, informeres om retningslinjernes eksistens og muligheden for at få dem udleveret.

Min anbefaling om udfærdigelse af retningslinjer om begrænsninger og indgreb hænger sammen med at der ikke i psykiatriloven eller i anden lovgivning (bortset fra hvad der kan udledes af retsplejelovgivningen) er fastsat bestemmelser om f.eks. besøgsforbud og om adgangen til at begrænse muligheden for at telefonere, og at der ikke tidligere var regler om visitation i psykiatriloven.

Regler for indgreb i form af undersøgelse af post, patientstuer og ejendele samt kropsvitation er nu indført i den ændrede psykiatrilov i § 19 a. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

'§ 19 a. Ved begrundet mistanke om, at medikamenter, rusmidler eller farlige genstande er blevet eller vil blive forsøgt indført til patienten, kan overlægen beslutte,

- 1) at patientens post skal åbnes og kontrolleres,
- 2) at patientens stue og ejendele skal undersøges, eller
- 3) at der skal foretages kropsvitation af patienten. Undersøgelse af kroppens hulrum er ikke tilladt.

Stk. 2. Undersøgelse af patientens post og patientens stue samt ejendele skal så vidt muligt foretages i patientens nærvær.

Stk. 3. Overlægen kan beslutte, at medikamenter, rusmidler og farlige genstande, som bliver fundet ved indgreb efter stk. 1, skal beslaglægges. Overlægen kan overlade til politiet at afgøre, om medikamenter, rusmidler og farlige genstande besiddes i strid med den almindelige lovgivning, herunder lovgivningen om euforiserende stoffer og lovgivningen om våben m.v. Politiet kan beslutte, om disse medikamenter, rusmidler og genstande skal destrueres.

Stk. 4. Indenrigs- og sundhedsministeren fastsætter regler om undersøgelse af post, patientstuer og ejendele, kropsvisitation samt beslaglæggelse og tilintetgørelse af genstande m.v.'

Den tidligere indenrigs- og sundhedsminister har udnyttet bemyndigelsen i § 19 a, stk. 4, ved udstedelse af bekendtgørelse nr. 1494 af 14. december 2006 om undersøgelse af post, patientstuer og ejendele, kropsvisitation samt beslaglæggelse og tilintetgørelse af genstande mv. på psykiatrisk afdeling.

Jeg har modtaget husordener for de enkelte afsnit. Husordenerne for P1 og P2 er delt op i en husorden for henholdsvis egen stue og fællesrum. Disse husordener er reviderede henholdsvis den 15. marts 2006 (husordenen for egen stue på P1), den 8. januar 2008 (husorden for fællesrum på P1), og den 6. december 2006 (begge husordener for P2). Husordenen for P3 er ikke dateret.

Jeg henstiller til Sikringsafdelingen at datere husordenen for P3 så det altid fremgår hvornår den senest er blevet revideret. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Derudover har jeg som nævnt modtaget den generelle information 'Oplysninger til patienter og pårørende' der også indeholder husordensregler, bl.a. om besøg og telefoning.

Det er alene husordenen for afsnit P3 der indeholder oplysning om konsekvens af (nogle af) reglerne i husordenen ikke overholdes.

Som regionen er bekendt med fra sagen om min inspektion af Fjorden (nu Psykiatrien Roskilde/Køge), har jeg i brev af 17. november 2008 bedt Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse om at oplyse nærmere om hvad der mere præcist menes med 'konsekvenserne af, at husordenen ikke overholdes'.

Jeg foretager mig på det foreliggende grundlag ikke videre vedrørende den manglende angivelse af konsekvenserne i husordenerne for P1 og P2, men vil orientere Sikringsafdelingen om svaret fra Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse når det foreligger.

Husordenerne indeholder ud over regler der gælder generelt for alle patienterne på de tre afsnit, også på et enkelt punkt en bemærkning om muligheden for begrænsninger. I to af husordenerne (for P1 og P3) er det således nævnt at henholdsvis private og indgående telefonsamtaler vil kunne begrænses af personalet (jf. herom nedenfor).

Det materiale som jeg har modtaget fra Sikringsafdelingen, omfatter ikke et selvstændigt sæt skrevne regler (retningslinjer) om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen, herunder kompetence-regler. Under inspektionen blev det oplyst at Sikringsafdelingen har en mappe med instrukser, bl.a. vedrørende sikkerhed og undersøgelse af post mv., som ville blive gennemgået med henblik på at sikre at retningslinjerne er eller bliver bragt i overensstemmelse med psykiatriloven.

Jeg beder om at modtage et eksemplar af disse regler når de er gennemgået og rettet til. Jeg går ud fra at Sikringsafdelingen i forbindelse med denne gennemgang vil inddrage det jeg til orientering har oplyst ovenfor om mine anbefalinger i andre inspektionssager i relation til udarbejdelse af regler om indgreb og begrænsninger.

Jeg går i øvrigt ud fra at der kun iværksættes restriktioner over for patienterne når de pågældende restriktioner anses for nødvendige i det konkrete tilfælde.

Om besøg fremgår det af den generelle folder til patienter og pårørende at besøgende siden 15. januar 2007 har skullet have en besøgstilladelse, og at det er en betingelse for at

få en besøgstilladelse at den pårørende indhenter en straffeattest.

Der er ifølge nævnte folder besøgstid på hverdage mellem kl. 14.00 og 21.00 og i weekenden mellem kl. 10.00 og 21.00 – eller efter forudgående aftale. Besøg skal aftales (senest) dagen i forvejen. Besøgstidens længde og hyppighed aftales for den enkelte patient i et samarbejde mellem patienten, de pårørende og afsnittets personale. Har de besøgende lang transport, har de mulighed for efter forudgående aftale med personalet at leje et værelse og bestille mad. Den enkelte patient må højst have fire besøgende ad gangen, og mindreårige under 18 år skal være ledsaget af en voksen. Besøg foregår i afsnittets besøgsrum der er beskrevet under pkt. 3.4. I folderen er tillige oplysninger om adgangen til at medbringe effekter mv. og mulige konsekvenser af overtrædelse af reglerne.

Husordenen for P3 indeholder også et afsnit om besøg. Besøgstiden for dette afsnit er mellem kl. 8.00 og 22.00. Det er endvidere nævnt at besøg skal foregå i besøgsrummet medmindre andet er aftalt. Under inspektionen blev det nævnt at besøg i særlige tilfælde kan foregå på stuen eller på afsnittet.

Jeg beder om at få oplyst hvad sådanne særlige tilfælde kan være, og hvor besøg finder sted hvis det foregår på afsnittet.

Det er endvidere nævnt at besøgende der overtræder forbuddet mod at medbringe alkohol, medicin eller euforiserende stoffer, vil blive nægtet adgang for altid (understregt og fremhævet). Det er en udvidelse i forhold til det anførte i folderen om at overtrædelse af reglerne om besøg kan medføre besøgsrestriktioner.

Under inspektionen blev det oplyst at det der er anført i husordenen om besøgsforbud for al fremtid, ikke opretholdes. Det vurderes løbende om der på ny kan gives tilladelse til besøg af de pågældende.

Jeg har noteret mig at det løbende vurderes om der gives besøgstilladelse på ny, og at praksis således ikke er som beskrevet i husordenen. En sådan praksis er der efter min opfattelse heller ikke hjemmel til.

Det er derfor efter min opfattelse beklageligt at det af husordenen fremgår at overtrædelse af forbuddet mod at medbringe alkohol mv. vil medføre at den pågældende udelukkes fra besøg for altid. Jeg henstiller til Sikringsafdelingen at husordenen ændres på dette punkt så den bliver i overensstemmelse med praksis, og jeg beder om at blive underrettet om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Jeg beder endvidere Sikringsafdelingen om at oplyse hvor ofte der træffes beslutning om besøgsforbud eller besøgsrestriktioner, og i hvilke situationer. Videre beder jeg Sikringsafdelingen om at oplyse om forekomsten af overvåget besøg og om praksis for revurdering af beslutninger om besøgsforbud og overvåget besøg.

Af husordenerne fremgår det at patienterne ikke må besøge hinanden på stuerne.

Jeg kan oplyse at jeg tidligere i forbindelse med inspektion af en psykiatrisk afdeling har udtalt at det er min umiddelbare opfattelse at et egentligt forbud mod at patienter besøger hinanden på stuerne, er meget vidtgående. Jeg har derfor bedt det pågældende sygehus om at overveje om forbuddet kan erstattes af vurderinger af om besøgsforbud på stuerne er nødvendige i konkrete tilfælde.

På grund af de særlige forhold der gør sig gældende på Sikringsafdelingen, har jeg ingen bemærkninger til at der dette sted er et forbud mod at patienterne besøger hinanden på stuerne.

I husordenen for P3 er det nævnt at overtrædelse af forbuddet mod at besøge hinanden på stuerne medfører at nøglen inddrages i en uge. Ifølge rapport af 9. september 1999 fra

tilsynet i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, har alle patienter nøgle til deres stuer, men i et referat fra et besøg som tilsynet aflagde på Sikringsafdelingen den 8. maj 2002, er det anført at det alene er de patienter der har fuldt fællesskab på afsnittet, som har egen nøgle til deres stue – og kun kan låse stuen udefra.

Hvis det (fortsat) forholder sig som angivet i sidstnævnte referat, beder jeg om at få oplyst årsagen til at ikke alle patienter har nøgle til deres stuer, og at døren kun kan låses udefra. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg tidligere har udtalt at patienter så vidt muligt bør have adgang til at kunne låse deres stue (både udefra og indefra), men at personalet naturligvis til enhver tid skal kunne låse sig ind på en stue hvortil patienten selv har låst døren. (På Sikringsafdelingen skal personalet endvidere kunne låse patienterne inde således at patienterne ikke selv har mulighed for at låse sig ud).

Jeg beder endvidere om en udtalelse om den nævnte konsekvens af overtrædelse af forbuddet mod at besøge hinanden på stuerne – der indebærer at patienten ikke længere har mulighed for at låse sin stue ved fravær fra stuen.

Psykiatriloven indeholder som nævnt nu regler om undersøgelse af post, patientstuer, ejendele og kropsvisitation (§ 19 a). Under inspektionen blev det, som nævnt ovenfor, oplyst at der er interne instrukser der bl.a. omfatter kontrol af post. Jeg har ovenfor bedt om at blive underrettet om disse regler.

I husordenen for P3 er der nævnt at post og pakker bliver gennemset af personalet sammen med patienten. Jeg går ud fra at der sigtes til indgående post og pakker, da der ikke er hjemmel i psykiatrilovens § 19 a til kontrol af den post som patienterne sender.

Det fremgår endvidere at der vil kunne udstedes forbud mod at modtage pakker ved forsøg på indsmugling af euforiserende

stoffer eller medicin eller hvis det afsløres af personalet ved rutineprøver. I opfølgingsrapporten om inspektionen i 2000 bad jeg amtet om en udtalelse om hjemmelsgrundlaget herfor. Denne udtalelse ses aldrig modtaget, og ved en fejl har jeg ikke fulgt op på dette.

Jeg beder på denne baggrund nu (på ny) om en udtalelse herom. Jeg beder i den forbindelse Sikringsafdelingen om at oplyse om den forståelse som jeg lagde til grund i opfølgingsrapporten, og hvorefter forbuddet alene sigter til forsendelser fra bestemte personer eller fra personer der ikke angiver afsenderadresse, er korrekt.

Det fremgår af folderen til patienter og pårørende at patienterne må modtage telefonopkald og ringe to gange om dagen med mindre andre regler er gældende. Jeg forstår det anførte sådan at det kun er udgående opkald der er en begrænsning på, men jeg går ud fra at der efter en konkret vurdering også kan ske en begrænsning af indgående opkald. Opkald skal ske i tidsrummet 8.00 til 22.00 og fra en aflåst telefonboks (mønttelefon). Denne er som tidligere nævnt placeret i slusen til afsnittet.

Husordenerne for de tre afsnit indeholder også et afsnit om telefonering. I husordenen for P1 er det anført at patienterne må foretage to opkald om dagen og to opkald om aftenen. Når patienten ringer op, må telefonsamtalen vare 10 minutter, og når patienten ringes op, må samtalen vare 15 minutter. Det gælder dog ikke samtaler med advokat, bistandsværgе og patientrådgiver. Det fremgår endvidere at der ikke kan ringes i to nærmere angivne tidsrum af en varighed på henholdsvis 30 og 45 minutter, og at patienten selv skal betale for samtalen. Det gælder dog ikke samtaler til patientrådgiver, bistandsværgе, politi, anklagemyndighed, forsvarer, Justitsministeriet, ambassade, præst og imam.

I husordenen for P2 er det anført at der sædvanligvis kun kan foretages ét opkald i hver vagt, mod at patienten selv betaler. Patienten kan dog ringe gratis til bistandsværge og advokat. Det er tillige anført at isolerede patienter højest kan modtage to indgående samtaler pr. vagt, og der er oplysning om at patienter 'med censur' kun kan foretage opkald til offentlige myndigheder. Ellers er reglerne de samme som på P1.

I husordenen for afsnit P2 er det (også) anført at der kun kan foretages ét opkald i hver vagt. Der er ikke indsat en dispensationsmulighed som i husordenen for P2 ('sædvanligvis'). Reglerne svarer i øvrigt til reglerne for P1.

Jeg går ud fra at der i alle tilfælde kan dispenseres fra de interne regler ud fra en konkret vurdering. Det bør også fremgå af husordenen for P2.

I husordenen for P2 er det udtrykkeligt nævnt at patienterne ikke må have mobiltelefoner. Det fremgår også indirekte for de øvrige afsnit, idet telefonsamtaler skal foregå (bag låst dør) i afsnittets telefonboks. I den generelle information om Sikringsafdelingen på hjemmesiden www.sundhed.dk er det nævnt at mobiltelefoni er tilladt hvor der ikke er skiltet et forbud.

Som nævnt er det i husordenerne for P1 og P3 anført at henholdsvis private og indgående telefonsamtaler vil kunne begrænses af personalet. Det fremgår ikke om private samtaler i husordenen for P1 også (kun) sigter til indgående samtaler – som der ikke i forvejen er en begrænsning i antallet af ligesom ved udgående samtaler – men det går jeg ud fra. Det er heller ikke anført hvornår der vil kunne ske en begrænsning, dvs. om reglen kun sigter til en begrænsning i antal opkald hvis en patient modtager mange opkald udefra, eller tillige begrænsninger af hensyn til behandlingen eller andre forhold.

Jeg beder om oplysning herom.

Det bør efter min opfattelse præciseres hvornår der vil kunne ske en sådan begrænsning. For så vidt angår konkrete begrænsninger, bør retningslinjer herfor som nævnt fremgå af særskilte regler som der kan henvises til i husordenen.

Jeg går således ud fra at det fremgår eller vil komme til at fremgå af de interne regler som jeg har bedt om at blive underrettet om, jf. ovenfor, om og i givet fald hvornår der kan ske begrænsninger i en patients adgang til at telefonere (af behandlingsmæssige eller andre hensyn). Jeg beder i den forbindelse Sikringsafdelingen om at oplyse om og i givet fald hvor ofte det forekommer at der træffes beslutning om begrænsning i adgangen til telefonering, og på hvilken måde denne begrænsning sker.

Jeg beder endvidere Sikringsafdelingen om at oplyse nærmere om baggrunden for de forskelle der er i de tre afsnits regler for telefonering.

5.19. Rygepolitik

Ifølge § 6, stk. 1, jf. § 4, stk. 1, i lov nr. 512 af 6. juni 2007 om røgfri miljøer der trådte i kraft den 15. august 2007, er det ikke tilladt at ryge på indendørs arbejdspladser medmindre andet fremgår af lovens øvrige bestemmelser. Sygehuse er omfattet af § 6. Den enkelte arbejdsplads kan beslutte at indrette særlige rygelokaliteter i form af rygerum og rygekabiner (§ 6, stk. 3). Et rygerum er et særligt lokale med gode udluftningsmuligheder eller ventilation, og det må ikke tjene som gennemgangsrum eller indeholde funktioner som anvendes af andre (§ 3, stk. 1).

Sygehuse og lignende institutioner kan i ganske særlige tilfælde tillade patienter og pårørende at ryge (§ 10). Ifølge bemærkningerne til § 10 i lovforslaget er der tale om en konduitebestemmelse som kun bør anvendes i ganske særlige tilfælde, som f.eks. når en patient bliver orienteret om at den pågældende har fået diagnosticeret en meget alvorlig og livstruende sygdom, eller når en

pårørende opholder sig på sygehuset i forbindelse med at en nærtstående befinder sig i en livstruende tilstand eller terminal fase.

På døgninstitutioner, botilbud og lignende der både er privat hjem for en beboer og arbejdsplads for en ansat, kan den enkelte beboer beslutte om der må ryges i det værelse eller den bolig der tjener som den pågældendes private hjem (§ 11, stk. 1). I kriminalforsorgens institutioner bestemmer den indsatte om der må ryges i den pågældendes opholdsrum (§ 14, stk. 1). Det skyldes at kriminalforsorgens institutioner i hvert fald for en vis periode må betragtes som de indsattes hjem.

I husordenerne for de enkelte afsnit på Sikringsafdelingen er det nævnt at patienterne må ryge på egen stue (dog ikke i sengen) og i gården.

Da Sikringsafdelingen ligesom kriminalforsorgens institutioner for en periode – der for nogens vedkommende er meget lang – må betragtes som patienternes hjem, har jeg ingen bemærkninger til at det er tilladt patienterne at ryge på deres stuer.

Ifølge folderen til patienter og pårørende foreligger der en rygepolitik for Region Sjælland hvorefter det ikke er tilladt for besøgende at ryge på Sikringsafdelingen.

Af et referat af et møde i MED-hovedudvalget i Region Sjælland den 8. april 2008 fremgår det at der i regionen arbejdes med at formulere en overordnet rygepolitik for hele regionen. Det er i den forbindelse nævnt at man bør være opmærksom på lukkede institutioner/afdelinger i bl.a. psykiatrien. Det blev besluttet at spørgsmålet skulle drøftes nærmere med henblik på en endelig behandling ved næste møde i hovedudvalget. Spørgsmålet ses ikke at være færdigbehandlet endnu. Det fremgår endvidere af regionens hjemmeside at de politikker der tidligere er udfærdiget af de tre amter som Region

Sjælland har erstattet, gælder indtil regionen har fastsat nye politikker.

Jeg beder regionen om at underrette mig om rygepolitikken når den foreligger.

Det fremgår endvidere af husordenerne at patienterne kun må bruge den lighter som de får udleveret af personalet. Ny lighter udleveres kun mod aflevering af den gamle. Under inspektionen blev det oplyst at denne regel er begrundet i kontrolhensyn (kontrol med snifning).

Denne regel giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.20. Euforiserende stoffer og alkohol

Det er ikke i husordenerne udtrykkeligt nævnt at alkohol og euforiserende stoffer mv. ikke er tilladt, men det fremgår indirekte af husordenen for P3 og folderen til patienter og pårørende. Af husordenen for P3 fremgår det som tidligere nævnt også at post og pakker bliver gennemset af personalet sammen med patienten.

Det er vigtigt for behandlingen af svært psykisk syge (der ofte har et misbrug ved siden af den psykiske lidelse) at sikre at de ikke indtager euforiserende stoffer.

Under inspektionen blev det oplyst at stoffer mv. ikke er et større problem på Sikringsafdelingen da ingen af patienterne har udgang uden ledsagere, og personalet i øvrigt er tæt på patienterne og således hurtigt opdager – og reagerer – hvis der smugles stoffer ind med besøgende. Stueeftersyn foretages mere for farlige genstande end for stoffer, f.eks. hvis det opdages at en cd er brækket. Der forekommer (således heller) ikke handel med euforiserende stoffer mellem patienterne.

Jeg går ud fra at Sikringsafdelingen i forbindelse med undersøgelse af patientstuer og kropsvsitation af patienter overholder

reglerne i psykiatrilovens § 19 a. Jeg henviser til pkt. 5.18 ovenfor om visitation.

5.21. Patientindflydelse

Psykiatrilovens § 30 indeholdt tidligere en bemyndigelsesbestemmelse hvorefter sundhedsministeren kunne fastsætte regler om patientindflydelse på psykiatriske afdelinger. Denne bestemmelse blev ophævet i forbindelse med revisionen af psykiatriloven og erstattet af bestemmelsen i § 2 a, stk. 3, hvorefter patienterne skal inddrages inden der træffes beslutning om udformning eller ændring af den skriftlige husorden. Samtidig er reglerne i § 2 om god psykiatrisk sygehusstandard udvidet til også at omfatte bl.a. politikker i relation til patienter og pårørende.

Psykiatrien Region Sjællands hjemmeside omfatter som nævnt i pkt. 5.17 en side med information til patienter og pårørende. Her er det bl.a. oplyst at psykiatrien i videst muligt omfang vil sikre at patienten får information, har indflydelse på og bliver inddraget i forbindelse med beslutninger om den psykiatriske behandling. Det er videre nævnt at det daglige samarbejde med patienterne sker i de enkelte enheder, og at udmøntningen af samarbejdet vil være afhængigt af de lokale forhold.

Psykinfo arbejder, som også tidligere nævnt, på overordnet plan med at øge informationsniveauet og inddragelsen i behandlingen af patienterne.

Af psykiatriplanen fremgår det, som nævnt i pkt. 5.17, at der skal udarbejdes en pårørendepolitik, men ikke at der tillige skal udarbejdes en politik i relation til patienter. I sagen om min inspektion af Dianalund (nu Psykiatrien Dianalund, Almenpsykiatrisk afdeling) er jeg gået ud fra at det fortsat er hensigten at udarbejde kvalitetsstandarder for patientinddragelse. Jeg har i den forbindelse henvist til psykiatrilovens § 2 hvorefter sygehusmyndigheden skal tilbyde sygehusophold, behandling, pleje og omsorg som svarer til god psykiatrisk sygehusstandard,

herunder med hensyn til bl.a. 'politikker i relation til patienter ...'.

Jeg beder i denne sag Psykiatrien Region Sjælland om at oplyse om det er korrekt antaget.

Jeg henviser i øvrigt til pkt. 5.1 hvor jeg har noteret mig at Sikringsafdelingen har udarbejdet en fælles folder til patienter og pårørende.

Det fremgår af husordenen for P2 og P3 at der er morgenmøde hver dag (henholdsvis kl. 8.00 og kl. 8.15), og at alle deltager. Dette er understreget i sidstnævnte husorden hvor det tillige er nævnt at det omfatter alle der ikke er isoleret, og medmindre der foreligger specielle aftaler.

Jeg går ud fra at der også er sådanne morgenmøder på P1.

Jeg beder om at få oplyst om der herudover afholdes (egentlige) patientmøder, hvilke emner der typisk drøftes på møderne, og om der udarbejdes referat af møderne med kopi til sygehusledelsen.

Jeg beder endvidere om at få oplyst hvordan patienterne inddrages i forbindelse med ændring af husordenerne for de enkelte afsnit.

Der foretages løbende tilfredshedsundersøgelser blandt brugere/patienter og pårørende i hele landet om deres oplevelser og vurderinger af de psykiatriske tilbud og ydelser. Resultatet af undersøgelserne offentliggøres (nu) på regionernes hjemmesider. På de retspsykiatriske sengeafsnit er den seneste tilfredshedsundersøgelse foretaget i 2006-2007, og resultatet foreligger i en rapport fra oktober 2007. Det understreges at svarprocenten på landsplan er betænkeligt lav (41 pct.), og at resultaterne derfor skal bruges med forsigtighed. På Sikringsafdelingen (i rapporten omtalt som Enggården) var svarprocenten 62. Sikringsafdelingen er i øvrigt i rapporten omtalt sammen med den almin-

delige retspsykiatriske afdeling (Pilehus, hvor svarprocenten var 60) under Region Sjælland. Samlet var der 15 svarpersoner. 20 pct. havde et enestående samlet indtryk af deres indlæggelse på afdelingen, hvilket er højere end landsgennemsnittet (13 pct.). 13 pct. havde et godt samlet indtryk af deres indlæggelse, hvilket er 14 pct. lavere end landsgennemsnittet, mens 40 pct. havde et både godt og dårligt indtryk, hvilket er lidt højere end landsgennemsnittet (37 pct.). Sammen med Region Nordjylland havde Region Sjælland flest patienter med et dårligt eller uacceptabelt samlet indtryk, nemlig 27 pct., hvilket er 14 pct. højere end landsgennemsnittet. I forhold til den tidligere (og første) undersøgelse på de retspsykiatriske sengeafsnit fra 2005-2006 er tilfredsheden med afdelingen i Region Sjælland øget. Ved den tidligere undersøgelse var der ingen der havde et enestående samlet indtryk, og kun 6 pct. der havde et godt indtryk. 50 pct. havde dengang et både godt og dårligt samlet indtryk, og 44 pct. havde et dårligt eller uacceptabelt samlet indtryk.

Ifølge en artikel i Sjællandske Næstved forventes flytningen af retspsykiatrien at kunne medvirke til at forbedre patienttilfredsheden.

5.22. Udgang mv.

Regler om udgang mv. til patienterne på Sikringsafdelingen findes i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 200 af 25. marts 2004 om udgangstilladelse mv. til personer der er anbragt i hospital eller institution i henhold til strafferetlig afgørelse eller i medfør af farlighedsdekret. Bekendtgørelsen er udstedt efter forhandling med blandt andre den daværende sundhedsminister.

Af bekendtgørelsens § 12, stk. 1, fremgår det at overlægen på Sikringsafdelingen har kompetencen til at træffe afgørelse om

- 1) ophold inden for afdelingen,
- 2) udgang med mindst to ledsagere fra Sikringsafdelingen til hospitalets terræn eller nærmeste omegn, skov og strand når Ju-

stitsministeriet tidligere har givet tilladelse til udgang til hospitalets terræn eller nærmeste omegn, skov og strand,

- 3) ambulans undersøgelse på somatisk hospital eller klinik mv. under ledsagelse af politiet eller mindst to medarbejdere fra Sikringsafdelingen, og
- 4) uopsættelig indlæggelse på somatisk hospital under ledsagelse af politiet eller mindst to medarbejdere fra Sikringsafdelingen – og med pligt til efterfølgende at underrette den statsadvokat i hvis kreds sagen er behandlet, om indlæggelsen.

Afgørelser efter nr. 3 og 4 kan i overlægens fravær træffes af en anden overlæge på Psykiatrihospitalet i Nykøbing Sjælland (§ 12, stk. 2).

I alle andre tilfælde er det Justitsministeriet der har kompetencen til at træffe afgørelse om udgang mv. (§ 12, stk. 4). Når særlige forhold gør sig gældende, kan Justitsministeriet efter denne bestemmelses 2. pkt. tillige bestemme at tilladelse efter nr. 2 og 3 til en bestemt person indtil videre skal gives af ministeriet.

Af § 13, stk. 1, jf. § 3, stk. 1, fremgår det at der ved afgørelsen af om der skal gives tilladelse til udgang – ud over behandlingsmæssige hensyn – navnlig skal lægges vægt på hensynet til retssikkerheden, herunder de forhold der har begrundet dom til anbringelse i stedet for mindre indgribende foranstaltninger. Der skal endvidere lægges særlig vægt på de forhold der har begrundet anbringelsen i Sikringsafdelingen, jf. § 13, stk. 1, 2. pkt.

Tilladelse til udgang betinges af at den pågældende under udgangen ikke begår strafbart forhold eller i øvrigt misbruger udgangstilladelsen. Tilladelsen kan endvidere betinges af andre vilkår der findes formålstjenlige for at undgå misbrug.

Overlægens afgørelser om udgang mv. kan ikke påklages. Det fremgår af bekendtgørelsens § 14, stk. 1.

Af et indlæg der har været bragt i LPD-avisen, fremgår det at første tilladelse til (en

enkelstående) udgang fra Sikringsafdelingen blev givet i 1985, og at antallet af udgange siden er steget støt. Ifølge det tidligere nævnte forslag til plan for retspsykiatrien i Region Sjælland samt overvejelser for Sikringsafdelingen i fremtiden skyldes stigningen i antal udgange tillige at Justitsministeriet og Retslægerådet, som Justitsministeriet normalt forelægger ansøgninger om tilladelse til udgang, lægger meget vægt på forløbet af udgange når der tages stilling til ophævelse af farlighedsdekreter. Det er derfor afgørende for patienten at det kan lade sig gøre at komme på udgang. Det fremgår tillige at op mod halvdelen af patienterne har udgang én gang om ugen, og at kvalitetsstandarder i dag er at de patienter der har tilladelse til udgang, skal tilbydes mindst én ledsaget udgang om ugen af ca. 1-1½ times varighed.

5.23. Personaleforhold

Sundhedsstyrelsen forudser i sin prognose for udbuddet af læger (2006) at der vil ske et fald på 40 pct. i antallet af psykiatere på landsplan frem til år 2020 hvorefter udbuddet langsomt vil begynde at stige.

På landsplan er mangel på sygeplejersker også et voksende problem, herunder især sygeplejersker med specialuddannelse i psykiatrisk pleje.

Manglen på kvalificeret arbejdskraft omfatter også andre faggrupper.

Den generelle personalesituation i psykiatrien som helhed er også omtalt i et notat om udviklingen i sundhedsvæsenets tilbud til sindslidende som Danske Regioner har udarbejdet, og som findes på Danske Regioners hjemmeside (www.regioner.dk).

Region Sjælland oplever samme problemer som de øvrige regioner med rekruttering og fastholdelse af relevant personale, jf. afsnit 6 i regionens psykiatriplan. Det gælder især for den retspsykiatriske afdeling, herunder Sikringsafdelingen, og har også sammenhæng med placeringen af denne afdeling, jf. afsnit 16 og 17 i psykiatriplanen.

Under inspektionen blev det oplyst at der dog ikke (aktuelt) er problemer med at besætte stillingerne som psykiatere på Sikringsafdelingen. Derimod er der mangel på især (mandligt) plejepersonale. Der er behov for både mænd og kvinder i behandlings- og plejemiljøet, men på grund af klientellets farlighed er der et særligt behov for mænd, og der skal være mindst tre mænd på vagt i hvert afsnit samtidig i dagtimerne (og to om natten hvor patienterne er låst inde). Ca. 2/3 af de ansatte i plejen er mænd.

Den nærmere personalenormering og -sammensætning fremgår af en oversigt, 'Vejledende normering', pr. 15. august 2007 som jeg modtog forud for inspektionen. Heraf fremgår det også i hvilket omfang stillingerne denne dag var besat.

Af oversigten fremgår det at Sikringsafdelingen har en normering på 141,084 medarbejdere, hvoraf de 31,014 er stillinger der er fælles for Sikringsafdelingen og Pilehus. Det drejer sig om afdelingsledelsen (ledende overlæge, oversygeplejerske og lægesekretær), behandlingspersonale (læger, psykologer og terapeuter), socialrådgivere og lægesekretærer med en samlet normering på 21,014 samt idrætslærere og plejere/social- og sundhedsassistenter i 'Terminalen' med en normering på henholdsvis 4 og 6. Ud af normeringen på 21,014 i ledelsen og behandlergruppen var 18,534 stillinger, herunder alle 5 normerede lægestillinger, besat. 2 af de ubesatte stillinger var stillinger som ergoterapeut. 9,865 af de 10 øvrige stillinger var besat den 15. august 2007.

Siden inspektionen i 2000 er der sket en forøgelse af behandlingspersonalet hvilket torturkomitéen har bifaldet, jf. pkt. 131 i komitéens rapport.

De tre afsnit på Sikringsafdelingen har hver især en normering på 36,690. Den 15. august 2007 var henholdsvis 29,865, 29,00 og 33,73 stillinger besat.

Den største personalegruppe er plejepersonale, herunder social- og sundhedsassistenter og psykiatriske assistenter, hvor nor-

meringen er på 21,690 på hvert afsnit. Den 15. august 2007 var henholdsvis 19,865, 17,00, og 21,00 af disse stillinger besat. Under inspektionen blev det oplyst at der manglede 12 plejere.

Personalet består herudover af sygeplejersker, pædagoger og aktivitetspersonale mfl.

Normeringen med hensyn til sygeplejersker er 1 afdelingssygeplejerske og 5 sygeplejersker på hvert afsnit, men kun 0,865 af disse stillinger var besat den 15. august 2007. Ledige sygeplejerskestillinger forsøges i vid udstrækning besat med social- og sundhedsassistenter. (Torturkomitéen har i sin rapport anbefalet at antallet af sygeplejersker på Sikringsafdelingen forøges).

Det øvrige normerede afsnitspersonale omfatter på hvert afsnit 1 souschef, 2 flyvere, 2 pædagoger, 1 gruppeleder/teamkoordinator og 3 aktivitetsmedarbejdere. På alle tre afsnit var der ansat flere pædagoger end der er normering til (i alt 10).

Som nævnt har Sikringsafdelingen vanskeligt ved at rekruttere og fastholde især mandlige plejere. Disse vanskeligheder har stået på igennem lang tid, og seneste tiltag for at afhjælpe problemet er at der er iværksat en kompetenceudvikling af Sikringsafdelingens egne medarbejdere og indgået en aftale med et privat sikkerhedsfirma om at benytte medarbejdere derfra mens dette kompetenceudviklingsprojekt gennemføres.

Indgåelsen af denne aftale gav anledning til en del presseomtale af forholdene i Sikringsafdelingen og til at sundheds- og forebyggelsesministeren blev indkaldt i (et åbent) samråd i Folketingets Sundhedsudvalg den 12. december 2007. I et bidrag til brug for dette samråd anførte Region Sjælland bl.a. følgende:

1. Om Sikringsafdelingen

...

Fælles for Sikringsafdelingens patienter er, at stort set alle er sindssyge, farlige og/eller flugtfarlige. Det betyder, at Sikringsafdelingen skal yde fængselsmæssig sikkerhed for

patienterne samtidig med at behandlingen og plejen skal være på et niveau, der til en hver tid svarer til god og tidssvarende psykiatrisk standard. I praksis er det således, at landets 30 mest farlige patienter er indlagt på Sikringsafdelingen. Patienterne er svært sindssyge og for manges vedkommende vanskelige at behandle både på det medikamentelle plan og på det relationelle og miljøterapeutiske plan.

Arbejdet med denne patientgruppe stiller store krav til afdelingens personale, som består af omkring 110 medarbejdere i kategorien plejepersonale, og derudover læger, psykologer, terapeuter, aktivitetspersonale m.fl.

Plejepersonalet på Sikringsafdelingen bestod ved afdelingens åbning i 1981-82 kun af mænd. Efter ændringen af plejeruddannelsen, hvor man krævede en sygehjælperuddannelse først, faldt antallet af uddannede mandlige plejere næsten til nul, og det viste sig ganske vanskeligt at rekruttere mandligt personale til Sikringsafdelingen. I 1988 erkendte man det uholdbare i denne situation og indså, at det var nødvendigt med nytænkning på plejepersonale-området. Man besluttede sig derfor bl.a. til at ansætte kvindeligt plejepersonale primært på ét af afdelingens tre afsnit, og efterfølgende på de to andre afsnit.

I de senere år har Sikringsafdelingen haft vanskeligt ved at genbesætte ledige stillinger, særligt inden for mandligt plejepersonale. Sikringsafdelingen har dispensation til i sine stillingsopslag at søge specifikt efter mandlige medarbejdere, men alligevel er der ofte få eller ingen ansøgere til afdelingens ledige stillinger. Man har derfor bl.a. forsøgt sig med ansættelse af medarbejdere med alternativ, men stadig relevant, faglig baggrund, f.eks. Falckreddere og fængselsbetjente, som efter ansættelsen har gennemgået kurser og efteruddannelse rettet mod varetagelse af afdelingens opgaver. På trods heraf har afdelingen fortsat vakante stillinger, og der er således p.t. omkring 19 vakancer inden for gruppen af plejepersonale. Det skal i

denne forbindelse tilføjes, at rekrutteringsvanskelighederne i høj grad også gælder sygeplejersker. De vakante sygeplejerskestillinger er derfor i vid udstrækning forsøgt besat med social- og sundhedsassistenter.

2. Uddannelse, kompetenceudvikling m.v.

Set i lyset af de vakante stillinger samt vanskelighederne med at få genbesat ledige stillinger på plejeområdet, har ledelsen for Retspsykiatrisk afdeling – som også er ledelse for Sikringsafdelingen – for nylig lagt en strategi, der skal føre til dels øgede kompetencer hos allerede ansatte medarbejdere, dels styrkelse af Sikringsafdelingens evne til at tiltrække nye medarbejdere. Ud over disse løsninger, som søges gennemført på kort og mellemlang sigt, ønskes der taget initiativer til løsninger på længere og mere varig sigt.

Løsninger på kort og mellemlang sigt

Retspsykiatrisk afdeling har netop udarbejdet et konkret forslag til kompetenceudvikling af afdelingens eget plejepersonale, som primært består af plejere og social- og sundhedsassistenter. Afdelingens forslag vil blive behandlet politisk i Region Sjælland i løbet af december 2007/januar 2008.

Forslaget indebærer, at man på baggrund af individuelle samtaler med hver enkelt medarbejder lægger en strategi for kompetenceudvikling af den enkelte medarbejder inden for såvel sundhedsfaglige som sikkerhedsmæssige kompetencer.

Styrkelse af de sikkerhedsmæssige kompetencer ønskes gennemført som en uddannelse og opkvalificering af 3 ugers varighed med fokus på sikkerhed på såvel det fysiske som det mentale plan, og med opstart i februar 2008. De sundhedsfaglige kompetencer vil blive udbygget ved fortsat sygeplejefaglig opkvalificering i form af deltagelse i den landsdækkende retspsykiatriske efteruddannelse.

Der er som et led i strategien fastlagt mål for, hvilke kompetencer og færdigheder de deltagende medarbejdere skal tilegne sig gennem kompetenceudviklingen, og der-

med også hvilke opgaveområder de efterfølgende forventes at kunne varetage. Det er hensigten hermed at styrke patientbehandlingen samt give medarbejderne større fortlighed med varetagelse af en række centrale opgaver, og dermed også skabe større medarbejdertilfredshed.

Denne styrkelse af det faglige miljø forventes – sammen med en ny honoreringsmodel, der honorerer den enkelte medarbejder for gennemførelsen af kompetenceudviklingen og tilegnelsen af nye færdigheder, samt anvendelsen af disse i det daglige arbejde – at kunne medvirke til, at det på mellemlang sigt bliver muligt at tiltrække nye, kvalificerede medarbejdere til afdelingen.

Det skal undersøges, om en eventuel merudgift som følge af en ny honoreringsmodel kan dækkes allerede fra 2008 (se vedlagte bilag vedr. finansieringen af Sikringsafdelingen).

Løsninger på længere sigt

De for år tilbage vedtagne og dermed givne rammer for uddannelse af plejepersonale til sundhedssektoren indebar bl.a. ophør af plejeruddannelsen, som i stedet blev afløst af uddannelsen til social- og sundhedsassistent. Dette har ført til uddannelse af social- og sundhedspersonale, som er kvalificeret til at varetage en bred vifte af opgaver inden for det somatiske og psykiatriske sygehushvæsen samt den primære sundhedssektor.

Social- og sundhedsuddannelsen har vist sig at være meget lidt attraktiv for mænd. Disse forhold har bl.a. været medvirkende til den situation, som Sikringsafdelingen – og andre psykiatriske afdelinger – nu befinder sig i.

Det vil derfor være ønskeligt, at social- og sundhedsuddannelsen ændres, så den i højere grad også tilgodeser arbejdet med psykiatriske patienter. Dette kan f.eks. ske i form af dels flere fag rettet mod arbejde med psykiatriske patienter, dels en art specialisering hen mod slutningen af uddannelsen, så eleverne får mulighed for at vælge yderligere tilegnelse af psykiatriske færdigheder –

heraf nogle måske specifikt målrettet mod mandlige elever. Desuden kan praktikperioden i primærsektoren f.eks. målrettes socialpsykiatri, mens praktikperioden i somatik eksempelvis kan målrettes neurologi.

3. Anvendelse af sikkerhedsfirma

For at tilgodese såvel sikkerheds- som sundhedsfaglige aspekter i Sikringsafdelingen, har afdelingsledelsen for Retspsykiatrisk afdeling fundet det mest hensigtsmæssigt, at der i den aktuelle vakancesituation og foreløbig mens det skitserede kompetenceudviklingsprojekt står på, anvendes et antal medarbejdere fra et sikkerhedsfirma til at hjælpe med varetagelse af afdelingens sikkerhedsmæssige opgaver. Man har derfor indgået en tidsbegrænset aftale med (et privat sikkerhedsfirma).

Ifølge aftalen og de af det lokale MED-udvalg godkendte arbejdsopgaver for sikkerhedsmedarbejderne, indgår disse som én af tre mænd i den såkaldte sikkerhedsnormering i hvert af afdelingens tre afsnit. Arbejdsopgaverne skal varetages inden for afdelingen, og således f.eks. ikke ved ledsagede udgange. Derudover fremgår det af de godkendte arbejdsopgaver bl.a., at sikkerhedsmedarbejderne kan have opsyn, ledsage patienter til og fra bad/toilet/havetur 'som 2. person' (d.v.s. sammen med et plejepersonale), deltage ved stueeftersyn som 2. person, deltage i forefaldende oprydning, assistere plejepersonalet ved alarm samt deltage ved pacificeringer og fastholdelse. Det fremgår udtrykkeligt, at sikkerhedsmedarbejderne har en assisterende funktion i forhold til afsnittets eget personale, og at de kun må påtage sig yderligere opgaver efter anvisning fra afsnittets eget personale.

Som nævnt forventes det, at anvendelsen af sikkerhedsfirmaet er midlertidig, indtil man har fået opkvalificeret afdelingens egne medarbejdere samt fået ansat nye medarbejdere.'

Forslaget om kompetenceudvikling af afdelingens eget plejepersonale blev behandlet

på et møde i forretningsudvalget den 3. januar 2008 hvor udvalget tiltrådte administrationens indstilling herom. I referatet herfra er det nævnt at hensigten med forslaget er at øge og styrke medarbejdergruppens generelle, sikkerhedsmæssige og sygeplejefaglige kompetencer og dermed også at ruste den enkelte medarbejder bedre til at udføre opgaver i forhold til en særlig patientgruppe. Uddannelsesindsatsen skal give en kompetenceøgning af den samlede medarbejdergruppe med baggrund i den faggruppesammensætning der aktuelt er i Sikringsafdelingen. Endelig er det hensigten at gennemføre honorering i forhold til de erhvervede kompetencer.

Det fremgår endvidere af referatet at kompetenceudvikling påtænkes iværksat i februar 2008, og at det er hensigten at omkring 60 af afdelingens mandlige medarbejdere skal gennemføre uddannelsen. Det er desuden hensigten at de tillærte færdigheder skal vedligeholdes ved tilbagevendende opfølgning. Medarbejdernes sundheds- og plejefaglige kompetencer skal sideløbende hermed fortsat styrkes ved deltagelse i den landsdækkende retspsykiatriske efteruddannelse. Det er endvidere hensigten at skabe mulighed for at afdelingens ikkesundhedsuddannede medarbejdere kan gennemføre en uddannelse som social- og sundhedsassistent med opretholdelse af et acceptabelt lønniveau i uddannelsesperioden hvis de ønsker det.

Om honorering er anført at der fra afdelingsledelsens side er et ønske om at yde et generelt tillæg til afdelingens medarbejdere begrundet i Sikringsafdelingens særlige patientgruppe og deraf affødte særlige krav og forventninger til medarbejderne. Og kompetencetillæg der også skal medvirke til at øge mulighederne for rekruttering af nye medarbejdere og at sikre rimelig balance i kønsfordelingen.

Det fremgår endvidere af referatet at de øgede udgifter skal finansieres ved en stigning i abonnementsbetalingen fra de øvrige

regioner og i takstbetalingen for de regioner der benytter tilbuddet.

Der er foretaget opfølgning på situationen ved et møde i Forum for Psykiatri den 1. september 2008. I referatet herfra er anført følgende:

'Opfølgning på kompetenceudvikling

Siden beslutningen i Forretningsudvalget har man gennemført to hold à 12 personer på den nye sikkerhedsuddannelse. Af de ovenstående 24 personer gennemførte 21 personer uddannelsen.

I slutningen af august måned opstartes 3. hold med 14 personer. Endeligt er det 4. kursus planlagt til efteråret 2008, så det forventes, at 48 medarbejdere har gennemført uddannelsen inden nytår. Det er planlagt, at alle de 57 fastansatte, som indgår i plejen på Sikringen skal gennemføre kurset.

Der planlægges yderligere nye sikkerhedskurser i det nye år.

Vedr. relationsuddannelsen, som skal øge de sundhedsfaglige kompetencer hos plejepersonalet, har Psykiatriens uddannelsesafdeling været involveret i arbejdet med at udforme uddannelsen sammen med Retspsykiatrisk afdeling. Det forventes, at uddannelsen sættes i gang i 2009. Der planlægges afholdelse af 2 kurser for i alt 24-30 medarbejdere i 2009.

Status på vagtpersonale

Sikringen har pt. tilknyttet 11 sikkerhedsmedarbejdere fra (det private sikkerhedsfirma) og er i færd med at rekruttere yderligere 8 medarbejdere. Der påbegyndes en 3 uger lang introduktion og uddannelse af de nye sikkerhedsmedarbejdere den 1. oktober 2008.

Sikringen vil indgå kontrakt om ansættelse af de 8 nye og de 11 gamle sikkerhedsmedarbejdere frem til udgangen af 2010.

Som nævnt i sagen godkendt af Forretningsudvalget den 3. januar 2008, er det hensigten at skabe mulighed for, at de af afdelingens ikke-sundhedsuddannede medarbejdere, der måtte være interesseret heri, kan

gennemføre en uddannelse som social- og sundhedsassistent.

Der er pt. 6 personer, som er tilmeldt denne uddannelse, hvilket betyder, at der sideløbende med sikkerhedsmedarbejderne benyttes timelønnede afløsere samt enkelte vikarer fra vikarkorps for at dække vagterne for de medarbejdere, der er blevet optaget på SOSU-uddannelsen.

Sikringen har stor fokus på tiltag m.h.p. fastholdelse og rekruttering. Mulige tiltag vil blive drøftet på Sikrings LMU i september, således at disse kan implementeres hurtigst muligt.

Som led i rekrutteringsproblematikken og et element i kompetenceudviklingssagen, godkendt af Forretningsudvalget, arbejdes der med økonomiske tillæg for gennemførelse af de forskellige uddannelser mv. Dette er nødvendigt for at kunne tiltrække flere medarbejdere, hvilket der er et stort behov for.'

Udvalget tog administrationens orientering til efterretning.

Som det fremgår, indebærer aftalen med det private sikkerhedsfirma at sikkerhedsvagter fra dette firma skal indgå som én af de tre mænd der skal være på vagt på et afsnit (i dagtimerne) samtidig. Sikkerhedsvagterne gennemgår en fire ugers introduktion hvor de bliver undervist i psykopatologi, psykofysisk træning, sikkerhedsregler, kommunikation mv. og får en generel introduktion til Sikringsafdelingen før de går i vagt. De skal alene varetage sikkerhedsmæssige opgaver og serviceopgaver som f.eks. at hente madvogne og tømme skraldespande mv. på Sikringsafdelingen, men ikke de øvrige funktioner som plejerne varetager. Der er, som det også fremgår af citatet ovenfor, udarbejdet en beskrivelse af hvilke opgaver medarbejderne fra det private sikkerhedsfirma kan udføre. Denne er godkendt i MED-udvalget.

Jeg erindrer om min anmodning under inspektionen om en kopi heraf.

Under inspektionen blev det oplyst at der er tale om en fast tilknyttet gruppe af sikkerhedsmedarbejdere fra det private sikkerhedsfirma der aflønnes af firmaet og i firmaet har skrevet under på en tavshedspligtserklæring (ligesom vikarer gør det). Der indhentes desuden en udvidet straffeattest. På inspektionstidspunktet – hvor aftalen kun havde været i kraft i ca. tre uger – var de foreløbige erfaringer positive. Det var således indtrykket at der var tale om et solidt hold.

Det blev under inspektionen endvidere oplyst at anvendelsen af sikkerhedsfirmaer i sikringsafdelinger og lignende kendes fra bl.a. England og Skotland, og at personale fra Sikringsafdelingen har været i England og set hvordan man gør dér. Sikringsafdelingen har tidligere haft en aftale med et andet privat sikkerhedsfirma der gjaldt for perioden 1. maj 2007 til 1. oktober 2007. Det blev under inspektionen oplyst at de fleste af medarbejderne fra dette firma sagde op fordi firmaet ikke betalte weekendtillæg mv. Aftalen med firmaet fungerede i hele den periode (på fem måneder) der var tegnet kontrakt på.

Det blev ligeledes oplyst at anvendelsen af andre faggrupper er sket efter aftale med et fagforbund, men at det faste personale ikke er begejstrede for – men accepterer – løsningen med tilknytning af personale fra et sikkerhedsfirma der ikke har samme uddannelsesmæssige baggrund. Det er også fagforeningsmæssigt et problem at disse sikkerhedsvagter får en højere løn end de blandt det faste personale på Sikringsafdelingen der har den korteste anciennitet. Problemet er også beskrevet i en artikel i LPD-avisen nr. 69, december 2007.

En af de patienter som jeg talte med, var også utryg ved ansættelsen af personale fra et privat vagtfirma. Han var bange for at ansættelsen ville indebære en øget brug af magt og tvang fordi personalet derfra har et andet syn på patienterne end plejerne.

Jeg har noteret de tiltag der er iværksat med henblik på bedre at kunne fastholde og tiltrække personale til Sikringsafdelingen, og det der fremgår om opfølgningen heraf på regionens hjemmeside. Umiddelbart tolker jeg det anførte om status på vagtpersonale sådan at erfaringerne med ordningen med de medarbejdere der er tilknyttet fra det private sikkerhedsfirma, fortsat er positive, men jeg beder dog Sikringsafdelingen om at oplyse nærmere herom.

Også på baggrund af det oplyste om at der foruden forlængelse af kontrakten med de (i alt 11) sikkerhedsmedarbejdere som Sikringsafdelingen allerede har, skal rekrutteres yderligere otte sikkerhedsmedarbejdere, beder jeg endvidere om at få nærmere oplysninger om den aktuelle personalemæssige situation på Sikringsafdelingen.

Af artikler fra Holbæk Amts Venstreblad fra slutningen af 2007 fremgår det at Jobcenter Odsherred ikke havde haft et eneste stillingsopslag fra Sikringsafdelingen de sidste seks måneder. Den ledende overlæge oplyste til avisen at Region Sjælland havde annonceret efter personale til Sikringsafdelingen ni gange i 2007, men ikke på jobcentrets portal. Det skyldtes ifølge den ledende overlæge at tidligere erfaringer har vist at jobcentrene ikke kan skaffe de folk som Sikringsafdelingen skal bruge. I opslagene, der har været bragt i forskellige fagblade og opslået på sygehuse mv. – ikke kun i lokalområdet, men også i Jylland – er der søgt bl.a. mandlige pædagoger, social- og sundhedshjælpere, plejere, fængselsbetjente, Falck-folk og politibetjente. Efter overlægens opfattelse kan rekrutteringsvanskelighederne som nævnt kun løses ved enten at genoprette plejeruddannelsen eller dele opgaverne ud på flere hænder.

Jeg beder om at få uddybet de tidligere erfaringer der har vist at jobcentrene ikke

kan skaffe de folk som Sikringsafdelingen skal bruge.

Spørgsmålet om sygefravær blandt medarbejderne på Sikringsafdelingen blev ikke båret under inspektionen.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse nærmere herom. Om arbejdsskader henviser jeg til pkt. 5.24 straks nedenfor.

Jeg beder endvidere om at få oplyst om der foreligger en sygefraværspolitik med opfølgning på sygdomsforløb, herunder ved afholdelse af sygefraværssamtaler.

5.24. Vold mod personalet

Da patienterne på Sikringsafdelingen er bragt dér netop fordi de er landets farligste sindssyge patienter, er risikoen for konfrontationer større for denne patientgruppes vedkommende end for psykiatriske patienter på de øvrige (rets)psykiatriske afdelinger. Af samme grund er sikkerheden og personalenormeringen høj, og personalet – der består af flest mænd – er som nævnt særligt uddannede til at arbejde med denne patientgruppe.

Under inspektionen blev det oplyst at der har været en stigning i antallet af overfald fra patienternes side, og at det måske også har sammenhæng med at flere erfarne medarbejdere – der gennem mange års træning er gode til at vurdere og tage hånd om farlighed – er gået på pension, og nye ansatte er kommet til. Fra 2005 til 2007 er der, som det fremgår af citatet nedenfor, sket en stigning i antallet af arbejdsskader på grund af fysisk eller psykisk vold fra 49 til 64, men i 2006 var der dog alene 26 arbejdsskader. Der er således sket et fald fra 2005 til 2006, og en stor stigning fra 2006 til 2007.

Der er ikke tale om daglig vold mv., men det sker i perioder afhængigt af de patienter som Sikringsafdelingen har. Det er kun få af patienterne der tegner sig for volden mv. Der kan være mellem 1-2 og 30 tilfælde pr. afsnit pr. år.

Arbejdstilsynet kommer på uanmeldte besøg. På grund af stigningen i antallet af arbejdsskader ville Arbejdstilsynet komme igen den 9. april 2008 og interviewe de ansatte.

Jeg beder om at få nærmere oplysninger om besøget den 9. april 2008 og hvad det måtte have givet anledning til.

Ministeren for Sundhed og Forebyggelse har den 16. januar 2008 besvaret et spørgsmål (nr. 118) fra Folketingets Retsudvalg om hvorvidt der er sket en stigning i antallet af voldsepisoder efter at Sikringsafdelingen begyndte at ansætte uuddannede vikarer. Ministeren blev samtidig anmodet om at redegøre for hvor stor en andel af personalet på Sikringsafdelingen der ikke har en relevant uddannelse, og om andelen er større eller lavere end for fem år siden. I svaret er anført følgende:

‘Jeg har til brug for min besvarelse indhentet en udtalelse fra Region Sjælland, som jeg kan henholde mig til.

Regionen oplyser, at Sikringsafdelingen i Nykøbing Sjælland i de senere år har haft vanskeligt ved at genbesætte ledige stillinger, særligt inden for mandligt plejepersonale. Sikringsafdelingen har dispensation til i sine stillingsopslag at søge specifikt efter mandlige medarbejdere, men alligevel er der ofte få eller ingen ansøgere til afdelingens ledige stillinger.

Det har bl.a. ført til, at afdelingen i 2004-05 begyndte at ansætte medarbejdere med andre, men stadig relevante, faglige baggrunde, f.eks. Falckreddere og fængselsbetjente, som efter ansættelsen har gennemgået kurser og efteruddannelse rettet mod varetagelse af visse af afdelingens opgaver. Ansættelse af medarbejdere med anden relevant uddannelse – psykiatriske medhjælpere – er sket efter drøftelse med bl.a. (et fagforbund) samt efter drøftelser i det lokale samarbejdsudvalg.

Regionen oplyser, at der p.t. er ansat 8 psykiatriske medhjælpere i Sikringsafdelingen ud af afdelingens i alt ca. 110 medarbejdere inden for plejepersonalekategorien. Foruden de psykiatriske medhjælpere er der også ansat 10-12 pædagogisk uddannede medarbejdere i Sikringsafdelingen. De første psykiatriske medhjælpere blev ansat i 2005, og der var på dette tidspunkt 6 ansatte indenfor denne personalegruppe.

Ifølge regionen steg antallet af anmeldte arbejdsskader pga. fysisk og psykisk vold i Sikringsafdelingen fra 2005 til 2007 fra 49 til 64. Dog var antallet af anmeldelser i det mellemliggende år 2006 kun 26.

...

Regionen oplyser, at forholdene på Sikringsafdelingen gennem de senere år er ændret. Det er bl.a. nu alene de mest syge og farlige patienter, der kommer til Sikringsafdelingen, idet de patienter, der får dom til anbringelse i højere grad nu end tidligere behandles på landets øvrige retspsykiatriske afdelinger.

Regionen påpeger, at det er vanskeligt entydigt at konkludere på udviklingen i antallet af anmeldte arbejdsskader. Som eksempel herpå nævnes, at antallet af arbejdsskader blev fordoblet fra 2006 til 2007, men i denne periode fik Sikringsafdelingen ikke væsentligt færre mænd med social- og sundhedsfaglig baggrund. Regionen tilføjer, at de anmeldte arbejdsskader opstår i forhold til enkelte af afdelingens patienter, som hver tegner sig for en stor del af skaderne.

Det er desuden regionens vurdering, at personalet inden for psykiatrien generelt er blevet mere opmærksomme på at udfylde arbejdsskadeanmeldelser, ikke blot ved fysiske skader, men især også ved trusler, samt ved overværelse af voldsomme episoder.

Udviklingen i antallet af anmeldte arbejdsskader ved Sikringsafdelingen skyldes efter afdelingsledelsens vurdering derfor i højere grad bl.a., at patienterne er blevet mere syge og dårlige, end at afdelingen ikke

har tilstrækkeligt personale med sundhedsfaglig baggrund.⁷

Jeg beder om at få oplyst om Psykiatrien Region Sjælland har udfærdiget en generel voldspolitik/handleplan over for vold på arbejdspladsen. I givet fald beder jeg om en kopi heraf.

Jeg henviser i øvrigt til min tidligere anmodning til Sikringsafdelingen om at modtage kopi af instrukser som jeg går ud fra også omfatter instrukser om håndtering af vold mv. Medmindre det fremgår heraf, beder jeg om at få oplyst i hvilke tilfælde der indgives politianmeldelse, og hvem der i givet fald træffer en sådan beslutning. Jeg kan til orientering oplyse at jeg i forbindelse med tidligere inspektioner af psykiatriske afdelinger har udtalt at det efter min opfattelse er mest hensynsfuldt over for den forurettede medarbejder at det er ledelsen (afsnitsledelsen) som under normale omstændigheder indgiver politianmeldelse i forbindelse med vold eller trusler om vold mod personalet, dog med mulighed for at undlade dette hvis den forurettede ikke ønsker det.

Jeg beder endvidere Sikringsafdelingen om at oplyse i hvilket omfang der er sket politianmeldelse i forbindelse med vold og trusler i 2007.

5.25. Selvmordsforsøg mv.

Ombudsmanden bad i brev af 9. oktober 2001 om at modtage underretning om alle selvmord og selvmordsforsøg på Sikringsafdelingen. De underretninger som ombudsmanden herefter og indtil nu har modtaget, omfatter i alt 20 selvmordsforsøg fordelt på i alt 5 personer. Der er underretning om forsøg hvert år, bortset fra 2007.

Retspsykiatrisk afdeling udarbejdede i januar 2002 instrukser om selvmord og selvmordsforsøg samt om særlig observation i forbindelse med suicidal adfærd. Instrukserne skulle revideres 1. april 2002.

Jeg beder om at få oplyst om der er udarbejdet nye instrukser, og i givet fald om en kopi heraf.

5.26. Patienternes økonomiske forhold

Ved sidste inspektion blev det oplyst at langt de fleste patienter – bortset fra observander – modtager højeste førtidspension. Da en del af patienterne opholder sig i (meget) lang tid på Sikringsafdelingen, er de på denne baggrund blevet ganske velhavende under opholdet på Sikringsafdelingen hvor de ikke har udgifter til kost og logi. Det blev også oplyst at visse af patienterne under opholdet har et stort forbrug af 'lommepenge' og kan foretage indkøb gennem handlende fra Nykøbing Sjælland der kommer til Sikringsafdelingen, eller ved at bestille varer til levering på afdelingen.

Derudover blev det oplyst at patienterne selv administrerer deres penge i samarbejde med kontaktpersonen der også, når det er nødvendigt, opfordrer patienten til at spare op.

Af den generelle information om Sikringsafdelingen fremgår det at der ofte kræves et stort udredningsarbejde af socialrådgiverne for at de mange patienter med anden etnisk baggrund end dansk mfl. kan få de daglige fornødenheder dækket. Ombudsmanden har tidligere modtaget en konkret henvendelse vedrørende en asylansøger, men af forskellige grunde foretog ombudsmanden dog ikke en nærmere undersøgelse af de forskellige spørgsmål i denne sag.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at oplyse om der siden inspektionen i 2000 er sket nogen ændringer på dette område.

Det fremgår af alle tre husordener at indbyrdes handel, bytte og lån mellem patienter ikke er tilladt.

Jeg går derfor ud fra at personalet er opmærksomt på at forebygge og forhindre optræk til at nogle patienter bliver økono-

misk afhængige af andre patienter ved at der foregår handel med eller bytte af ejendele patienterne imellem.

6. Gennemgang af tilførsler til tvangsprotokollen

Som nævnt i indledningen anmodede jeg under inspektionen om at modtage udskrift/kopi af sygehusets tilførsler i tvangsprotokollen i henhold til § 35, §§ 38-39 og §§ 43-44 i bekendtgørelse nr. 1499 af 14. december 2006 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger. Min anmodning omfattede tilførsler for perioden 1. januar 2007 (hvor bekendtgørelsen trådte i kraft) til den 19. december 2007 (hvor inspektionen blev varslet). Hvis antallet af tilførsler oversteg 10 inden for hver kategori, bad jeg alene om udskrift/kopi af de 10 seneste tilførsler.

Efter tvangsbekendtgørelsens § 52, stk. 1 og 2, skal overlægen på afdelingen løbende foretage elektronisk indberetning til Sundhedsstyrelsen – og til den ansvarlige sygehusmyndighed – af de i §§ 36-45 og §§ 48-50 omhandlede foranstaltninger. Det fremgår af bestemmelsens stk. 3 at Sundhedsstyrelsen leverer et elektronisk indberetningsprogram til brug for denne indberetning (Sundhedsstyrelsens Elektroniske Indberetningssystem).

Bekendtgørelsens §§ 36-45 indeholder bestemmelser om hvilke oplysninger der skal ske tilførsel af i afdelingens tvangsprotokol. Indberetningen efter § 52, stk. 1, skal indeholde de i §§ 36-45 og §§ 48-50 krævede oplysninger, jf. bekendtgørelsens § 53, stk. 1, 1. pkt. Indberetningen til Sundhedsstyrelsen skal dog ikke indeholde oplysninger om den ordinerende læges navn eller navne på det implicerede personale. Ligeledes skal indberetningen til den ansvarlige sygehusmyndighed hverken indeholde oplysninger om patientens navn og cpr-nummer eller den ordinerende læges og det implicerede personales navne.

I tilknytning til tvangsbekendtgørelsen har Sundhedsministeriet udarbejdet en vejledning af 20. december 2006 om udfyldelse af tvangsprotokoller (registrering af anvendelse af tvang i psykiatrien) samt registrering af anvendelse af udskrivningsaftaler/koordinationsplaner. Det fremgår af denne vejledning at de psykiatriske afdelinger efter retningslinjerne i vejledningen løbende skal foretage elektronisk indberetning til Sundhedsstyrelsen ved anvendelse af det elektroniske indberetningsprogram som Sundhedsstyrelsen har udarbejdet.

Det er således obligatorisk – og har været det siden den 1. januar 2005 – at indberette data vedrørende anvendelse af tvang i psykiatrien elektronisk.

Det fremgår af Sundhedsstyrelsens vejledning af 20. december 2006 at det elektroniske indtastningsprogram som Sundhedsstyrelsen leverer, indeholder elektroniske skemaer til registrering af bl.a. tvangsbehandling, tvangsfiksering og anvendelse af remme, anvendelse af fysisk magt og indgivelse af beroligende medicin og aflåsning af patientstuer på Sikringsafdelingen.

Ifølge vejledningen er der i systemet adgang til at den pågældende afdeling kan læse alle indtastede oplysninger. Disse oplysninger kan printes ud. Det fremgår at der skal være et eksemplar af hvert skema både i afdelingens tvangsprotokol og i patientens journal. Tvangsprotokollen kan foreligge elektronisk idet indberetningsprogrammets oversigter kan udgøre afdelingens tvangsprotokol. I en elektronisk patientjournal skal der ligge et notat om at oplysningerne er tilført den elektroniske tvangsprotokol i Sundhedsstyrelsens Elektroniske Indberetnings-system (SEI) og kan læses heri.

Der foretages indberetning til Sundhedsstyrelsen af alle tvangsprotokollens oplysninger, men i den elektroniske udgave der sendes til Sundhedsstyrelsen, er der ikke adgang til at læse oplysninger om navne eller initialer på personalet, jf. ovenfor.

Efter vejledningen skal der foretages indberetning til Sundhedsstyrelsen senest 10 dage efter iværksættelse af en tvangsforanstaltning. Så længe tvangsforanstaltningen stadig pågår, indberettes tilføjelser til tvangsprotokollen løbende. Ved ophør af tvangsforanstaltningen foretages indberetning snarest herefter. Herudover skal afdelingerne kvartalsvis foretage en kvalitetskontrol af indberetningerne for at sikre at alle iværksatte og afsluttede tvangsforanstaltninger er indberettet.

Der skal foretages indberetning til sygehusmyndigheden kvartalsvis eller eventuelt oftere hvis der foreligger lokale aftaler. Sygehusmyndigheden har hverken adgang til at læse patientens data eller navne eller initialer på personalet, jf. også ovenfor. Hvis indberetningen sendes til sygehusmyndigheden i papirform, skal afdelingen være opmærksom på at denne udgave skal være anonymiseret.

Det fremgår endvidere af vejledningen at det alene er de oplysninger der er nævnt i tvangsbekendtgørelsen, som skal tilføres tvangsprotokollerne, mens andre relevante oplysninger for patientbehandlingen skal fremgå af patientjournalen.

Alle de skemaer som jeg har modtaget fra Sikringsafdelingen, er udskrifter af tilførsler på Sundhedsstyrelsens elektroniske skema. Sikringsafdelingen anvender elektronisk patientjournal.

Jeg går ud fra at Sikringsafdelingen – ud over at opbevare et eksemplar af et skema i afsnittets tvangsprotokol – også gør notat i patientens journal om at oplysningerne er tilført den elektroniske tvangsprotokol, men for en ordens skyld beder jeg om at få oplysning herom.

Det materiale som jeg har modtaget, indeholder i alt 10 skemaer om tvangsbehandling (skema 2), 11 skemaer om fiksering og fysisk magtanvendelse (skema 3) og 10 skemaer

om aflåsning af patientstuer (skema 5). Skemaerne omfatter i alt 16 patienter.

Ved udleveringen af rapportmaterialet blev det oplyst at statistikmodulet ikke virkede i relation til at finde de sager frem der var registreret på skema 3 (fiksering og fysisk magtanvendelse), og at indberetningerne herom derfor var fundet frem på anden vis. På udskevne oversigter over indberetningerne vedrørende anvendelsen af bælte og remme i konkrete tilfælde som jeg har modtaget sammen med rapportmaterialet, er det med håndskrift tillige noteret at der er fejl i disse indberetninger. Der er tillige vedlagt kopi af en e-mail hvoraf det fremgår at dataudtræk fra statistik.sst.dk har vist sig mangelfulde.

Om indhentelse af statistik fra Sundhedsstyrelsen henviser jeg til pkt. 5.11, herunder til torturkomitéens bemærkninger.

De 10 skemaer om tvangsbehandling (skema 2) omfatter behandlinger der er iværksat i perioden 4. januar 2007 til og med 30. oktober 2007. Flere af de øvrige skemaer, både om tvangsfiksering og fysisk magtanvendelse (skema 3) og om aflåsning af patientstuer (skema 5), omfatter tvangsforanstaltninger der er iværksat efter varslingen den 19. december 2007. Selv om min anmodning omfattede skemaer indtil varslingen, jf. mit brev af 24. januar 2008, har jeg dog besluttet ikke at bede om nye skemaer til erstatning for disse skemaer.

Som tidligere nævnt blev det under inspektionen oplyst at der i 2007 havde været 520 bæltfikseringer, og at én patient havde tegnet sig for størsteparten af disse bæltfikseringer. Det blev derfor aftalt at jeg ikke modtog rapporter vedrørende tvangsfiksering af denne patient. Blandt det modtagne materiale er der dog også indberetninger om (bl.a.) fiksering af denne patient. To af skemaerne om fiksering vedrører således denne patient og omfatter fikseringer i henholdsvis 2007 og 2008. Jeg har valgt (kun) at inddrage indberetningerne for 2008 i min gennemgang.

På de oversigter som jeg har modtaget over anvendelsen af bælte og remme i konkrete tilfælde, er det som nævnt med håndskrift påført at der er tale om fejl. På oversigterne figurerer også fikseringer som der ikke er vedlagt skemaer om selv om der er tale om anvendelse af tvang i samme periode.

Jeg beder Sikringsafdelingen om at uddybe de nævnte fejl, herunder for så vidt angår det forhold at der figurerer tvangsfikseringer der ikke er udleveret skemaer om. Jeg vedlægger en kopi af oversigterne.

Jeg har ingen mulighed for at vurdere om anvendelsen af tvangsforanstaltninger i de enkelte tilfælde har været berettiget. Ved min gennemgang af materialet har jeg derfor koncentreret mig om hvorvidt proceduren i forhold til de gældende regler om udfyldelse af tvangsprotokoller og indberetning er blevet fulgt. Det modtagne materiale giver mig anledning til nedenstående bemærkninger:

...

Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte afsnit ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt Sikringsafdelingen om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at disse oplysninger mv. sendes gennem Psykiatrien Region Sjælland for at Psykiatrien kan få lejlighed til at kommentere det som Sikringsafdelingen anfører.

Underretning

Denne rapport sendes til Sikringsafdelingen, Psykiatrien Region Sjælland, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Folketingets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og Sikringsafdelingens patienter og pårørende."

NOTER: (*) FOB 2000, s. 571, FOB 2002, s. 721.

D. Inspektion af bostedet Parkvænget

Forvaltningsret 25.9.

Den 20. november 2007 inspicerede Folketingets Ombudsmand det socialpsykiatriske bosted Parkvænget i Glostrup Kommune. Inspektionschefen og andre af ombudsmandens medarbejdere stod for inspektionen. Bostedets målgruppe er overvejende personer med en svær sindslidelse og nogle få med en gerontopsykiatrisk lidelse.

Inspektionen gav inspektionschefen anledning til at stille spørgsmål bl.a. om behovet for en mere opsøgende funktion fra det psykiatriske tilsyns side.

I forbindelse med inspektionen modtog ombudsmanden kopi af to indberetninger om magtanvendelse og en ansøgning om godkendelse af fortsat brug af personlig alarm. I både den endelige rapport og opfølgingsrapporten blev der stillet spørgsmål om bostedets hjemler for at anvende magt. Forskellen mellem indgreb foretaget i nødværge/nødret og magtanvendelse efter servicelovens § 126 blev således omtalt. Herudover blev der bl.a. også i rapporterne taget stilling til spørgsmålet om hvorvidt kommunens tilbagemelding på en indberetning om magtanvendelse bør være skriftlig.

En række afsnit er ikke taget med i denne gengivelse af de to rapporter. (J.nr. 2007-3164-062).

Den 10. september 2008 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Glostrup Kommune og det socialpsykiatriske bosted Parkvænget:

"1. Indledning

Efter ombudsmandslovens § 7, stk. 1, omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ombudsmandsloven er det forudsat at der vil ske 'en vis forøgelse af inspektionsvirksomheden i forhold til det kommunale område, især af psykiatriske hospitaler og andre institutioner for mentalt handicappede'.

Som et led i denne inspektionsvirksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 20. november 2007 inspektion af det socialpsykiatriske bosted Parkvænget i Glostrup.

Til stede under inspektionen var blandt andre lederen af Parkvænget og en repræsentant fra Glostrup Kommune.

Inspektionen bestod af en indledende og en afsluttende samtale med bostedets ledelse og medarbejderrepræsentanter samt repræsentanten fra kommunen, rundvisning på bostedet og en samtale med repræsentanter fra beboerrådet.

Beboerrådet gav under samtalen bl.a. udtryk for at være meget tilfreds med personalet og forstanderen på Parkvænget. Rådet oplyste desuden at beboerne på bostedet generelt har det fint med hinanden. Der var endvidere i beboerrådet stor tilfredshed med forløbet af dagligdagen på bostedet.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg skriftligt om udlån af bostedets skriftlige materiale vedrørende magtanvendelse foretaget i 2006 og 2007 i henhold til serviceloven (nærmere bestemt i henhold til afsnit V, kapitel 21, i lovebekendtgørelse nr. 699 af 7. juni 2006 om social service, og bekendtgørelse nr. 1109 af 12. december 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service for så vidt angår magtanvendelserne foretaget i 2006, og i henhold til afsnit VII, kapitel 24, i lovebekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007 om social service og be-

kendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 om magt-anvendelse og andre indgreb i selvbestem-melsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven for så vidt angår magtanvendelser foretaget i 2007). Jeg bad om højst 10 sager.

Jeg modtog to indberetninger fra den 16. januar 2007 og en ansøgning af 13. november 2007 om godkendelse af fortsat brug af per-sonlig alarm. Indberetningerne og ansøgnin-gen vedrører to forskellige beboere.

Efter min anmodning om udlevering af handleplaner (jf. § 141 i serviceloven) mod-tog jeg endvidere kopi af to sådanne planer der er udarbejdet for to af Parkvængets be-boere. Jeg modtog også økonomiske aftaler for disse to beboere.

Forud for inspektionen modtog jeg for-skelligt materiale vedrørende Parkvænget. Dette materiale omfatter bl.a. bostedets drifts- og udviklingsaftale, Glostrup Kom-munes tilsynsrapport vedrørende tilsyn foretaget den 20. juni 2007, en samarbejdsaf-tale mellem Parkvænget og Psykiatrisk Cen-ter Glostrup, en vejledning til kriseplan ved vold eller trusler om vold i Parkvænget, di-verse personalepolitikker, notat om kørsels-ordning, notat om kosttilbud, notat om nøg-ler til Parkvænget, en vejledning vedrørende beboerøkonomi, en vejledning om rengø-ring, en aktivitetsplan for Parkvængets årlige selvevaluering, en vejledning for respekt-fuld kommunikation og bostedets medicin-politikker.

Efter inspektionen har jeg fra Glostrup Kommune modtaget kommunens retnings-linjer af 11. april 2007 for tilsyn med kommu-nens bosteder.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Parkvænget og Glostrup Kommune for at de kunne få lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Parkvænget og Glostrup Kommune har i et samlet brev af 22. august

2008 fremsat nogle bemærkninger der er indarbejdet i denne rapport.

2. Generelt om Parkvænget

Parkvænget er et socialpsykiatrisk botilbud for voksne sindslidende. Målgruppen er overvejende personer med en svær sindslidelse samt nogle få med en gerontopsykia-trisk lidelse.

Bostedet er oprettet efter § 92 i den tidlige-re gældende servicelov (§ 108 i den nye ser-vicelov). Denne bestemmelse omfatter bo-former til 'længerevarende ophold til perso-ner, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til alminde-lige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis'. Ifølge 'Til-budsportalen' er Parkvænget etableret som socialpsykiatrisk boform i 2001. (Efter servi-celovens § 14, stk. 1, skal bl.a. boformer som Parkvænget registreres på Tilbudsportalen, og dette skulle ske inden den 1. april 2007, jf. lovens § 189, stk. 4, og § 15, stk. 2, i bekendt-gørelse nr. 780 af 6. juli 2006 om Tilbudspor-talen).

Bostedet har siden kommunalreformens ikrafttræden den 1. januar 2007 hørt under Glostrup Kommune. Det hørte før det tids-punkt under Københavns Amt.

Af pkt. 4.3 i kommunens drifts- og udvik-lingsaftale 2007 for Parkvænget fremgår det bl.a. at der i første kvartal af 2007 skulle ud-arbejdes en beskrivelse af Parkvængets visi-on og ambitioner på sigt. Videre fremgår føl-gende:

'I den nye situation er det væsentligt, at Parkvænget vurderer fremtidens behov for de nuværende tilbud i Parkvænget. Det kan være nødvendigt at udarbejde en strategi med hensyn til eventuelle nye tilbud eller for at ændre/tilpasse tilbuddene.

Parkvængets position i forhold til institu-tioner, der ligger i andre kommuner, og som pt. har (delvist) sammenlignelige tilbud, skal også overvejes. Sluttelig skal samarbejdsmu-

ligheder og sammenhæng med Glostrup Kommunes tilbud på det socialpsykiatriske område undersøges.

...'

Jeg beder kommunen om at sende mig den nævnte beskrivelse af Parkvængets vision og ambitioner.

Parkvænget har plads til 56 beboere som er fordelt i fire boenheder med 14 boliger i hver enhed. Af drifts- og udviklingsaftalen for 2007 fremgår det at to af beboerne indgår i såkaldte enkeltmandsprojekter.

Hver beboer har et værelse med eget bad og toilet. Herudover er der fællesarealer i hver af boenhederne og fællesarealer for hele huset. Hver boenhed har en fast tilknyttet personalegruppe.

På tidspunktet for inspektionen fordelte beboerne sig med ca. en tredjedel kvinder og to tredjedele mænd. Aldersmæssigt fordelte beboerne sig på det tidspunkt mellem 28 og 78 år.

Parkvænget var i 2007 normeret til 70 fuldtidsstillinger der efter det oplyste blev varetaget af 80 ansatte, og arbejdet er organiseret i teams. Der er således fire beboerteams, et husassistentteam, et køkkenteam og et aktivitetsteam. Det samlede budget for 2007 var ifølge drifts- og udviklingsaftalen ca. 34 ½ mio. kr.

3. Bygningsmæssige forhold

...

4. Beboerne

4.1. Funktionsniveau mv.

Målgruppen for Parkvænget er ifølge tilsynsrapporten (for tilsyn foretaget den 20. juni 2007) alment sindslidende med behov for særlig social støtte og rehabilitering. Hovedparten af beboerne har en diagnose inden for det skizofrene spektrum, og sygdommen har i de tilfælde hidtil haft en kronisk karakter. Beboerne har behandlingsbe-

hov i form af opfølgning på den psykiatriske behandling, og de har behov for at der er personale som kan kontaktes på alle tider af døgnet.

I kommunens tilsynsrapport nævnes endvidere at Parkvænget vurderer at der aktuelt er en tendens til en øget tilgang af beboere med skizofreni/skizotypiske sindslidelser og samtidige demensproblematikker.

Som nævnt ovenfor er beboerne på Parkvænget inddelt – efter alder – i fire enheder. Beboerne var på tidspunktet for kommunens tilsyn den 20. juni 2007 i alderen 28 til 78 år. De to største alderskoncentrationer er én på beboere med en alder op mod eller omkring de 40 år og én med beboere i 50-årsalderen.

Godt halvdelen af beboerne har boet på Parkvænget siden opstarten af bostedet i 2001. Det fremgår af tilsynsrapporten at gennemsnitligt tre beboere om året flytter fra bostedet. Disse beboere (gen)indlægges eller flytter til egen bolig, andet botilbud eller bostøtteordning. Yderligere ca. tre beboere dør om året.

Alle beboerne kan tale og forstå det talte sprog. Det er dog ikke alle der har dansk som modersmål. Det blev således nævnt at flere af beboerne på Parkvænget har en anden etnisk baggrund end dansk. Dette har ifølge ledelsen ikke givet anledning til problemer. Det blev i den forbindelse nævnt at de pårørende til disse beboere fuldt accepterer at Parkvængets personale har kompetencen til at kunne hjælpe beboerne.

På inspektionstidspunktet havde Parkvænget fem beboere med fysiske handicap, heraf tre heltidskørestolsbrugere.

I kommunens tilsynsrapport er det nævnt at Parkvængets grundopfattelse er at alle kan udvikle sig når der skabes tryghed og relationer. Parkvænget anvender derfor 'relationsarbejde' som metode.

På Parkvængets hjemmeside www.parkvaenget.dk er følgende anført om bostedets målsætning:

'I Parkvænget opfattes mennesket som unikt med sin egen individualitet. Mennesket er

en helhed der indeholder en fysisk - psykisk - social - og åndeligt/kulturel dimension. Mennesket er desuden et socialt individ, som kun er noget i kraft af sit samspil med andre, og afhængighed af andre.

Mennesket har ansvar for egne handlinger og kan gives ansvar. Mennesket er ikke ufejlbarligt, men er påvirket af sine tanker, vilje og følelser. Menneskets liv er altid i bevægelse og præget af omstændighederne. Mennesket er som udgangspunkt godt og vil andre det godt. Mennesket handler med de bedste hensigter og yder det bedste det kan.

Derfor vil vi:

- Møde dig med venlighed, respekt, høflighed og omsorg.
- Støtte og vejlede dig i at få indflydelse på dit eget liv og give dig mulighed for at bruge din indflydelse i hverdagen.
- Skabe trygge rammer omkring dig og dine aktiviteter.
- Bidrage til et tillidsfuldt forhold mellem dig, dine pårørende og personalet i Parkvænget.

Under inspektionen blev dette uddybet med at Parkvænget tror på at mennesker 'vokser' og udvikler sig hvis man tror på deres ressourcer. Dette indebærer at personalet på Parkvænget er meget bevidst om hver enkelt beboer, og at personalet som følge heraf arbejder meget individorienteret.

Det blev under inspektionen videre oplyst at Parkvænget bestræber sig på at være meget lydhøre over for beboernes ønsker, og at personalet således tager afsæt i hvad beboerne gerne vil. Dette betyder bl.a. at personalets arbejdstid er reguleret efter hvornår beboerne har mest behov for hjælp og støtte. Dette har bl.a. resulteret i at der er mest personale på arbejde midt på dagen fordi de fleste beboere ønsker at sove længe. Et andet eksempel på at der tages afsæt i beboernes ønsker, finder man i pkt. 3 i Parkvængets lokale vejledning om korrekt uddeling af medicin hvoraf følgende fremgår:

'Det rigtige tidspunkt for uddeling af medicin skal tilpasses den enkelte beboer. Det skal tilstræbes, at lægen ordinerer medicinen på tidspunkter, der er tilpasset den enkelte beboers ønsker og daglige aktiviteter.'

Parkvænget forsøger at skabe et liv som ligner det liv der leves i det omgivende samfund. Som eksempel herpå blev nævnt at beboerne som udgangspunkt ikke får fysioterapeutisk behandling, men at de i stedet går i bostedets motionsrum hvor de hver især får lavet et individuelt træningsprogram. Det er en fysioterapeut der laver disse programmer.

4.2. Medicin, læge mv.

Alle beboere på Parkvænget modtager receptpligtig medicin.

Nogle af beboerne får hjælp til indtagelse af medicinen, hvorimod andre selv administrerer deres medicin ved hjælp af færdigpakke doseringsæsker/poser.

Parkvænget får ifølge tilsynsrapporten dosispakket medicin fra apoteket til de beboere der er i stabil medicinering.

Medicinen opbevares enten i beboerens egen aflåste boks i boligen eller i et medicinskab på afdelingen.

Jeg beder bostedet oplyse om beboerne selv betaler for deres medicin, og om de får kronikertilskud.

Jeg har fra bostedet modtaget kopi af Parkvængets politikker på medicinområdet. Det drejer sig om lokale administrative vejledninger om 1) korrekt overførelse af medicinordination, 2) korrekt opmåling af medicin, 3) korrekt uddeling af medicin, 4) håndtering af medicin p.n. og 5) registrering af og opfølgning på utilsigtede hændelser ved medicinhåndtering.

Det fremgår af tilsynsrapporten at Parkvænget udskriver medicinskemaerne for ikke at være for sårbare ved nedbrud af systemet.

På inspektionstidspunktet virkede den elektroniske patientjournal ikke, og af den grund udskrev Parkvænget på dette tidspunkt medicinskemaerne for at anvende disse til dokumentation af medicinudleveringen.

Jeg har gennemgået de forskellige politikker som efter min opfattelse viser at Parkvænget gør meget for at undgå fejlmedicinering.

Det er hver beboers egen praktiserende læge eller tandlæge, de til bostedet tilknyttede psykiatere, speciallæge eller vagtlæge der ordinerer medicinen til den pågældende beboer.

Parkvængets sundhedsfaglige personale og den del af det pædagogiske personale der har medicinkursus, overfører omhyggeligt ordinationerne til hver enkelt beboers medicinskema.

Apoteket leverer doseringsposer med opmålt medicin til 14 dage ad gangen. Anden medicin opmåles af Parkvængets sundhedsfaglige personale for en uge ad gangen i doseringsæsker. Personalet på bostedet fører omhyggelig kontrol med at apotekets og egen opmåling af medicin er korrekt.

Parkvænget lægger vægt på at opmålingen af medicin skal foregå uforstyrret. Det er endvidere vigtigt at der ved uddelingen af medicin er ro og tid til at beboeren kan stille spørgsmål om medicinen.

Der er i de forskellige politikker endvidere nøje redegjort for hvilken del af personalet på bostedet der har kompetence til opmåling og uddeling af medicin.

Det blev under inspektionen oplyst at Parkvænget afleverer restmedicin til apoteket når udløbsdatoen er overskredet, hvis en beboer dør eller hvis den pågældende medicin ikke længere skal benyttes. Parkvænget får kun i særlige tilfælde en kvittering for den tilbageleverede medicin.

Jeg anførte under inspektionen at Parkvænget efter min opfattelse – for at undgå eventuel tvivl om hvad der sker med restmedicin, og heraf følgende uberettigede mistanker – bør sikre sig en kvittering fra apoteket. En mulig løsning kan være at Parkvænget selv skriver op hvad der bliver afleveret, og anmoder om apotekets kvittering herfor, for eksempel i form af et stempel.

Jeg anbefalede Parkvænget at overveje at indføre en sådan form for kontrol med restmedicinen så der ikke kan ske misbrug og omsætning af medicin. Jeg beder om oplysning om hvad min anbefaling har givet anledning til.

Jeg har efterfølgende fået oplyst fra bostedet at beboerne selv vælger egen praktiserende læge for så vidt angår behandlingen af somatiske lidelser.

Under min inspektion samme dag af Distriktspsykiatrien i Glostrup/Albertslund fik jeg oplyst at den psykiatriske overlæge fra denne distriktspsykiatri varetager det psykiatriske tilsyn med beboerne på Parkvænget i samarbejde med den psykiatriske overlæge fra Distriktspsykiatrien i Hvidovre. De to overlæger har opdelt enhederne mellem sig og fører tilsyn hver anden uge. Herudover har personalet på Parkvænget også mulighed for akut at tilkalde en af overlægerne. Dette fremgår også af samarbejdsaftalen (fra juni 2006) mellem Psykiatrisk Center Glostrup og Parkvænget. Under inspektionen blev jeg oplyst om at Region Hovedstaden var i færd med at lave nye aftaler på dette område med kommunerne i regionen.

Regionen har i forbindelse med den nævnte inspektion af distriktspsykiatrien sendt en kopi af den nye samarbejdsaftale til mig. Aftalen er dateret februar 2008 og er i realiteten identisk med den tidligere aftale.

For så vidt angår forhold af gerontopsykiatrisk art, er det en læge fra gerontopsykiatrisk afdeling på Psykiatrisk Center Glostrup

der varetager tilsynet med beboere der har behov for denne særlige psykiatriske bistand.

Ifølge de nævnte samarbejdsaftaler (fra 2006 og 2008) samarbejder Parkvænget også med Psykiatrisk Center Glostrup i forbindelse med eventuel indlæggelse af beboere. Herudover er det bl.a. også nævnt at der hvert halve år afholdes samarbejds møder mellem Parkvængets ledelse og ledelsen af den relevante afdeling på psykiatrisk center og de tilknyttede psykiatere fra distriktpsychiatrien.

Under inspektionen oplyste Parkvængets ledelse at det psykiatriske tilsyn sker over ca. to timer om ugen. Efter ledelsens opfattelse fungerer det psykiatriske tilsyn umiddelbart godt.

Det blev i den forbindelse oplyst at de tilsynsførende overlæger ikke er aktivt opsøgende over for samtlige beboere, herunder heller ikke alle de medicinerede beboere. Kun hvis der er igangsat en ny behandling i forhold til en beboer, bliver denne beboer automatisk tilset. Det er personalet på Parkvænget der tilser om den enkelte beboer har det godt, og dette personale gør så psykiateren opmærksom på bekymrende forhold, herunder hvis en beboer pludselig opfører sig anderledes end normalt. Det er især tre af sygeplejerskerne som har denne funktion, da de tidligere har arbejdet på psykiatriske afdelinger og kender til de signaler for adfærd ændringer som beboerne kan have.

Det blev tillige oplyst at Parkvængets ledelse er af den opfattelse at i de tilfælde hvor overlægerne er bekendt med et nyt medicinsk produkt som måske vil være relevant at bruge i forhold til én eller flere bestemte beboere, så vil den eller disse beboere blive tilset.

Under min samtale med beboerrådet på Parkvænget oplyste en af repræsentanterne at det efter hans opfattelse kan være svært for dem der har det dårligt, at bede om at få besøg af psykiateren. Denne beboer mener

således ikke at tilsynskonsulenterne er opsøgende nok.

Kommunens repræsentant oplyste i tilknytning til dette emne at tanken er at de nye samarbejdsaftaler mellem Psykiatrisk Center Glostrup og kommunerne skal indeholde en pligt for de psykiatriske tilsynskonsulenter til at være (mere) opsøgende over for alle beboere.

Som nævnt ovenfor, har jeg i forbindelse med en anden inspektionssag modtaget kopi af den nye samarbejds aftale mellem Psykiatrisk Center Glostrup og Parkvænget. Heraf fremgår ikke en særlig pligt for psykiaterne til at være mere opsøgende over for beboerne. Jeg beder Parkvænget og Glostrup Kommune redegøre for behovet for en mere opsøgende funktion.

4.3. Arbejde og fritid mv.

...

4.4. Beboernes økonomiske forhold

Beboerne på Parkvænget bevarer deres indtægt grundlag under opholdet på bostedet og skal betale for de ydelser som de får under opholdet. Nogle af disse ydelser er obligatoriske, mens andre er valgfrie, således at betalingen følger forbruget.

På tidspunktet for inspektionen modtog alle beboerne pension (højeste førtidspension eller folkepension).

Beboernes økonomiske forhold varierer afhængigt af hvilken pension de modtager, og om de modtager førtidspension efter den nye pensionslov (der trådte i kraft den 1. januar 2003) eller den tidligere gældende pensionslov.

Beboerne betaler (som nævnt) for opholdet på Parkvænget, jf. servicelovens § 163, stk. 2. Efter denne bestemmelse fastsættes betalingen for beboere i botilbud efter lovens § 108, med udgangspunkt i bygningens omkostninger. Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet) har i en bekendtgørelse nr. 1387

af 12. december 2006 fastsat nærmere regler om betaling for botilbud mv. Bestemmelserne er uddybet i Socialministeriets vejledning nr. 95 af 5. december 2006 om botilbud mv. til voksne, kapitel 15.

Det er kommunen der fastsætter betalingen for opholdet, og det sker på grundlag af boligens omkostninger og beboerens indtægt, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 1, og vejledningens pkt. 183. Beboeren skal dog ikke betale mere end boligens omkostninger, jf. bestemmelsernes 2. pkt. Den nærmere beregning af boligens omkostninger og indtægtsgrundlaget er angivet i §§ 6 og 7 i bekendtgørelsen og i vejledningens pkt. 184 ff. Af bekendtgørelsens § 7, stk. 11, fremgår det at kommunen i ganske særlige tilfælde kan beslutte at nedsætte betalingen af hensyn til beboerens økonomiske forhold.

Ifølge den betalingsaftale fra 2006 som jeg modtog under inspektionen, omfatter den obligatoriske del af beboernes betaling for opholdet husleje, varme og el.

De beboere der er tilkendt højeste førtidspension, betaler desuden en servicebetaling, dvs. betaling for den særlige service mv. der følger af opholdet, jf. servicelovens § 162, stk. 1. Det gælder dog ikke de beboere der er tilkendt førtidspension efter den nugældende lov (efter 1. januar 2003), jf. § 162, stk. 3. For personer der på grund af nedsat funktionsevne har nødvendige udgifter i forbindelse med individuelle aktiviteter der ikke dækkes af opholdet i boformen, nedsættes eller bortfalder servicebetalingen efter § 162, stk. 1, jf. § 162, stk. 2. (Det bemærkes at servicebetalingen pr. 1. juli 2008 blev afskaffet, jf. lov nr. 446 af 9. juni 2008).

Det er ikke obligatorisk at købe maden på bostedet. Dette gælder (ifølge den udleverede kopi af betalingsaftalen med en beboer) også for betaling for kabel-tv, kørselsordning, vaskemidler, rengøringsartikler, institutionsvask og indbo- og ansvarsforsikring.

Da den nævnte betalingsaftale er fra 2006, beder jeg Parkvænget redegøre for størrel-

sen af de månedlige udgifter og indtægter som henholdsvis en førtidspensionist og en folkepensionist havde i november 2007.

Af pkt. 8 i kommunens tilsynsrapport (for tilsynet udført den 20. juni 2007) fremgår det at der sker en regulering af brugerbetalingen for kost mv. når den enkelte beboer er på ferie eller er indlagt.

Jeg fik under inspektionen oplyst at Københavns Amt havde givet beboerne på Parkvænget afslag på boligstøtte (boligsikring/boligydelse) idet amtet ikke mente at beboerne var berettigede til støtten.

Af kommunens tilsynsrapport (pkt. 8) fremgår det at otte beboere har en væрге. I Parkvængets notat om beboerøkonomi er det beskrevet at beboerne som oftest selv administrerer deres økonomi. Parkvængets administrative medarbejdere yder dog støtte og hjælp til de beboere der ikke selv kan eller vil administrere deres økonomi.

Ifølge det nævnte notat er der i den enkelte beboers bolig en aflåselig boks til bl.a. kontanter og bankbøger. Det er kun beboeren der har nøgle til boksen. Undtagelsesvis kan Parkvænget opbevare hævekort, bankbøger mv. i bostedets pengeskab. Herefter fremgår følgende:

Lomme pengeordning:

Den enkelte beboer kan vælge, at få lomme penge opbevaret i en arkivkasse i Parkvængets pengeskab. Som oftest hæver beboeren penge på sin bankkonto umiddelbart efter, at pensionen er kommet ind på kontoen. Pengene afleveres til en af de administrative medarbejdere, der herefter udleverer lomme penge (i mindre beløb) til beboeren i løbet af månedens forløb.

Administrationen af lomme penge:

Hver beboer har lomme pengene opbevaret i en navngivet kuvert i en arkivkasse. Heri ligger også en regnskabsbog, der benyttes ved indsætning og hævning af lomme pengene. Hver bevægelse bliver registreret i regnskabsbogen med dato, beløb, beregnet ny

saldo og underskrift. Ved indsættelse af lommepenge underskriver den administrative medarbejder for modtagelsen af beløbet. Når beboeren hæver sine lommepenge underskriver han/hun for modtagelsen af beløbet. De administrative medarbejdere foretager løbende kontrol med, at den beregnede lommepengebeholdning stemmer overens med den fysiske pengebeholdning.

Lommepengekonto i bank:

Beboeren kan vælge at få en lommepengekonto i banken, hvortil der bliver overført et fast beløb pr. uge, som beboeren frit kan disponere over. Beløbet vil som oftest blive overført fra en opsparingskonto, hvor beboerens månedlige pension indsættes.

Fuldmagtshavere:

Fuldmagtshavere benyttes når en beboer eksempelvis ikke selv kan disponere over indestående på bankkontoen. Her skal beboeren indhente en fuldmagt fra forstanderen eller viceforstanderen, hvorefter beboeren kan hæve penge i banken. En fuldmagtshaver kan også være ægtefællen eller en advokat. Når beboeren eksempelvis ikke selv kan disponere over sin opsparingskonto, er det i de fleste tilfælde kun forstander og viceforstander der efter aftale med beboeren, kan give fuldmagt til, at beboeren hæver et kontantbeløb på opsparingskonto.

Hvis beboeren har behov for opsparede midler f.eks. til større indkøb af inventar eller afholdelse af ferie, indhenter den administrative medarbejder fuldmagt til, at der hæves et beløb til formålet.

...'

Af det udleverede eksempel på en betalingsaftale fremgår det at Parkvænget indgår skriftlig aftale med den enkelte beboer om hvor bankbogen skal opbevares, evt. særlige aftalepunkter omkring beboerens økonomi og lommepenge og aftale om evt. fuldmagtsforhold. Denne aftale kan til enhver tid opsiges af beboeren.

Som oplyst ovenfor i pkt. 4.3, betaler beboerne for egne udgifter i forbindelse med

ferier og eventuelle personaleudgifter bortset fra løn til personalet. Det blev oplyst at der laves ferieregnskab.

Jeg fik under inspektionen oplyst at der ikke foretages revision af Parkvængets administration af beboernes lommepenge. Dette sker heller ikke stikprøvevis.

Jeg har ingen bemærkninger til de nævnte procedurer for administrationen af beboernes midler. Jeg henstiller imidlertid til Glostrup Kommune at sørge for at det kommunale tilsyn (eventuelt i stikprøveform) kommer til at omfatte varetagelsen af denne administration. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Det blev under inspektionen oplyst at Parkvænget ikke har problemer med forældre/værger der på urimelig måde bruger beboerens penge.

4.5. Hjælpe midler

...

4.6. Rygepolitik

Den nye rygelov (lov nr. 512 af 6. juni 2007 om røgfri miljøer) trådte i kraft den 15. august 2007. Efter denne lov er det ikke tilladt at ryge indendørs på arbejdspladser, jf. lovens § 4 og § 6, stk. 1. I botilbud mv. kan den enkelte beboer beslutte om der må ryges i det værelse eller den bolig der tjener som den pågældendes private hjem, jf. lovens § 11, stk. 1. Ifølge § 5 skal den enkelte arbejdsgiver udarbejde en skriftlig rygepolitik (i relation til medarbejderne).

På Glostrup Kommunes hjemmeside findes en rygepolitik (vedtaget den 16. januar 2008) der er fælles for alle kommunens arbejdspladser. Det fremgår bl.a. heraf at der ikke må ryges på kommunens arbejdspladser. Denne regel gælder dog umiddelbart kun for personalet. Beboerne på bosteder må nemlig gerne ryge i egne hjem (værelser).

Dette gælder dog ikke når personalet er til stede i boligen. Beboerne må – ligesom personalet – ikke ryge i fællesrum på bostedet.

På Parkvængets hjemmeside www.parkvaenget.dk er følgende oplyst om rygning:

‘Der ryges ikke i køkkener og ved måltider i spisestuen. Beboerne i boenhederne har muligheder for at indgå aftaler om særlige hensyn.’

Hjemmesidens oplysninger på dette område er ikke i overensstemmelse med den nævnte rygepolitik. Jeg beder Parkvænget overveje at bringe hjemmesiden i overensstemmelse med kommunens generelle rygepolitik og med de gældende regler i henhold til rygepolitikken. Jeg beder bostedet om at underrette mig om hvad overvejelserne giver anledning til.

4.7. Alkohol og euforiserende stoffer

Det blev oplyst at det i hverdagene ikke er tilladt at drikke alkohol på Parkvængets fællesarealer. Det er derimod tilladt at drikke alkohol på værelserne, og Parkvængets ledelse oplyste i den forbindelse at den ikke ser et problem i at beboerne drikker alkohol, medmindre det er et problem for personen selv. Personalet tager hånd om berusede personer, og i den forbindelse blev det endvidere oplyst at Parkvænget ser det som en pædagogisk opgave at få alkoholikere på ret køl igen.

Hvis en beboer har en stærkt udadreagerende adfærd på grund af et overforbrug af alkohol, forbeholder Parkvænget sig mulighed for som et sidste skridt at bede kommunen om at flytte den pågældende til et andet bosted hvor dette nemmere kan håndteres.

Ledelsen oplyste også at det ikke er tilladt at bruge euforiserende stoffer på Parkvænget, og at det anmeldes til politiet hvis det opdages at der sælges stoffer på bostedet. Der er dog efter det oplyste kun meget få problemer på misbrugsområdet. Det betyder også at der efter ledelsens opfattelse ikke

er en indbyrdes afhængighed beboerne imellem – i form af at de skylder hinanden penge.

Jeg beder Parkvænget om at oplyse hvad reaktionen er hvis det opdages at en beboer bruger stoffer på bostedet.

Jeg anmoder endvidere om at få oplyst om Parkvænget har en skriftlig politik for misbrug af alkohol og euforiserende stoffer gældende for beboerne på bostedet.

Jeg fik udleveret en alkohol- og rusmiddelpolitik som gælder for medarbejderne på Parkvænget. Det fremgår af denne politik at medarbejderne ikke må nyde alkohol eller andre rusmidler i Parkvænget, og at det ikke er tilladt at møde beruset på arbejde. Ved fester, sammenkomster eller højtider hvor beboere og pårørende deltager, er det imidlertid tilladt for medarbejderne at indtage vin og øl – dog under hensyntagen til at man er på arbejde.

I Glostrup Kommunes tilsynsrapport (for tilsyn udført den 20. juni 2007) er der ikke nævnt noget om alkohol og andre rusmidler i relation til beboerne.

Jeg er af den opfattelse at der især på psykiatriske bosteder kan være problematikker som de nævnte, og jeg har da også ved tidligere inspektioner af sådanne bosteder konstateret at tilsynet bl.a. omhandler dette emne.

Jeg beder derfor Glostrup Kommune om at overveje generelt at inddrage spørgsmålet om problemer med indtagelse af alkohol og andre rusmidler i sine tilsyn af psykiatriske bosteder – og eventuelt også ved tilsyn af andre bosteder. Jeg beder kommunen om at orientere mig om hvad kommunens overvejelser giver anledning til.

4.8. Vold

Det blev under inspektionen oplyst at Parkvænget har meget få episoder af vold mod personalet og mod andre beboere.

Af pkt. 21 i kommunens tilsynsrapport (for tilsyn foretaget den 20. juni 2007) fremgår bl.a. følgende om et konkret tilfælde af vold:

‘En beboer har udvist voldelig adfærd over for medbeboere og personale. Forholdet er løst ved politimæssig indgriben og indlæggelse. Beboeren er fraflyttet Parkvænget. En særlig opnormering af personalet for og omkring denne beboer blev således ikke aktuel.’

Jeg har noteret mig at kommunen var opmærksom på at en opnormering kunne have været påkrævet.

I Parkvængets vejledning til kriseplan ved vold eller trusler om vold defineres vold og trusler som verbale trusler, fysiske overgreb, truende adfærd, selvskadende adfærd og forsøg på eller fuldbyrdet selvmord. Det pointeres endvidere at vold mv. opfattes som et problem for arbejdspladsen og ikke som medarbejderens personlige problem. I forlængelse heraf har bostedet udarbejdet en plan for hvilken procedure personalet skal følge, hvis en kollega bliver udsat for vold eller trusler om vold.

Jeg beder Parkvænget oplyse om bostedet også har en vejledning for hvad personalet skal gøre når det er en beboer der bliver udsat for vold mv. fra en anden beboer.

Af den nævnte vejledning fremgår det at episoder med direkte vold eller trusler på liv og helbred skal anmeldes til politiet. Det fremgår videre at i særlige tilfælde kan det være bostedets leder der anmelder episoden.

Under inspektionen anførte jeg at det efter min opfattelse er mest hensynsfuldt over for den forurettede medarbejder at det er ledelsen der under normale omstændigheder indgiver politianmeldelse i forbindelse med vold eller trusler om vold mod personalet, dog med mulighed for at undlade dette af hensyn til den forurettede.

Jeg beder Parkvænget om at overveje at indarbejde sådanne retningslinjer i voldspolitikken for bostedet. Jeg beder Parkvænget om at orientere mig om udfaldet af disse overvejelser.

Ledelsen oplyste at politiet tidligere ikke altid tog Parkvængets anmeldelser om vold alvorligt. Parkvænget har dog fået kommunikeret til politiet at når Parkvænget ringer med en anmeldelse, så er det fordi det er alvorligt.

Jeg forstod at der herefter ikke mere er problemer med at blive taget alvorligt af politiet, og jeg foretager mig derfor ikke noget vedrørende dette punkt.

Det fremgår af pkt. 21 i kommunens tilsynsrapport at alle medarbejdere på Parkvænget får et kursus og et efterfølgende årligt opfølgingskursus i voldsforebyggelse. Det er Parkvængets sikkerhedsrepræsentanter der har ansvaret for at introducere nye medarbejdere til det voldsforebyggende arbejde. Af tilsynsrapporten fremgår det at dette arbejde givetvis reducerer og forebygger magtanvendelse.

I tilsynsrapportens pkt. 27 og 29 er det anført at Parkvænget har udarbejdet en politik til forebyggelse af vold.

Jeg beder bostedet om at sende denne politik til mig.

Det fremgår endvidere af kommunens tilsynsrapport (pkt. 27 og 29) at voldsforebyggelsespolitikken og den nævnte vejledning til kriseplan ved vold mv. har betydet at medarbejderne er blevet gode til at henvende sig til hinanden og bede om hjælp hvis de er usikre i forhold til beboerne. Det er også oplyst at medarbejderne ved det kommunale tilsyn gav udtryk for at der blandt personalet var langt større tryk nu end tidligere.

Jeg beder Parkvænget oplyse om bostedet indberetter voldsepisoder til Glostrup Kommune.

4.9. Beboernes seksuelle adfærd

...

4.10. Beboerråd (beboerindflydelse mv.)/ kontaktråd

...

4.11. Handleplaner

Det fremgår af § 141 i serviceloven at der for blandt andre den her omhandlede persongruppe skal gives tilbud om udarbejdelse af en handleplan. Bestemmelsens stk. 3 og 4 fastslår følgende om planens indhold og udarbejdelse:

'§ 141

...

Stk. 3. Handleplanen skal angive

- 1) formålet med indsatsen,
- 2) hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet,
- 3) den forventede varighed af indsatsen og
- 4) andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v.

Stk. 4. Handleplanen bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.'

Baggrunden for, formålet med og det nærmere indhold af handleplanerne for sindslidende og personer med alvorlige sociale problemer er beskrevet i vejledning nr. 93 af 5. december 2006 om formål og andre generelle bestemmelser i serviceloven. Der henvises til vejledningens kapitel 18.

Følgende fremgår bl.a. af pkt. 99 i den nævnte vejledning:

'...

Når det gælder beboere i botilbud efter serviceloven eller almenboligloven vil der ofte

være udarbejdet en pædagogisk plan/handleplan, som gælder for indsatsen i forbindelse med selve botilbuddet. En sådan pædagogisk plan kan ikke erstatte en handleplan efter servicelovens § 141, men kan evt. indgå som et delelement i handleplanen.

...'

Alle beboere på Parkvænget får udarbejdet en individuel pædagogisk handleplan der revideres og justeres løbende og mindst en gang om året. Det er ifølge tilsynsrapporten (for tilsyn foretaget den 20. juni 2007) koordinatoren i den enkelte enhed der er tovholder for at der – i samarbejde med beboeren – sker udarbejdelse og revidering af handleplanerne.

Under inspektionen modtog jeg som nævnt to anonymiserede handleplaner for to af Parkvængets beboere.

Af handleplansmaterialet fremgår det at handleplaner for Parkvængets beboere udarbejdes efter faste retningslinjer. De samme punkter skal således altid udfyldes/besvares. Det drejer sig bl.a. om punkterne:

- Aktuel beskrivelse af beboeren.
- Beboerens fremtidsønsker.
- Hvilke mål der konkret skal arbejdes med inden for det næste år.
- Kontakt med forældre, andre pårørende og nærmeste venner.
- Beskrivelse af i hvilket omfang beboeren har deltaget i samarbejdet om udarbejdelsen af handleplanen.

Til handleplanen er knyttet et skema med rubrikker til udfyldelse. Her skal behovet for hjælp til forskellige ting angives. Det drejer sig bl.a. om punkterne: almindelig daglig levevis, kost, helbred, det psykiske og sociale funktionsniveau, færden uden for botilbuddet, økonomi, beskæftigelse og hjælpemidler. Hvert af disse punkter er udspecificeret i mere konkrete punkter. For eksempel er punktet 'almindelig daglig levevis' opdelt i punkterne: personlig hygiejne, af- og påklædning, toiletbesøg, rengøring/opryd-

ning, vask af tøj og betjening af tekniske hjælpemidler (telefon, tv, pc mv.).

Herudover er til handleplanen knyttet endnu et skema hvor punkterne fysisk funktionsniveau, psykisk funktionsniveau og socialt funktionsniveau skal udfyldes. Endelig er der til handleplanen knyttet et skema vedrørende beboerens forudsætninger for kommunikation.

Jeg har ingen bemærkninger til disse handleplaner.

Det fremgår af tilsynsrapporten at Glostrup Kommune i 2007 ville udarbejde et samlet handleplanskoncept med henblik på at beboerhandleplanen skal spille sammen med den overordnede og egentlige handleplan.

Jeg beder kommunen om at sende mig en kopi af dette koncept.

5. Magtanvendelse og lukkede døre

5.1. Lukkede døre og frisk luft

...

5.2. Magtanvendelse

...

5.3. Modtagne registreringer

Som anført indledningsvist anmodede jeg under inspektionen om udlån af Parkvængets skriftlige materiale vedrørende magtanvendelse foretaget i 2006 og 2007 i henhold til serviceloven (nærmere bestemt i henhold til afsnit V, kapitel 21, i lovbekendtgørelse nr. 699 af 7. juni 2006 om social service og bekendtgørelse nr. 1109 af 12. december 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service for så vidt angår magtanvendelserne foretaget i 2006, og i henhold til afsnit VII, kapitel 24, i lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007 om social service og bekendtgørelse nr. 789 af 6.

juli 2006 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven for så vidt angår magtanvendelserne foretaget i 2007). Jeg bad om højst 10 sager.

Jeg modtog to indberetninger fra den 16. januar 2007 (om indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret) og en ansøgning af 13. november 2007 om godkendelse af fortsat brug af personlig alarm. Indberetningerne og ansøgningen vedrører to forskellige beboere.

Da alle tre forhold er foretaget efter udgangen af 2006, er de alle tre reguleret af den nugældende servicelov.

Min gennemgang nedenfor vedrører disse tre magtanvendelser/indgreb.

For personer over 18 år med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne gælder reglerne i lov om social service, kapitel 24, om magtanvendelser og andre indgreb foretaget i tiden efter den 1. januar 2007. I medfør af § 108, stk. 6, og § 137 i serviceloven har socialministeren udstedt bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven.

Det overordnede formål med bestemmelserne er at begrænse magtanvendelsen mest muligt (jf. Socialministeriets vejledning nr. 5 af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper. Denne vejledning var gældende på tidspunktet for magtanvendelserne, men er senere blevet afløst af Velfærdsministeriets vejledning nr. 16 af 31. marts 2008).

a: Indberetningerne af 16. januar 2007

To af indberetningerne vedrører fastholdelse/frigørelse som blev foretaget den 16. januar 2007.

Disse to indberetninger er foretaget på Socialministeriets registrerings- og indberetningsskema (skema 2). Dette skema benyttes til:

- indberetning af lovligt iværksat fastholdelse efter § 126,
- indberetning af indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret,
- indberetning af al anden magtanvendelse (dvs. indgreb som er ulovlige),
- indberetning af magtanvendelse foretaget med samtykke.

I begge indberetninger har Parkvænget anført at indgrebet er 'foretaget i nødværge eller som led i nødret'.

I indberetningsskemaet er afsat plads til den kommunale myndigheds bemærkninger til magtanvendelsen.

Jeg har ikke modtaget Glostrup Kommunes tilbagemeldinger på de to indberetninger.

Inden jeg vurderer om Parkvængets hjemmelsangivelser er korrekte, beder jeg bostedet og kommunen om at redegøre nærmere for med hvilken hjemmel de to registrerede indgreb er foretaget.

Jeg beder Glostrup Kommune oplyse om kommunen giver bostederne tilbagemeldinger for hver enkelt indberetning af magtanvendelse. I givet fald beder jeg om at Glostrup Kommune sender mig tilbagemeldingerne på de to indberetninger. Jeg beder endvidere kommunen om at redegøre nærmere for om kommunen – også i tilfælde hvor der efter kommunens opfattelse ikke er tale om magtanvendelse – melder dette tilbage til bostederne.

Enhver form for magtanvendelse skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen (eller regionsrådet) i henhold til § 136, stk. 1, i serviceloven.

Bestemmelsen i § 136, stk. 1, lyder således:

'§ 136. Optagelse i særlige botilbud efter § 129 og enhver form for magtanvendelse,

herunder magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 125-128, skal registreres og indberettes af tilbuddet til kommunalbestyrelsen for de tilbud, kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, jf. § 148a, og til regionsrådet for de tilbud, regionsrådet fører tilsyn med, jf. § 5, stk. 7. Kommunalbestyrelsen eller regionsrådet orienterer opholdskommunen, jf. § 9 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, om indberetningen.'

Bestemmelsen indebærer at hver gang der iværksættes indgreb i den personlige frihed, skal indgrebet registreres og indberettes til kommunen/regionen.

Ifølge § 10 i magtanvendelsesbekendtgørelsen skal registrering efter servicelovens § 136 ske på de skemaer som er udarbejdet af Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet). Skemaerne kan rekvireres hos ministeriet.

Jeg kan, som nævnt ovenfor, konstatere at Parkvænget har anvendt disse skemaer, og foretager mig derfor ikke videre vedrørende dette punkt.

I henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 1, skal registreringer efter §§ 10-13 foretages af den person der har iværksat indgrebet eller foranstaltningen, eller af den person der har instruktionsbeføjelsen over for den ansatte som har iværksat indgrebet eller foranstaltningen.

Det fremgår af begge skemaer hvem der har iværksat indgrebet. Jeg kan imidlertid ikke – på grund af svært læselige underskrifter – umiddelbart se om der er identitet mellem de personer der iværksatte indgrebet, og de personer der foretog registreringen.

Jeg beder Parkvænget oplyse hvem der har foretaget registreringerne. Jeg beder også bostedet om at overveje at indføre en procedure om at underskrifterne skal være identificerbare. Det vil f.eks. i en klagesag være hensigtsmæssigt at man kan se nøjagtigt hvem der har foretaget en regi-

strering. Jeg beder bostedet underrette mig om hvad overvejelserne fører til.

Det fremgår af § 12, stk. 1, i magtanvendelsesbekendtgørelsen at registrering af foranstaltninger efter §§ 125-128 skal foretages straks eller senest dagen efter at foranstaltningen er sat i værk. Det samme gælder ifølge bekendtgørelsens § 11, stk. 1, for indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret.

Begge magtanvendelser er foretaget den 16. januar 2007. Registreringerne er i begge tilfælde først foretaget den 20. marts 2007. De burde ifølge de nævnte bestemmelser have været foretaget senest dagen efter magtanvendelserne.

Det er uheldigt at registreringerne er sket for sent, og jeg beder i den forbindelse Parkvænget om at overveje at etablere en rutine således at registreringerne sker inden for den i bekendtgørelsen fastsatte frist. Jeg beder bostedet om at meddele mig resultatet af disse overvejelser.

Som nævnt ovenfor fremgår det af servicelovens § 136, stk. 1, at enhver form for magtanvendelse skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen/regionsrådet.

Efter magtanvendelsesbekendtgørelsens § 12, stk. 2, skal registreringer af magtanvendelser efter §§ 125-128 i serviceloven indberettes månedligt til kommunalbestyrelsen. Efter § 11, stk. 2, i samme bekendtgørelse skal registreringer af nødværge og nødret indberettes til kommunalbestyrelsen senest på tredjedagen efter magtanvendelsen.

Jeg har, som nævnt ovenfor, ikke modtaget kommunens tilbagemeldinger og er heller ikke på anden måde gjort bekendt med datoen for indberetningerne, og jeg har derfor ikke mulighed for at konstatere om indberetningerne i de to tilfælde er foretaget i overensstemmelse med de ovennævnte bestemmelser. Jeg beder bostedet om at oplyse mig om de konkrete

indberetningsdatoer for de to indberetninger.

b: Ansøgning til forvaltningen om godkendelse af fortsat brug af alarmsystem til overvågning af en konkret beboer

En af de udleverede 'indberetninger' vedrører en ansøgning af 13. november 2007 om godkendelse af fortsat brug af alarmsystem (sladremåtte og en chip i tøjet) til overvågning af om en beboer forlader sin bolig eller bostedet. Ansøgningen er vedlagt en kopi af det indberetningsskema der vedrører den tidligere truffe beslutning om indgreb i form af alarmsystem. Den tidligere beslutning vedrørte ifølge indberetningsskemaet også indgreb i form af pejlesystemer. Dette er dog ikke korrekt. Kommunen har i brev af 22. august 2008 oplyst at den pågældende beboer kun overvåges af et alarmsystem.

§ 125 i serviceloven giver mulighed for at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer i visse tilfælde. Betingelserne for dette er at:

- Der er risiko for at personen udsætter sig selv eller andre for at lide personskade ved at forlade boligen, og
- forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet at anvende alarm- eller pejlesystemer for at afværge risikoen.

Jeg har læst begrundelsen for ansøgningen og har ingen bemærkninger til at Parkvænget finder denne foranstaltning nødvendig. Jeg går i den forbindelse ud fra at bostedet har en konkret viden om – og ikke bare en formodning om – at den konkrete beboer går ind til andre beboere, og at vedkommende ved en konfrontation vil blive voldelig. Jeg går endvidere ud fra at foranstaltningen er påkrævet for at afværge risikoen for personskade.

Det fremgår af ansøgningen at den pågældende beboer på intet tidspunkt har modsat sig foranstaltningen, og jeg går derfor ud fra at Glostrup Kommunes oprindelige beslutning om brug af alarmsy-

stem ikke er blevet forelagt det sociale nævn til godkendelse. Jeg henviser i den forbindelse til servicelovens § 130 hvor det fremgår at nævnet kun skal godkende en foranstaltning som den omhandlede hvis beslutningen om foranstaltningen træffes mod den pågældendes vilje.

Jeg beder Glostrup Kommune om at sende mig kommunens svar på ansøgningen af 13. november 2007.

Det fremgår, som nævnt ovenfor, af § 12 i magtanvendelsesbekendtgørelsen at foranstaltninger efter bl.a. § 125 skal registreres straks eller senest dagen efter indgrebet.

Indgrebet (i form af en sladremåtte, en chip og et pejlesystem) blev iværksat den 3. maj 2006, og indberetningskemaet er dateret den 22. juni 2007 – det vil sige over et år efter.

I pkt. 21 i kommunens tilsynsrapport fremgår følgende herom:

’Man var ved tilsynet ikke opmærksom på, at en i øvrigt problemfri overvågning af nyindflyttet beboer med demens skal indberettes. Beboeren lider af demens og har sladremåtte samt bærer en chip som giver alarm ved yderdøren så beboer kan følges eller overtales til at gå ind igen. Der opleves ikke at være problemer ved forholdet eller ske nogen form for magtanvendelse. Forholdet er efter tilsynet rapporteret til kommunen.’

På baggrund af at Parkvænget nu er blevet opmærksomt på forholdet og har rettet op på det, foretager jeg mig ikke mere i anledning af dette spørgsmål.

5.4. Om indgreb generelt

Som ovenfor nævnt bad jeg i forbindelse med inspektionen om udlån af bostedets skriftlige materiale vedrørende magtanvendelse i 2006 og 2007 – dog højst 10 sager. Jeg modtog i den forbindelse to indberetninger om magtanvendelse foretaget i nødværge eller som led i nødret og én indberetning af magtanvendelse i form af personlig alarm.

Jeg må således forstå at der ikke har været flere end disse i alt tre magtanvendelser i perioden 1. januar 2006 til 21. november 2007 (inspektionstidspunktet), hvilket jeg efterfølgende har fået bekræftet fra kommunen.

Dette understøttes af at Glostrup Kommune i pkt. 21 i tilsynsrapporten har anført at Parkvænget kun har få tilfælde af magtanvendelse. I tilbagemeldingen af 22. august 2008 på den foreløbige rapport om inspektionen har kommunen oplyst at problematikkerne og regelværket vedrørende magtanvendelse indgår i de voldsforebyggende kurser, herunder også i de årlige opfølgingskurser som alle medarbejdere gennemgår.

6. Personaleforhold

...

7. Tilsynsordning

7.1. Generelt

...

7.2. Glostrup Kommunes tilsyn

Jeg har efter inspektionen modtaget Glostrup Kommunes retningslinjer for udførelse af tilsyn med kommunens bosteder. Retningslinjerne blev vedtaget af kommunalbestyrelsen den 11. april 2007. Af retningslinjerne fremgår bl.a. at kommunalbestyrelsen senest i efteråret 2008 skal tage stilling til behovet for ændringer i tilsynsmodellen. Kommunalbestyrelsen skal i den forbindelse tage stilling til en fælles tilsynsmodel for ældre-, sundheds- og socialområdet.

Jeg beder Glostrup Kommune underrette mig om hvorvidt tilsynsmodellen ændres. Jeg beder i givet fald om en kopi af de ændrede retningslinjer.

Af retningslinjerne fremgår det bl.a. at driftsøkonomien ikke indgår i tilsynsvirksomheden, ’idet kontrol med de økonomiske for-

hold sker som led i rammestyningen i relation til Drifts- og Udviklingsaftalerne, hvor institutionerne løbende rapporterer til forvaltningen’.

Af retningslinjerne fremgår det endvidere at tilsynet som udgangspunkt bliver varslet i forvejen. I tilfælde hvor der er behov for et skærpet tilsyn med et bosted, kan uvarslede inspektioner dog finde sted.

Tilsynet gennemføres i form af ét generelt tilsyn med driftsenheden samt ét opfølgende tilsyn. Det generelle tilsyn gennemføres i årets andet kvartal, og det opfølgende tilsyn foretages i årets fjerde kvartal. Hvert af disse tilsyn skal munde ud i en rapport.

Af tilsynsrapporten for tilsyn foretaget den 20. juni 2007 fremgår det at omfanget af tilsynsvirksomheden kan øges i den udstrækning der måtte være behov for det.

Før det generelle tilsyn indhenter kommunen relevante materialer fra det pågældende bosted. Det drejer sig f.eks. om virksomhedsrapporter/drifts- og udviklingsaftaler, serviceinformationer, lokale vejledninger og referater fra sikkerhedsudvalg, MED-udvalg og bruger- og pårørenderåd.

Under tilsynet skal ledelsen af bostedet samt udvalgte medarbejdere være til stede. Herudover fremgår følgende:

’I forbindelse med tilsynsbesøget aftales det med institutionen at informere brugere og eventuelt pårørende om, at der er mulighed for at møde tilsynets konsulenter i forbindelse med tilsynsbesøget.’

I det generelle tilsyn skal fokus sættes på følgende områder:

- de fysiske rammer på bostedet
- drift og forretningsgange
- den pædagogiske praksis
- brugerindflydelse
- personaleforhold og arbejdsmiljø.

I et bilag til retningslinjerne er disse punkter udspecificeret i i alt 37 punkter. Om disse punkter fremgår følgende:

’...

Fokusområderne (...) justeres og vægtes i forhold til relevansen på det tilbud, som der føres tilsyn med. Magtanvendelse er fx ikke et tema i tilsynet med KABS, da KABS ikke aktuelt er omfattet af lovens bestemmelser om magtanvendelse.’

Af retningslinjerne fremgår det at tilsynsbesøg gennemføres med deltagelse af to forvaltningsrepræsentanter.

Efter udsendelse af min foreløbige rapport om inspektionen af Parkvænget har Glostrup Kommune i et bilag til brev af 22. august 2008 oplyst følgende om hvem der udfører tilsyn med bosteder i kommunen, set i forhold til hvem der varetager den løbende kontakt med bostedet:

’Parkvængets leder refererer i forvaltningen direkte til lederen af Social Service – og det er mellem disse to personer drifts- og udviklingsspørgsmål drøftes og finder en afklaring. Herudover har forvaltningen en afsnitsleder for kommunens socialpsykiatri. Faglige spørgsmål vedr. beboerne – behandles i forvaltningen af afsnitslederen (eventuelt i samarbejde med den pågældende beboers sagsbehandler, afhængig af spørgsmålets karakter). Og Visitationsudvalget til botilbudet udgøres af afdelingslederen, afsnitslederen samt lederen af Parkvænget. Den tilsynsførende deltager ikke i sagsbehandling eller sagsgang på nævnte områder. Det er dog rigtigt, at forstandere lejlighedsvis har brugt den tilsynsførende til at få afklaret faktuelle spørgsmål eller finde frem til hvem, der her i kommunen – eller i omverdenen – kan afklare et givent spørgsmål.’

Efter min opfattelse er tilsynet med Parkvænget uafhængigt. Jeg går ud fra at kommunen løbende har fokus på spørgsmålet vedrørende uafhængighed. Jeg foretager mig derfor ikke mere i anledning af dette punkt.

Af kommunens retningslinjer for tilsyn fremgår det at der – inden tre uger efter til-

synet – skal udarbejdes en samlet tilsynsrapport der skal indeholde en sammenfatning af observationer og vurderinger. For hvert emne skal der angives grundlag, vurdering, bemærkninger og anbefalinger og påbud (hvis dette er relevant).

Under inspektionen fik jeg oplyst at et udkast af tilsynsrapporten sendes til lederen af det pågældende bosted, således at lederen kan få lejlighed til at rette faktuelle fejl før den endelige version af tilsynsrapporten sendes til kommunens socialudvalg.

Jeg beder kommunen oplyse om bostedets eventuelle kommentarer i givet fald indarbejdes i rapporten før den forelægges det sociale udvalg.

Af retningslinjerne fremgår det som nævnt at der én gang om året (i årets fjerde kvartal) afholdes et opfølgende tilsyn. Dette tilsyn skal fokusere på de forhold der på den ene eller anden måde gav anledning til bemærkninger ved det generelle tilsyn. Det opfølgende tilsyn giver ifølge retningslinjerne endvidere mulighed for at fokusere på et særligt tema.

Som jeg har forstået det, kan der gå op mod et halvt år imellem det generelle tilsyn og opfølgningstilsynet. Jeg beder kommunen oplyse om der sker en tidligere opfølgning hvis der er konstateret alvorlige forhold under tilsynet.

Af tilsynsrapporten for tilsyn foretaget den 20. juni 2007 fremgår det at den endelige rapport (eventuelt i forkortet form) vil blive fremsendt til orientering for beboerrådet i Parkvænget som vil blive opfordret til at kontakte tilsynet hvis rapporten eller forholdene på bostedet i øvrigt måtte give rådet anledning hertil.

Det fremgår videre at beboerrådet vil modtage en opfordring til at møde tilsynet i en gruppedrøftelse eller lignende i forbindelse med det opfølgende tilsyn ultimo 2007.

7.3. Glostrup Kommunes tilsynsbesøg på Parkvænget den 20. juni 2007

Blandt det materiale jeg modtog forud for inspektionen, er – som nævnt – en tilsynsrapport om et tilsynsbesøg foretaget på Parkvænget den 20. juni 2007.

Tilsynsrapporten består af:

- en kort gennemgang af rammerne for tilsynet og strukturen i tilsynsrapporten,
- en samlende beskrivelse af Parkvænget og tilsynets konklusion på det generelle tilsyn.
- en gennemgang af proceduren og grundlaget for tilsynet og
- en gennemgang af hvert af de i pkt. 7.2 nævnte udspecificerede punkter (nogle af disse punkter er dog ved det pågældende tilsyn slået sammen til fælles punkter).

Ifølge proceduren og grundlaget for tilsynet bestod tilsynsbesøget af en fysisk gennemgang af Parkvænget i form af fremvisning af opholdsstue, afdelingen Efterår, herunder et beboerværelse, cafemiljøet og Coloritten samt sansehaven og en drøftelse af tilsynets godt 30 fokusområder. Parkvænget var adviseret om besøget, og fra bostedet deltog personer fra den øverste ledelse, en afdelingsleder samt centrale medarbejderrepræsentanter i form af en sikkerhedsrepræsentant og en tillidsrepræsentant.

Tilsynsrapporten for Parkvænget indeholder som nævnt også en beskrivelse af en lang række emner der er indgået i tilsynet. Under hver beskrivelse er der afsat plads til at tilsynet kommer med sin vurdering af det enkelte emne (f.eks. de fysiske forhold), og derefter er der afsat plads til at tilsynet kan komme med sine vejledninger og anbefalinger samt påbud.

Af den samlede konklusion for tilsynsbesøget fremgår det at besøget ikke har givet anledning til bemærkninger. Tilsynet er under hvert emne kommet med sin mere eller mindre udbyggede vurdering af det pågældende emne. I intet tilfælde har tilsynet haft vejledninger og anbefalinger og påbud.

Jeg beder kommunen oplyse om der – til trods for at der ikke er givet vejledninger, anbefalinger eller påbud – alligevel afholdes et opfølgningstilsyn. I givet fald beder jeg om at få tilsendt en kopi af rapporten fra opfølgningsbesøget på Parkvænget i 2007.

I pkt. 5 har tilsynet vurderet således:

’Hjemmesiden giver en kort og noget mangelfuld (fx intet om hvordan man visiteres til Parkvænget, ingen links og ingen kvalitetsstandarder) oplysning/introduktion til Parkvænget. Det bidrager til dette indtryk, at informationer om fx værdigrundlag, organisationsplan og fagstruktur (jobprofiler) er placeret under fanebladet ’ledige stillinger’.

Det vurderes ligeledes, at der er mulighed for at forbedre hjemmesiden ved i højere grad end i dag, at tage udgangspunkt i hvem der skal anvende/anvender hjemmesiden – samt de formål som kan opsættes for hjemmesiden. Hermed kan hjemmesidens struktur og informationer målrettes både de forskellige målgrupper – og samtidig kan siden gøres til et væsentligt element i en informationsstrategi for Parkvænget.

...’

I pkt. 11 har tilsynet vurderet således:

’...
Den gennemførte teamorganisering er om ikke enestående – så sjælden. Det skal derfor bringes i forslag, at Parkvænget (bl.a. med anvendelse af allerede gennemførte interview af 9 beboere ved eksternt sygeplejerske) undersøger muligheder for at få teamorganisering af beboerkontakten egentlig evalueret – ligeledes ved en eksternt evaluator. Perspektivet i evalueringen bør ud over beboere og personale også inddrage pårørende- og samarbejdsvinklen.’

Efter min gennemgang af tilsynsrapporten er det min opfattelse at den med hensyn til emner dækker bredt og detaljeret.

Tilsynet har for hvert emne redegjort for forholdene og foretaget en vurdering.

De to ovenfor citerede vurderinger for pkt. 5 og 11 indeholder henholdsvis kritik og forslag til forbedring samt forslag til en eksternt undersøgelse. Jeg beder kommunen oplyse grunden til at disse forhold ikke er nævnt under ’Vejledninger og anbefalinger’ i hvert af punkterne. Kommunen bedes også oplyse om placeringen af kritikken/vejledningen/anbefalingen i ’Vurdering’ betyder at der så ikke skal ske opfølgning af forholdet. Hvis der skal ske en opfølgning, beder jeg Parkvænget oplyse hvad bostedet har foretaget sig i anledning af tilsynets vurderinger på disse to områder.

Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte punkter ovenfor, har jeg bedt Parkvænget og Glostrup Kommune om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at oplysningerne mv. fra Parkvænget sendes gennem Glostrup Kommune for at kommunen kan få lejlighed til at kommentere det som Parkvænget anfører.

Underretning

Denne rapport sendes til Parkvænget, Glostrup Kommune, Center for ligebehandling af handicappede, Folketingets Retsudvalg og Parkvængets beboere og pårørende.”

Ombudsmanden modtog herefter et brev af 12. januar 2009 og en e-mail af 19. februar 2009 med ekstra materiale til sagen. Kommunens udtalelse indeholdt tillige Parkvængets bemærkninger. Den 5. marts 2009 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne opfølgingsrapport nr. 1. Inspektionschefen skrev følgende:

”Ad pkt. 2. Generelt om Parkvænget

Af pkt. 4.3 i kommunens drifts- og udviklingsaftale 2007 for Parkvænget fremgår det

bl.a. at der i første kvartal af 2007 skulle udarbejdes en beskrivelse af Parkvængets vision og ambitioner på sigt. Videre fremgår følgende:

I den nye situation er det væsentligt, at Parkvænget vurderer fremtidens behov for de nuværende tilbud i Parkvænget. Det kan være nødvendigt at udarbejde en strategi med hensyn til eventuelle nye tilbud eller for at ændre/tilpasse tilbuddene.

Parkvængets position i forhold til institutioner, der ligger i andre kommuner, og som pt. har (delvist) sammenlignelige tilbud, skal også overvejes. Sluttelig skal samarbejdsmuligheder og sammenhæng med Glostrup Kommunes tilbud på det socialpsykiatriske område undersøges.

...'

Jeg bad kommunen om at sende mig den nævnte beskrivelse af Parkvængets vision og ambitioner.

Glostrup Kommune har den 19. februar 2009 sendt mig kopier af drifts- og udviklingsaftalen mellem Parkvænget og forvaltningen for henholdsvis 2008 og 2009. I disse aftaler er Parkvængets visioner og overordnede målsætninger beskrevet. Det ses at der er sket mindre justeringer af vision og målsætninger fra det ene til det andet år.

Jeg har læst materialet og foretager mig ikke videre vedrørende dette punkt.

...

Ad pkt. 4.2. Medicin, læge mv.

Alle beboere på Parkvænget modtager receptpligtig medicin.

Jeg bad bostedet oplyse om beboerne selv betaler for deres medicin, og om de får kronikertilskud.

Kommunen har oplyst at Parkvænget betaler al psykofarmaka, og at beboerne selv betaler for somatisk medicin. Der er ifølge kommunens oplysninger søgt kronikertil-

skud til de beboere der kan drage fordel af det.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Det blev under inspektionen oplyst at Parkvænget afleverer restmedicin til apoteket når udløbsdatoen er overskredet, hvis en beboer dør, eller hvis den pågældende medicin ikke længere skal benyttes. Parkvænget får kun i særlige tilfælde en kvittering for den tilbageleverede medicin.

Jeg anførte under inspektionen at Parkvænget efter min opfattelse – for at undgå eventuel tvivl om hvad der sker med restmedicin, og heraf følgende uberettigede mistanker – bør sikre sig en kvittering fra apoteket. En mulig løsning kan være at Parkvænget selv skriver op hvad der bliver afleveret, og anmoder om apotekets kvittering herfor, for eksempel i form af et stempel.

Jeg anbefalede Parkvænget at overveje at indføre en sådan form for kontrol med restmedicinen så der ikke kan ske misbrug og omsætning af medicin. Jeg bad om oplysning om hvad min anbefaling har givet anledning til.

Til dette har kommunen anført følgende i sin udtalelse:

'Medicin, der skal returneres til destruktion på apoteket skal samles i bøtte til medicinrester i medicinskabet.

Når bøtten er fuld tapes den til med gaffatape og sendes mod kvittering i kinabog med apotekerbudet til apoteket.

Skal der returneres morfika, tælles op af 2 personer og regnskab føres. Bøtten tapes til umiddelbart efter og sendes med budet ved først givne lejlighed. Ved returnering af morfika er vi pålagt at sikre kvittering af apotekerbudet.

Hver gang medicin returneres skal apotekerbudet kvittere i enhedens kinabog.'

Jeg må forstå det således at apotekerbudet kvitterer for modtagelse af restmedicin, men at denne kvittering reelt kun er en

kvittering for modtagelse af en bøtte med medicinrester. Apoteket tjekker således ikke – som jeg har forstået det – den returnerede medicin og kvitterer på baggrund af det.

Jeg beder Glostrup Kommune overveje at indføre en udbygget kvitteringsordning som f.eks. kan gå ud på at bostedet selv skriver op hvad der bliver afleveret, og i forbindelse med afleveringen til apoteket anmoder om apotekets kvittering for at denne optælling er korrekt.

Under inspektionen oplyste Parkvængets ledelse at det psykiatriske tilsyn sker over ca. to timer om ugen. Efter ledelsens opfattelse fungerer det psykiatriske tilsyn umiddelbart godt.

Det blev i den forbindelse oplyst at de tilsynsførende overlæger ikke er aktivt opsøgende over for samtlige beboere, herunder heller ikke alle de medicinerede beboere. Kun hvis der er igangsat en ny behandling i forhold til en beboer, bliver denne beboer automatisk tilset. Det er personalet på Parkvænget der tilser om den enkelte beboer har det godt, og dette personale gør så psykiateren opmærksom på bekymrende forhold, herunder hvis en beboer pludselig opfører sig anderledes end normalt. Der er især tre af sygeplejerskerne som har denne funktion, da de tidligere har arbejdet på psykiatriske afdelinger og kender til de signaler for adfærdændringer som beboerne kan have.

Det blev tillige oplyst at Parkvængets ledelse er af den opfattelse at i de tilfælde hvor overlægerne er bekendt med et nyt medicinsk produkt som måske vil være relevant at bruge i forhold til én eller flere bestemte beboere, så vil den eller disse beboere blive tilset.

Under min samtale med beboerrådet på Parkvænget oplyste en af repræsentanterne at det efter hans opfattelse kan være svært for dem der har det dårligt, at bede om at få besøg af psykiateren. Denne beboer mener

således ikke at tilsynskonsulenterne er opsøgende nok.

Kommunens repræsentant oplyste i tilknytning til dette emne at tanken er at de nye samarbejdsaftaler mellem Psykiatrisk Center Glostrup og kommunerne skal indeholde en pligt for de psykiatriske tilsynskonsulenter til at være (mere) opsøgende over for alle beboere.

I forbindelse med en anden inspektions-sag havde jeg modtaget kopi af den nye samarbejdsaftale mellem Psykiatrisk Center Glostrup og Parkvænget. Heraf fremgår ikke en særlig pligt for psykiateren til at være mere opsøgende over for beboerne. Jeg bad derfor Parkvænget og Glostrup Kommune om at redegøre for behovet for en mere opsøgende funktion.

Kommunen har i sin udtalelse anført følgende:

'I forbindelse med omlægning af psykiaterbetjeningen har Parkvænget fast ugentligt besøg af psykiater. Dette har medført flere timer og den nye psykiater har udtrykt ønske om, at der planlægges, så han taler med alle beboere mindst en gang hver 3. måned. Dette er nu indført, og det tilstræbes at gerontopsykiateren ligeledes taler med alle, hvor han er fast tilknyttet, mindst hver 3. måned.'

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 4.4. Beboernes økonomiske forhold

Ifølge den betalingsaftale fra 2006 som jeg modtog under inspektionen, omfatter den obligatoriske del af beboernes betaling for opholdet husleje, varme og el.

De beboere der er tilkendt højeste førtidspension, betaler desuden en servicebetaling, dvs. betaling for den særlige service mv. der følger af opholdet, jf. servicelovens § 162, stk. 1. Det gælder dog ikke de beboere der er tilkendt førtidspension efter den nugældende lov (efter 1. januar 2003), jf. § 162, stk. 3. For personer der på grund af nedsat funktionsevne har nødvendige udgifter i forbindelse med individuelle aktiviteter der ikke

dækkes af opholdet i boformen, nedsættes eller bortfalder servicebetalingen efter § 162, stk. 1, jf. § 162, stk. 2. (Det bemærkes at servicebetalingen pr. 1. juli 2008 blev afskaffet, jf. lov nr. 446 af 9. juni 2008).

Det er ikke obligatorisk at købe maden på bostedet. Dette gælder (ifølge den udleverede kopi af betalingsaftalen med en beboer) også for betaling for kabel-tv, kørselsordning, vaskemidler, rengøringsartikler, institutionsvask og indbo- og ansvarsforsikring.

Da den nævnte betalingsaftale er fra 2006, bad jeg i den endelige rapport Parkvænget redegøre for størrelsen af de månedlige udgifter og indtægter som henholdsvis en førtidspensionist og en folkepensionist havde i november 2007.

Kommunen har sendt mig et udførligt overblik over økonomien pr. 1. november 2007 for de nævnte grupper. Det fremgår således at en beboers obligatoriske udgifter var på 3.932 kr., og at de valgfrie var på 2.561 kr. Hvis en person således har tilvalgt alle ydelser, var den samlede månedlige udgift på 6.493 kr.

For så vidt angår indtægterne, fik en enlig folkepensionist på dette tidspunkt en pension på 9.937 kr. pr. måned, og en enlig førtidspensionist (på den nye ordning gældende for pensioner tilkendt efter den 1. januar 2003) fik 14.803 kr. pr. måned.

Det vil sige at der hver måned er et rådighedsbeløb på 8.310 kr. for en enlig beboer på højeste førtidspension og 3.444 kr. for en enlig folkepensionist (hvis disse beboere vel at mærke har valgt alle de valgfrie ydelser til).

Jeg går ud fra at det nævnte rådighedsbeløb er beregnet til f.eks. tøj, medicin, frisør, tandlæge, aftenskole e.l. og møbler og forlystelser, herunder ferie.

Idet jeg bemærker at jeg ikke har gennemgået kommunens dokumentation for kommunens samlede tal på området, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette punkt.

Jeg fik under inspektionen oplyst at der ikke foretages revision af Parkvængets administration af beboernes lomme penge. Dette sker heller ikke stikprøvevis.

Jeg henstillede i den endelige rapport til Glostrup Kommune at sørge for at det kommunale tilsyn (eventuelt i stikprøveform) kommer til at omfatte varetagelsen af denne administration. Jeg bad kommunen underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Glostrup Kommune har oplyst at kommunen i 2008 har besluttet at justere tilsynsvirkosomheden for 2009 og fremover gennem vedtagelse af et fællesforvaltningsmæssigt tilsynskoncept. Herefter fremgår følgende af kommunens udtalelse:

‘Som led i det uvarslede tilsyn vil der i 2009 ske en stikprøvekontrol af bl.a. aftalerne om administration af beboernes økonomi/midler.’

Idet jeg går ud fra at stikprøvekontrollen ikke blot vil ske i 2009, men også i årene fremover, tager jeg det oplyste til efterretning og foretager mig ikke videre i anledning af spørgsmålet.

Ad pkt. 4.6. Rygepolitik

På Glostrup Kommunes hjemmeside findes en rygepolitik (vedtaget den 16. januar 2008) der er fælles for alle kommunens arbejdspladser. Det fremgår bl.a. heraf at der ikke må ryges på kommunens arbejdspladser. Denne regel gælder dog umiddelbart kun for personalet. Beboerne på bosteder må nemlig gerne ryge i egne hjem (værelser). Dette gælder dog ikke når personalet er til stede i boligen. Beboerne må – ligesom personalet – ikke ryge i fællesrum på bostedet.

På Parkvængets hjemmeside www.parkvaenget.dk er følgende oplyst om rygning:

‘Der ryges ikke i køkkener og ved måltider i spisestuen. Beboerne i boenhederne har muligheder for at indgå aftaler om særlige hensyn.’

Hjemmesidens oplysninger på dette område er ikke i overensstemmelse med den nævnte rygepolitik. Jeg bad derfor Parkvænget overveje at bringe hjemmesiden i overensstemmelse med kommunens generelle rygepolitik og med de gældende regler i henhold til rygepolitikken. Jeg bad bostedet om at underrette mig om hvad overvejelserne giver anledning til.

Kommunen har til dette oplyst at hjemmesidens oplysninger vedrørende rygning er opdateret den 3. november 2008 og nu er i overensstemmelse med kommunens rygepolitik.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 4.7. Alkohol og euforiserende stoffer

Ledelsen oplyste under inspektionen at det ikke er tilladt at bruge euforiserende stoffer på Parkvænget, og at det anmeldes til politiet hvis det opdages at der sælges stoffer på bostedet. Der er dog efter det oplyste kun meget få problemer på misbrugsområdet. Det betyder også at der efter ledelsens opfattelse ikke er en indbyrdes afhængighed beboerne imellem – i form af at de skylder hinanden penge.

Jeg bad Parkvænget om at oplyse hvad reaktionen er hvis det opdages at en beboer bruger stoffer på bostedet.

Kommunen har til dette oplyst at bostedet reagerer med pædagogiske tiltag når nogen har indtaget diverse rusmidler. Personalet sørger således for rådgivning, oplysning og støtte til den pågældende. Kommunen har også oplyst at ingen former for alkohol og euforiserende stoffer er tilladt i fællesarealerne.

| Jeg gør opmærksom på at der ikke er overensstemmelse mellem det jeg fik oplyst under inspektionen (at det ikke er tilladt at bruge euforiserende stoffer på bostedet) og det som kommunen har oplyst i udtalelsen (at det kun er på fællesområderne at

euforiserende stoffer er forbudt). Ud over at bemærke denne uoverensstemmelse foretager jeg mig ikke videre i anledning af punktet, idet jeg har noteret mig det oplyste vedrørende reaktionen i tilfælde af en beboers brug af euforiserende stoffer på bostedet.

I den endelige rapport bad jeg endvidere om at få oplyst om Parkvænget har en skriftlig politik for misbrug af alkohol og euforiserende stoffer gældende for beboerne på bostedet.

Kommunen har oplyst følgende om dette spørgsmål:

'Parkvænget har på nuværende tidspunkt ingen skriftlig politik for misbrug gældende for beboerne. Der gælder naturligvis samme lovregler for beboerne som i samfundet i øvrigt. Forholdet (håndteringen af problematikken) vil blive taget op specifikt ved det generelle tilsyn med Parkvænget i 2009 – og indgå i tilsynsdrøftelserne i øvrigt på de botilbud (hvor problematikken med rusmidler kan være relevant).'

| Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette punkt.

I Glostrup Kommunes tilsynsrapport (for tilsyn udført den 20. juni 2007) er der ikke nævnt noget om alkohol og andre rusmidler i relation til beboerne.

| Jeg er af den opfattelse at der især på psykiatriske bosteder kan være problematikker som de nævnte, og jeg har da også ved tidligere inspektioner af sådanne bosteder konstateret at tilsynet bl.a. omhandler dette emne.

Jeg bad derfor Glostrup Kommune om at overveje generelt at inddrage spørgsmålet om problemer med indtagelse af alkohol og andre rusmidler i sine tilsyn af psykiatriske bosteder – og eventuelt også ved tilsyn af an-

dre bosteder. Jeg bad kommunen om at orientere mig om hvad kommunens overvejelser giver anledning til.

Som nævnt ovenfor har kommunen oplyst at håndteringen af problematikken vedrørende alkohol og stoffer vil blive taget op specifikt ved det generelle tilsyn med Parkvænget i 2009 – og indgå i tilsynsdrøftelserne i øvrigt på de botilbud (hvor problematikken med rusmidler kan være relevant).

Jeg har noteret mig at kommunen vil lade problematikken indgå i tilsynet for 2009. Jeg beder kommunen oplyse om den nævnte problematik vil indgå som en fast bestanddel i kommunens tilsyn i årene fremover.

Ad pkt. 4.8. Vold

I Parkvængets vejledning til kriseplan ved vold eller trusler om vold defineres vold og trusler som verbale trusler, fysiske overgreb, truende adfærd, selvskadende adfærd og forsøg på eller fuldbyrdet selvmord. Det pointeres endvidere at vold mv. opfattes som et problem for arbejdspladsen og ikke som medarbejderens personlige problem. I forlængelse heraf har bostedet udarbejdet en plan for hvilken procedure personalet skal følge hvis en kollega bliver udsat for vold eller trusler om vold.

Jeg bad Parkvænget oplyse om bostedet også har en vejledning for hvad personalet skal gøre når det er en beboer der bliver udsat for vold mv. fra en anden beboer.

Glostrup Kommune har anført følgende til dette punkt:

'Der er i Parkvænget ikke udarbejdet en særlig vejledning vedr. vold beboer og beboer imellem, da det er omfattet af handleafsnittet Akutfase i den almene 'Vejledning til kriseplan ved vold og trusler i Parkvænget' (...)

For tydeliggørelsens skyld vil vejledningens overskrift blive ændret, så det fremgår, at den er gældende for beboere og personale.'

Kommunen har vedlagt den pågældende vejledning som jeg har gennemgået.

Jeg har noteret mig at handleafsnittet Akutfase i den almene vejledning på området også omfatter tilfælde hvor der sker vold mellem beboerne. Jeg har endvidere noteret mig at vejledningens overskrift vil blive ændret så det fremstår mere tydeligt at den gælder for både beboere og personale.

I forhold til vold over for bostedets medarbejdere anførte jeg under inspektionen at det efter min opfattelse er mest hensynsfuldt over for den forurettede medarbejder at det er ledelsen der under normale omstændigheder indgiver politianmeldelse i forbindelse med vold eller trusler om vold mod personalet, dog med mulighed for at unnlade dette af hensyn til den forurettede.

Jeg bad Parkvænget om at overveje at indarbejde sådanne retningslinjer i voldspolitikken for bostedet. Jeg bad Parkvænget om at orientere mig om udfaldet af disse overvejelser.

Kommunen har til dette oplyst følgende:

'I udgangspunktet er det ledelsen som indgiver politianmeldelse. Man har dog oplevet at Politiet har forlangt, at det skal være den personligt implicerede som anmelder episoden. Forvaltningen vil fremover blive involveret hvis en sådan episode opstår med henblik på at drøfte procedurerne med nærpolitiet (det er indtrykket fra voldsforebyggende kurser afholdt af Glostrup Kommune i december 2008 og januar 2009, at politiet også finder det rigtigt at ledelsen anmelder forholdet – indtrykket beror på udsagn fra kursusunderviser, som var rekrutteret fra nærpolitiet).'

Jeg har noteret mig det oplyste. Kommunens tilbagemelding på dette punkt foranlediger mig dog til at præcisere min holdning på området. Det er således efter min opfattelse ikke afgørende at det er ledel-

sen der foretager den egentlige anmeldelse. Det afgørende må være at det er ledelsen der beslutter at der skal ske en politianmeldelse – dog med mulighed for at undlade dette af hensyn til den forurettede.

I pkt. 27 og 29 i kommunens tilsynsrapport for tilsyn foretaget den 20. juni 2007 er det anført at Parkvænget har udarbejdet en politik til forebyggelse af vold.

Jeg bad bostedet om at sende denne politik til mig.

Kommunen har oplyst at der ikke er udarbejdet en særskilt politik til forebyggelse af vold, og at det var en fejl at dette var anført i tilsynsrapporten. Ifølge kommunen må der være sket en forveksling med 'Vejledning til kriseplan vedr. vold og trusler i Parkvænget'.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette punkt.

I den endelige rapport bad jeg Parkvænget oplyse om bostedet indberetter voldsepisoder til Glostrup Kommune.

Kommunen har oplyst at episoder med arbejdsulykker, herunder vold og trusler, altid indberettes til øverste sikkerhedsleder i Glostrup Kommune. Forholdet indgår også i kommunens tilsynsvirksomhed.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 4.11. Handleplaner

Det fremgår af tilsynsrapporten for tilsyn foretaget den 20. juni 2007 at Glostrup Kommune i 2007 ville udarbejde et samlet handleplanskoncept med henblik på at beoerhandleplanen skal spille sammen med den overordnede og egentlige handleplan.

Jeg bad kommunen om at sende mig en kopi af dette koncept.

Glostrup Kommune har oplyst at kommunen endnu ikke har afsluttet arbejdet med at lave et fast koncept for de overordnede og koordinerende handleplaner – adskilt fra de pædagogiske handleplaner (som anvendes på Parkvænget). Grunden til at der endnu ikke er fastsat en deadline for arbejdet afslutning, er at der har været andre presserende arbejdsopgaver og personaleudskiftninger.

Jeg har noteret mig at arbejdet med handleplanskonceptet endnu ikke er afsluttet. Jeg foretager mig ikke videre i anledning af dette punkt.

Ad pkt. 5. Magtanvendelse og lukkede døre

...

Ad pkt. 5.3. Modtagne registreringer

Jeg modtog under inspektionen to indberetninger fra den 16. januar 2007 (om indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret) og en ansøgning af 13. november 2007 om godkendelse af fortsat brug af personlig alarm. Indberetningerne og ansøgningen vedrører to forskellige beboere.

a: Indberetningerne af 16. januar 2007

To af indberetningerne vedrører fastholdelse/frigørelse som blev foretaget den 16. januar 2007.

Disse to indberetninger er foretaget på Socialministeriets registrerings- og indberetningsskema (skema 2). Dette skema benyttes til:

- indberetning af lovligt iværksat fastholdelse efter § 126,
- indberetning af indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret,
- indberetning af al anden magtanvendelse (dvs. indgreb som er ulovlige)
- indberetning af magtanvendelse foretaget med samtykke.

Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 16. januar 2007 kl. 12.10 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at få den psykotiske, meget højtråbende og truende beboer til at slippe sit greb i en af de ansattes trøje. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i at tage fat i beboerens hånd, så han slap.

Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 16. januar 2007 kl. 13.15 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at få den psykotiske, højtråbende og truende beboer til at slippe sit håndtryk med en anden beboer. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i – med et frigørelsesgreb – at få beboeren til at slippe den anden beboers hånd.

I begge indberetninger har Parkvænget anført at indgrebet er 'foretaget i nødværge eller som led i nødret'.

I indberetningsskemaet er afsat plads til den kommunale myndigheds bemærkninger til magtanvendelsen.

Jeg havde ikke modtaget Glostrup Kommunes tilbagemeldinger på de to indberetninger.

Jeg har af det materiale der blev sendt med udtalelsen den 12. januar 2009, konstateret at kommunen den 8. marts 2007 meddelte Parkvænget at der i begge tilfælde blev handlet i nødværge.

I den endelige rapport bad jeg – inden jeg vurderede om Parkvængets hjemmelsangivelser er korrekte – bostedet og kommunen om at redegøre nærmere for med hvilken hjemmel de to registrerede indgreb var foretaget.

Kommunen og Parkvænget har ikke i udtalelsen af 12. januar 2009 redegjort nærmere for hjemlen for de to magtanvendelser. Jeg gentager derfor min anmodning om dette.

Jeg kan til orientering oplyse at jeg i forbindelse med en inspektion i 2007 af Bostedet Røbo skrev således i den endelige rapport af

5. oktober 2007 om forskellene mellem de forskellige hjemler for magtanvendelser:

'Røbo har i tre af indberetningerne anført at indgrebet er 'foretaget i nødværge eller som led i nødret'. I én indberetning har Røbo afkrydset i feltet: 'al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige'. Og i den sidste af indberetningerne er der afkrydset i begge de nævnte felter.

Jeg har ikke vurderet om anvendelsen af fysisk magt i de fem tilfælde er berettiget. Ved min gennemgang af materialet har jeg i stedet for koncentreret mig om hvorvidt proceduren i forhold til de gældende regler er blevet fulgt.

I det følgende vil jeg redegøre nærmere for hvornår der er tale om:

- a) fastholdelse efter servicelovens § 126 (tidligere 109 b)
- b) fastholdelse som led i nødværge/nødret
- c) fastholdelse som er ulovlig.

ad a) Når fastholdelse sker med hjemmel i servicelovens § 126 (tidligere § 109 b)

Magtanvendelse i form af fastholdelse og føren er – ud over formålsbestemmelsen i § 124 i serviceloven (§ 109 i den tidligere servicelov) – omfattet af bestemmelsen i § 126 i serviceloven (§ 109 b i den tidligere servicelov). Bestemmelsen – der også er citeret ovenfor – lyder sådan:

'§ 126. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum, når

- 1) der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

Stk. 2. ...'

Ifølge vejledningen fra 2004 om magtanvendelse mv. giver § 109 b, stk. 1 (som i realiteten er identisk med den nugældende § 126), adgang til akut at anvende magt i form af at fastholde en person eller føre denne person

til et andet lokale når dette er nødvendigt for at undgå at den pågældende skader sig selv, eller når der i konfliktsituationer er risiko for at den pågældende skader andre. Et lovligt indgreb i form af fastholdelse omfatter ifølge vejledningen (pkt. 42) aldrig vold såsom føregreb, slag og spark. Bestemmelsen giver heller ikke hjemmel til at føre en person til et lokale med aflåst dør da dette vil være ensbetydende med administrativ frihedsberøvelse.

Afgørelsen om fastholdelse eller føren træffes i den akutte situation af personalet på bostedet efter en konkret vurdering af hvornår der er behov for indgreb af denne karakter, og i hvilken form.

Risikoen for at den pågældende beboer skader sig selv, andre beboere, personale eller andre personer, skal være nærliggende og skal indebære at den pågældende udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade. Der skal i den konkrete situation være en reel og begrundet risiko for at den pågældende beboer vil foretage handlinger der er egnede til at personen skader sig selv eller andre – en formodning herfor er ikke tilstrækkelig.

Magtanvendelse i form af fastholdelse kan ikke lovligt finde sted i de tilfælde hvor risikoen for personskade kan afværges på andre og mindre indgribende måder – indgrebet skal være absolut påkrævet.

Ad b) Når fastholdelse sker som led i nødværge/nødret

I pkt. 113 i vejledningen fra 2004 om magtanvendelse mv. fremgår følgende om magtanvendelse foretaget i nødværge og nødret:

'Nødværge og nødret - straffelovens §§ 13 og 14

113. Straffeloven indeholder nogle bestemmelser, der som udgangspunkt forbyder personer, herunder det offentlige plejepersonale, at foretage bestemte handlinger over for andre personer, herunder de personer, der er omfattet af personkredsen i § 109 [nu § 124; min tilføjelse]. Et eksempel er straffelovens § 261, stk. 1, hvorefter den, der berø-

ver en anden friheden, kan straffes med fængsel i indtil 4 år. Hvis betingelserne for nødret eller nødværge er opfyldt, vil sådanne indgreb kunne blive retmæssige.

For både nødværge og nødret er det vigtigt at bemærke, at der er tale om ekstraordinær hjemmel til brug i ekstraordinære situationer. Bestemmelserne kan derfor ikke anvendes som hjemmelsgrundlag for at foretage jævnlige forekommende tvangsmæssige indgreb [min fremhævelse]. Nødværge og nødret kan kun anvendes som hjemmel til handlinger af forsvarsmæssig karakter og kan ikke anvendes som hjemmel til at foretage aktive handlinger, der ikke er strengt nødvendige for at værne om beskyttede retsgoder.

Straffeloven

§ 13. Handlinger foretagne i nødværge er straffri, for så vidt de har været nødvendige for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb og ikke åbenbart går ud over, hvad der under hensyn til angrebets farlighed, angriberens person og det angrebne retsgodes betydning er forsvarligt.

Stk. 2. ...

Handlinger, der har været nødvendige for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb, kan efter straffelovens § 13, stk. 1, være straffri. Det forudsætter dog, at afværgehandlingen ikke åbenbart går ud over, hvad der er forsvarligt under hensyn til angrebets farlighed, angriberens person og det angrebne retsgodes betydning.

Bestemmelsen beskriver forudsætningerne for straffrit af afværge et angreb på et retsgode, men siger intet om, hvad angrebet skal være rettet mod. Det vil typisk dreje sig om fysiske angreb på fx liv, legeme, personlig frihed og formuegenstande. Det kan fx være angreb i form af vold, brandstiftelse og tingsbeskadigelse, men kan fx også være krænkelse af blufærdighed.

Bestemmelsen finder også anvendelse, når angriberen er psykisk utilregnelig, selv om angriberen i sådanne tilfælde vil være

strafuegnet. I disse situationer er der dog en videre pligt end normalt til at vælge flugt eller opgive det angrebne gode, hvis dette er muligt i situationen.

Der er indbygget et krav om forholds-mæssighed (proportionalitet) mellem angrebet og den handling, der imødegår angrebet, således at ikke ethvert angreb kan gøre enhver handling straffri. Afværgehandlingen må ikke gå åbenbart ud over, hvad der er forsvarligt. Der kan med andre ord ikke angives nøjagtige grænser for, hvilke handlinger der er straffrie, men straffrihed forudsætter, at handlingen aktuelt sker for at afværge et angreb. Afværgehandlingen skal rettes mod angriberen selv, aldrig mod en tredje person.

Grænsen for, hvilke handlinger af forebyggende karakter, der kan foretages med hjemmel i nødværgbestemmelsen, må findes ud fra en bedømmelse af, hvornår den truende handling er konkretiseret i en grad, der gør, at den betegnes som påbegyndt eller overhængende. *Hvis angrebet endnu ikke er påbegyndt, skal det være så umiddelbart truende, at der er grund til at afværge det allerede nu. Er der tid til at vente, fx fordi der endnu kun er tale om en verbal trussel, vil dette som regel være ensbetydende med, at modhandlingen endnu ikke er nødvendig. Den truende må da gribe til de lovlige afværagemidler, som tiden tillader. Afværgehandlingen skal være nødvendig, hvilket vil sige, at der ikke er tale om nødværge, hvis en mindre indgribende foranstaltning kunne have opfyldt formålet. Nødværge kan derfor ikke anvendes i rent præventivt øjemed [min fremhævelse].'*

Ad c) Når der ikke er hjemmel til fastholdelse – det vil sige at fastholdelsen er ulovlig.

I pkt. 111 i vejledningen fra 2004 om magtanvendelse mv. fremgår følgende om ulovlig magtanvendelse:

'Ulovlig indgreb omfatter indgreb, som nævnt i servicelovens § 109 a og §§ 109 c-e, iværksat uden at have været forelagt det sociale nævn, eller indgreb, som nævnt i servicelovens § 109 a og §§ 109 c-e, iværksat uan-

set at det sociale nævn har afvist at godkende *samt indgreb, der ikke er nævnt i serviceloven [min fremhævelse].'*

Herudover er 'ulovlig magtanvendelse' i denne sammenhæng kendetegnet ved at betingelserne for nødværge ikke er opfyldt

Som nævnt har Røbo i tre af de indberetninger jeg har modtaget, anført at indgrebet er 'foretaget i nødværge eller som led i nødret'. I én indberetning har Røbo afkrydset i feltet: 'al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige'. Og i den sidste af indberetningerne er der afkrydset i begge de nævnte felter.

...

På baggrund af gennemgangen af de forskellige indberetningsmuligheder beder jeg Røbo og Bornholms Regionskommune om at redegøre nærmere for med hvilken hjemmel de fem registrerede indgreb er foretaget.'

I opfølgingsrapport af 21. april 2008 om inspektionen af Røbo skrev jeg således:

'I den endelige rapport redegjorde jeg nærmere for hvornår der er tale om:

- fastholdelse efter servicelovens § 126 (tidligere 109 b)
- fastholdelse som led i nødværge/nødret
- fastholdelse som er ulovlig.

...

På baggrund af denne gennemgang bad jeg herefter Røbo og Bornholms Regionskommune om at redegøre nærmere for med hvilken hjemmel de fem registrerede indgreb var foretaget.

Magtanvendelse foretaget den 27. oktober 2005

I den endelige rapport skrev jeg således om den første indberetning:

'Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 27. oktober 2005 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at forhindre den pågældende beboer i at stjæle ting fra de øvrige beboere. Magtanvendelsen

bestod efter det oplyste i at tage fat i beboeren og forsøge at trække og skubbe vedkommende væk. Røbo har i indberetningsskemaet både anført at indgrebet er foretaget i nødværge eller som led i nødret, og at indgrebet er ulovligt. Jeg har ikke modtaget kommunens tilbagemelding på denne indberetning.'

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse redegjort således for dette tilfælde:

'Magtanvendelse foretaget den 27. oktober 2005

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den 1. november 2005, at magtanvendelsen er sket med hjemmel i lov om social service § 109.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens adfærd i det konkrete tilfælde gjorde indgrebet nødvendigt - jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 42 og 44.'

Jeg har efterfølgende (telefonisk) fået oplyst fra kommunen at der i udtalelsen skal stå § 109 b i stedet for § 109.

For at magtanvendelse kan foretages efter § 109 b skal der have været nærliggende risiko for at personen udsatte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene skal have gjort det absolut påkrævet at gribe fysisk ind for at undgå væsentlig personskade. Jeg beder kommunen forholde sig til hjemlen for magtanvendelsen igen. Herunder bedes kommunen forholde sig til om de nævnte betingelser for at foretage magtanvendelse efter § 109 b var opfyldt.

Magtanvendelse foretaget den 3. december 2006

I den endelige rapport skrev jeg således om den anden indberetning:

'Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 3. december 2006 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at forhindre overgreb på en anden beboer. Det fremgår endvidere at der var tale om

en trussel, og at magtanvendelsen bestod i at tage fat i beboeren og føre ham til hans lejlighed. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet blev foretaget i nødværge eller som led i nødret. Bornholms Regionskommune har i sin tilbagemelding af 8. december 2006 anført § 109 b som hjemmel men har ikke direkte påtalt at Røbo har angivet en anden hjemmel for indgrebet.'

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse redegjort således for dette tilfælde:

'Magtanvendelse foretaget den 3. december 2006

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den 8. december 2006, at magtanvendelsen er sket med hjemmel i lov om social service § 109.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens adfærd i det konkrete tilfælde gjorde indgrebet nødvendigt - jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 42 og 44.

...

Bornholms Regionskommune medgiver at det ikke klart fremgår af svarene til Røbo, at der i de konkrete tilfælde, efter Bornholms Regionskommunes vurdering, ikke var tale om ulovlige indgreb/indgreb efter straffelovens §§ 13 og 14.

Bornholms Regionskommune vil i fremtidige skriftlige tilbagemeldinger sikre, at det klarere fremgår af de afgivne svar, om der er tale om en lovlig eller ulovlig magtanvendelse.'

Jeg har efterfølgende (telefonisk) fået oplyst fra kommunen at der i udtalelsen skal stå § 109 b i stedet for § 109.

Jeg har ingen bemærkninger til at kommunen mener at hjemlen til den konkrete magtanvendelse ligger i § 109 b. Jeg går således ud fra at der i situationen var nærliggende risiko for at beboeren ville udsætte den anden beboer for at lide væsentlig personskade, og at forholdene i dette konkrete tilfælde gjorde

det absolut påkrævet at anvende magt. Først da ville betingelsen for at foretage magtanvendelse efter § 109 b være opfyldt.

Jeg er enig med kommunen i at det ikke klart fremgår af kommunens tilbagemelding at kommunen ikke var enig med Røbo i at hjemlen var nødværge/nødret. Jeg har noteret mig at kommunen for fremtiden vil ændre sine tilbagemeldinger således at det fremgår når kommunen er uenig med det enkelte bosted.

Magtanvendelse foretaget den 25. december 2006

I den endelige rapport skrev jeg følgende om den tredje indberetning:

‘Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 25. december 2006 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at stoppe beboerens høje råben. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i at fastholde beboeren og føre vedkommende væk fra fællesarealet. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet var ulovligt. Jeg har ikke modtaget kommunens tilbagemelding på denne indberetning.’

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse redegjort således for dette tilfælde:

‘Magtanvendelse foretaget den 25. december 2006

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den 2. januar 2007, at det vurderedes at magtanvendelsen var foretaget med hjemmel i lovgivningen, idet det vurderedes, at der var en nærliggende risiko for personskade, lov om social service § 109.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens adfærd i det konkrete tilfælde gjorde indgrebet nødvendigt - jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 42 og 44.’

Jeg har efterfølgende (telefonisk) fået oplyst fra kommunen at der i udtalelsen skal stå § 109 b i stedet for § 109.

For at magtanvendelse kan foretages efter § 109 b skal der, som nævnt ovenfor, have været nærliggende risiko for at personen udsatte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det konkrete tilfælde skal have gjort det absolut påkrævet at gribe fysisk ind for at undgå væsentlig personskade. Jeg beder kommunen forholde sig til om disse betingelser for at foretage magtanvendelse efter § 109 b var opfyldt.

Magtanvendelse foretaget den 25. februar 2007

I den endelige rapport skrev jeg følgende om den fjerde indberetning:

‘Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 25. februar 2007 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at forhindre beboeren i at tage på personalets kønsdele. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i at tage beboerens hånd og skubbe den væk. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet blev foretaget i nødværge eller som led i nødret. Kommunen har i sin tilbagemelding af 1. marts 2007 både anført servicelovens § 126 og nødværge/nødret som hjemmel for indgrebet.’

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse redegjort således for dette tilfælde:

‘Magtanvendelse foretaget den 25. februar 2007

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den 1. marts 2007. Magtanvendelsen er sket med hjemmel i lov om social service § 126.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens grænseoverskridende adfærd, var en krænkelse af medarbejderens blufærdighed - jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 113.’

Jeg beder kommunen om at forholde sig til hjemlen for denne magtanvendelse igen. Jeg henviser til at kommunen:

– ifølge min kopi af tilbagemeldingen af 1. marts 2007 henviste til både § 126 og nødværge/nødret

– i udtalelse af 21. februar 2008 har henvist til § 126 og samtidig til vejledningens afsnit om nødværge og nødret.

Magtanvendelse foretaget den 4. april 2007

I den endelige rapport skrev jeg følgende om den femte indberetning:

’Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 4. april 2007 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at beskytte beboeren, omgivelserne og personalet mod slag og spark. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i at tage fat i beboeren og føre ham væk fra parkeringspladsen. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet blev foretaget i nødværge eller som led i nødret. Kommunen har i sin tilbagemelding af 10. april 2007 både anført servicelovens § 126 og nødværge/nødret som hjemmel for indgrebet.’

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse redegjort således for dette tilfælde:

’Magtanvendelse foretaget den 4. april 2007 Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den 10. april 2007, at det vurderedes at magtanvendelsen var udført med hjemmel i lov om social service § 126.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens adfærd i det konkrete tilfælde gjorde indgrebet nødvendigt - jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 42 og 44.

Bornholms Regionskommune medgiver at det ikke klart fremgår af svarene til Røbo, at der i de konkrete tilfælde, efter Bornholms Regionskommunes vurdering, ikke var tale om ulovlige indgreb/indgreb efter straffelovens §§ 13 og 14.

Bornholms Regionskommune vil i fremtidige skriftlige tilbagemeldinger sikre, at det klarere fremgår af de afgivne svar, om der er tale om en lovlig eller ulovlig magtanvendelse.’

Jeg har ingen bemærkninger til at kommunen mener at hjemlen til den konkrete magtanvendelse ligger i § 126. Jeg går således ud fra at der i situationen var nærliggende risiko for at beboeren ville udsætte sig selv og andre for at lide væsentlig personskade. Først da ville betingelsen for at foretage magtanvendelse efter § 109 b være opfyldt.

I den kopi af kommunens tilbagemelding af 10. april 2007 som jeg har på sagen, har kommunen både angivet § 126 og nødværge/nødret som hjemmel for magtanvendelsen. Det er uheldigt at kommunen i sin tilbagemelding til Røbo også har angivet nødværge/nødret som hjemmel for magtanvendelsen.

Jeg har noteret mig at kommunen i fremtiden vil være mere klar i sine tilbagemeldinger til bostederne.

Jeg har ved gennemgangen af de fem sager konstateret den relativt store forvirring der afspejler sig i både Røbos og kommunens hjemmelsangivelser for de forskellige magtanvendelser. På baggrund af dette har jeg i dag skrevet til Social- og Sundhedsudvalget i Bornholms Regionskommune og henstillet til udvalget at sørge for at såvel forvaltningen som bostederne får en tilstrækkelig undervisning på området.’

I den endelige rapport om inspektionen af Parkvænget bad jeg Glostrup Kommune oplyse om kommunen giver bostederne tilbagemeldinger for hver enkelt indberetning af magtanvendelse. I givet fald bad jeg Glostrup Kommune sende mig tilbagemeldingerne på de to indberetninger.

Kommunen har i sin udtalelse af 12. januar 2009 skrevet følgende om dette:

’Glostrup Kommune drøftede som minimum samtlige indberetninger om magtanvendelse i 2007 med forstander for tilbudet – og gav i den forbindelse en tilbagemelding. Systematikken sikrede ikke altid at der skete en skriftlig tilbagemelding til tilbudet om afgørelsen – og heller ikke at der altid forelå en

dokumenteret afgørelse af den enkelte magtanvendelse.'

Kommunen har vedlagt den foreliggende dokumentation i sagerne om magtanvendelse den 16. januar 2007. Heraf fremgår bl.a. at kommunen i en e-mail af 8. marts 2007 til Parkvængets forstander skrev at det tilsendte materiale på flere måder ikke var fyldestgørende. Herefter fremgår følgende:

'I forbindelse med den ene episode er det ikke oplyst, hvornår på dagen episoden indtraf eller hvor lang tid den varede. For den anden foreligger der ingen tidsmæssige oplysninger (...). Ingen af indberetningerne er underskrevet af de(n) person(er) som foretager indgreb og indberetning (...). Desuden er indberetningen vedr. at løsgøre (A)'s greb i en medarbejders trøje vag (slipper (A) umiddelbart da de to medarbejdere tager fat i hans arm – eller vrider man hans fingre op). Endelig er indberetningerne ikke kommenteret eller underskrevet af dig (side 3 i skemaet er ikke modtaget).

Du anmodes venligst om at få ajourført oplysningerne i indberetningerne – herunder gerne kommentere om frigørelsen af fastholden af en medbeboers hånd/oplåsning af håndgreb skete ved anvendelse af en særlig frigørelsesteknik. Eller hvis I har en anbefaling/vejledning eller instruks for, hvordan man skal søge at komme ud af en situation, hvor en beboer holder fast i en medarbejders trøje – da gerne vedlægge denne.

Jeg skal føje til, at så langt det går at vurdere på det foreliggende grundlag, er det mit indtryk, at der er handlet i nødværge i begge forhold.

...'

Jeg har noteret mig at kommunen har meldt skriftligt tilbage på de to magtanvendelser som blev foretaget den 16. januar 2007.

Kommunen har imidlertid i sin udtalelse til mig oplyst at der ikke altid sker en skriftlig tilbagemelding på en indberetning. Der er ikke fastsat bestemmelser el-

ler lignende om at en tilbagemelding skal ske skriftligt. Det er imidlertid min opfattelse at både det enkelte bosted og kommunen selv bevismæssigt vil blive stillet bedre hvis kommunens opfattelse findes skriftligt – dette gælder i særlig grad i de tilfælde hvor indberetningen fører til en påtale over for en bestemt medarbejder, eller i de tilfælde hvor indberetningen fører til en særlig indsats over for den pågældende beboer. Herudover kan der naturligvis om nødvendigt finde personlige/telefoniske drøftelser sted. Jeg beder Glostrup Kommune overveje at indføre en ordning således at der sker skriftlige tilbagemeldinger eller en anden form for skriftlig nedfældning af kommunens opfattelse til indberetningerne om magtanvendelse. Jeg beder kommunen om at underrette mig om hvad overvejelserne fører til.

I den endelige rapport bad jeg også Glostrup Kommune om at redegøre nærmere for om kommunen – også i tilfælde hvor der efter kommunens opfattelse ikke er tale om magtanvendelse – melder dette tilbage til bostederne.

Kommunen har ikke svaret på dette punkt, hvorfor jeg gentager min anmodning.

I henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 1, skal registreringer af magtanvendelse efter §§ 10-13 foretages af den person der har iværksat indgrebet eller foranstaltningen, eller af den person der har instruktionsbeføjelsen over for den ansatte som har iværksat indgrebet eller foranstaltningen.

Det fremgår af begge skemaer hvem der har iværksat indgrebet. Jeg kan imidlertid ikke – på grund af svært læselige underskrifter – umiddelbart se om der er identitet mellem de personer der iværksatte indgrebet, og de personer der foretog registreringen.

I den endelige rapport bad jeg Parkvænget oplyse hvem der har foretaget registreringerne. Jeg bad også bostedet om at overveje at indføre en procedure om at underskrifterne skal være identificerbare. Det vil f.eks. i en klagesag være hensigtsmæssigt at man kan se nøjagtigt hvem der har foretaget en registrering. Jeg bad bostedet underrette mig om hvad overvejelserne fører til.

Glostrup Kommune har i sin udtalelse anført at det ville være hensigtsmæssigt om Socialministeriets (nu Velfærdsministeriets) magtanvendelseskemaer var forsynet med en rubrik hvor navnet på den der registrerer, skulle skrives med blokbogstaver således at både underskrift og et læseligt navn skulle fremgå af indberetningen. Kommunen har videre oplyst at Parkvænget på sit intranet vil lægge et skema der indeholder rubrikker til blokbogstaver.

Jeg har noteret mig at Parkvænget for eftertiden vil sørge for at det klart fremgår hvem der har foretaget en registrering. Jeg har imidlertid på baggrund af kommunens forslag bedt Velfærdsministeriet om at overveje en sådan ændring af skemaet. Jeg vil underrette Glostrup Kommune om ministeriets svar når dette foreligger.

Det er ikke i udtalelsen oplyst hvem der i de to tilfælde har foretaget registreringerne. Jeg gentager derfor min anmodning på dette punkt.

Det fremgår af § 12, stk. 1, i magtanvendelsesbekendtgørelsen at registrering af foranstaltninger efter §§ 125-128 skal foretages straks eller senest dagen efter at foranstaltningen er sat i værk. Det samme gælder ifølge bekendtgørelsens § 11, stk. 1, for indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret.

I min endelige rapport skrev jeg følgende: 'Begge magtanvendelser er foretaget den 16. januar 2007. Registreringerne er i begge tilfælde først foretaget den 20. marts 2007. De burde ifølge de nævnte bestemmelser have

været foretaget senest dagen efter magtanvendelserne.'

I den endelige rapport skrev jeg også at det er uheldigt at registreringerne således var foretaget for sent, og jeg bad i den forbindelse Parkvænget om at overveje at etablere en rutine således at registreringerne sker inden for den i bekendtgørelsen fastsatte frist. Jeg bad bostedet om at meddele mig resultatet af disse overvejelser.

Jeg kan af det indsendte materiale som kommunen har vedlagt sin udtalelse af 12. januar 2009, se at Parkvænget oprindeligt sendte de to magtanvendelseskemaer til kommunen tidligere end det fremgår af de kopier som jeg har modtaget. Det fremgår således at kommunen modtog indberetningerne den 26. januar 2007. (Det fremgår imidlertid ikke hvilken dato de var udfyldt). Efter kommunens tilbagemelding den 8. marts 2007 sendte Parkvænget så de ændrede og uddybende indberetninger til kommunen den 20. marts 2007, og de var også dateret som udfyldt denne dato.

De første registreringer var således foretaget væsentligt tidligere end den anden udgave som jeg fik udleveret under inspektionen. På det grundlag har jeg ikke grund til at fastholde min kritik af at registreringerne var sket for sent. Jeg mener imidlertid at det er uheldigt at det ikke i den første udgave af skemaerne var angivet hvornår registreringerne var foretaget. Som nævnt nedenfor fremgår det af udtalelsen af 12. januar 2009 at Parkvænget bestræber sig på at overholde gældende love og regler vedrørende indberetning af magtanvendelse. Jeg går derfor ud fra at Parkvænget for eftertiden sørger for at udfylde alle felter i indberetningsskemaet, herunder datofeltet. Jeg foretager mig derfor ikke mere i anledning af dette punkt.

Det fremgår af servicelovens § 136, stk. 1, at enhver form for magtanvendelse skal regi-

streres og indberettes til kommunalbestyrelsen/regionsrådet.

Efter magtanvendelsesbekendtgørelsens § 12, stk. 2, skal registreringer af magtanvendelser efter §§ 125-128 i serviceloven indberettes månedligt til kommunalbestyrelsen. Efter § 11, stk. 2, i samme bekendtgørelse skal registreringer af nødværge og nødret indberettes til kommunalbestyrelsen senest på tredjedagen efter magtanvendelsen.

Jeg havde, som nævnt ovenfor, ikke i forbindelse med inspektionen modtaget kommunens tilbagemeldinger og var heller ikke på anden måde gjort bekendt med datoen for hvornår indberetningerne var foretaget, og jeg havde derfor ikke mulighed for at konstatere om indberetningerne i de to tilfælde var foretaget i overensstemmelse med de ovennævnte bestemmelser. Jeg bad bostedet om at oplyse mig om de konkrete indberetningsdatoer for de to indberetninger.

Som nævnt ovenfor, kan jeg af det indsendte materiale se at kommunen har modtaget første udgave af skemaerne den 26. januar 2007 – det vil sige 10 dage efter magtanvendelserne. Første udgave af skemaerne indeholder ikke Parkvængets stiltingtagen til hjemlen for magtanvendelserne. Jeg lægger til grund at Parkvænget også da mente at der var tale om nødværge.

I sådanne tilfælde skal indberetningerne ske senest på tredjedagen hvilket ikke er sket i de to tilfælde. Dette er uheldigt.

I udtalelsen af 12. januar 2009 fremgår at Parkvænget generelt sender indberetningerne til kommunen så hurtigt som muligt og inden tre dage, og at Parkvænget derudover bestræber sig på at overholde gældende love og regler. Herudover er følgende anført i udtalelsen:

'Glostrup Kommune har i 2008 forbedret indsatsen vedr. magtanvendelse gennem vedtagelse af en vejledning 'Retningslinier for magtanvendelse i Glostrup Kommune'

(...). Retningslinierne skal bl.a. tilsikre, at tidsfrister for indberetning af episoder overholdes.

...'

Jeg har noteret mig at bostedet vil foretage indberetninger inden tre dage (i de tilfælde hvor der er tale om nødværge). Jeg har endvidere noteret mig at kommunen har lavet nye retningslinjer som bl.a. skal sikre at tidsfrister for indberetning af indgreb overholdes. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg kun har foretaget en summarisk gennemgang af den nævnte vejledning og således ikke har gennemgået den med henblik på at se om den er i fuldstændig overensstemmelse med reglerne.

b: Ansøgning til forvaltningen om godkendelse af fortsat brug af alarmsystem til overvågning af en konkret beboer

En af de udleverede 'indberetninger' vedrører en ansøgning af 13. november 2007 om godkendelse af fortsat brug af alarmsystem (sladrematte og en chip i tøjet) til overvågning af om en beboer forlader sin bolig eller bostedet.

I den endelige rapport bad jeg Glostrup Kommune om at sende mig kommunens svar på ansøgningen af 13. november 2007.

Jeg har modtaget en del materiale vedrørende den pågældende ordning – dog ikke som udbedt kommunens svar på Parkvængets ansøgning af 13. november 2007. Af det tilsendte materiale indgår dog flere efterfølgende samtykker fra kommunen til Parkvænget om at måtte benytte det personlige alarmsystem. Jeg har gennemgået disse samtykker og foretager mig ikke videre i anledning af dette punkt.

Ad pkt. 5.4. Om indgreb generelt

Glostrup Kommune har, som nævnt i pkt. 5.3, oplyst at kommunen i 2008 har forbedret indsatsen vedrørende magtanvendelse gennem vedtagelse af en vejledning, 'Retnings-

linier for magtanvendelse i Glostrup Kommune'. Kommunen har bl.a. skrevet således herom:

'...

Det er i øvrigt indtrykket, at fokuseringen på magtanvendelser som retningslinierne bl.a. er et udtryk for – har øget tilbuddenes opmærksomhed om problematikken ligesom forvaltningens – og dermed er indledt en proces som både betyder forbedringer i sagsbehandlingen og forbedringer i det forebyggende arbejde for at undgå at episoder (udvikler) sig til situationer med magtanvendelser.'

Jeg har noteret mig at kommunen har sat ekstra fokus på dette område, og at dette fokus allerede har skærpet tilbuddenes opmærksomhed på magtanvendelser og forebyggelse heraf.

Ad pkt. 6. Personaleforhold

...

Ad pkt. 7. Tilsynsordning

Ad pkt. 7.1. Generelt

...

Ad pkt. 7.2. Glostrup Kommunes tilsyn

Efter inspektionen modtog jeg Glostrup Kommunes retningslinjer for udførelse af tilsyn med kommunens bosteder. Retningslinjerne blev vedtaget af kommunalbestyrelsen den 11. april 2007. Af retningslinjerne fremgår bl.a. at kommunalbestyrelsen senest i efteråret 2008 skulle tage stilling til behovet for ændringer i tilsynsmodellen. Kommunalbestyrelsen skulle i den forbindelse tage stilling til en fælles tilsynsmodel for ældre-, sundheds- og socialområdet.

Jeg bad Glostrup Kommune underrette mig om hvorvidt tilsynsmodellen var blevet ændret. Jeg bad i givet fald om en kopi af de ændrede retningslinjer.

Glostrup Kommune har oplyst at kommunen i 2008 vedtog et nyt fælles tilsynskoncept for tilsyn med de specialiserede sociale tilbud samt ældrecentre. Kommunen har sendt mig en kopi af denne fælles model for tilsynet og bilag til denne som består af tematiske emnelister for henholdsvis det driftsorienterede tilsyn og det uanmeldte (personrelaterede) tilsyn.

Jeg har noteret mig at tilsynsmodellen er blevet ændret. Jeg bemærker dog for en ordens skyld at jeg ikke har foretaget en egentlig gennemgang af modellen med tilhørende emnelister.

Under inspektionen fik jeg oplyst at et udkast af tilsynsrapporten sendes til lederen af det pågældende bosted, således at lederen kan få lejlighed til at rette faktuelle fejl før den endelige version af tilsynsrapporten sendes til kommunens socialudvalg.

Jeg bad kommunen oplyse om bostedets eventuelle kommentarer i givet fald indarbejdes i rapporten før den forelægges det sociale udvalg.

Kommunen har oplyst at tilbuddenes kommentarer til den endelige tilsynsrapport vedlægges rapporten når den forelægges kommunens sociale udvalg og kommunalbestyrelsen. Glostrup Kommune har i den forbindelse bemærket at kun et af kommunens sociale tilbud havde kommentarer til rapporten i 2007.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Af de retningslinjer for tilsyn som gjaldt på tidspunktet for inspektionen, fremgår det at der én gang om året (i årets fjerde kvartal) afholdes et opfølgende tilsyn. Dette tilsyn skal fokusere på de forhold der på den ene eller anden måde gav anledning til bemærkninger ved det generelle tilsyn. Det opfølgende tilsyn giver ifølge retningslinjerne endvidere mulighed for at fokusere på et særligt tema.

I den endelige rapport skrev jeg på den baggrund følgende:

‘Som jeg har forstået det, kan der gå op mod et halvt år imellem det generelle tilsyn og opfølgningstilsynet. Jeg beder kommunen oplyse om der sker en tidligere opfølgning hvis der er konstateret alvorlige forhold under tilsynet.’

Glostrup Kommune har i udtalelsen af 12. januar 2009 oplyst følgende:

‘Alt efter grad af alvorlighed og opgaveomfang ved påbud fra tilsynsvirksomheden vil der blive fastsat en tidsfrist for opgavens igangsætning eller gennemførelse.

Tilbagemeldingen sker til den overordnede driftsansvarlige chef i forvaltningen – og herfra til tilsynet. Der vil ikke være noget til hinder for at tilsynet følger op med eller flere fornyede tilsynsbesøg mhp. at vurdere om der er sket ændringer (fx inden for et område hvor der er et udpræget behov for ændringer) – både hvor der er sket en tilbage melding om fornyet status – som i øvrigt. Denne praksis har dog ikke indtil videre fundet anvendelse.’

Jeg har noteret mig at kommunen har ændret sit tilsynskoncept således at opfølgningen nu sker på den ovenfor angivne måde. Jeg har i øvrigt ingen bemærkninger til den nye metode til opfølgning.

Ad pkt. 7.3. Glostrup Kommunes tilsynsbesøg på Parkvænget den 20. juni 2007

Af den samlede konklusion for kommunens ovennævnte tilsynsbesøg fremgår det at besøget ikke gav tilsynet anledning til bemærkninger. Tilsynet er under hvert emne

kommet med sin mere eller mindre udbyggede vurdering af det pågældende emne. I intet tilfælde har tilsynet haft vejledninger, anbefalinger og påbud.

I den endelige rapport bad jeg kommunen oplyse om der, til trods for at der ikke er givet vejledninger, anbefalinger eller påbud, alligevel afholdes et opfølgningstilsyn. I givet fald bad jeg om at få tilsendt en kopi af rapporten fra opfølgningsbesøget på Parkvænget i 2007.

Kommunen har ikke svaret på dette spørgsmål, hvorfor jeg gentager min anmodning om at få oplysning om hvorvidt der på baggrund af tilsynsbesøget den 20. juni 2007 blev afholdt et opfølgningstilsyn, til trods for at der ikke var givet vejledninger, anbefalinger eller påbud. I givet fald beder jeg om at få tilsendt en kopi af rapporten fra opfølgningsbesøget på Parkvænget i 2007.

Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte punkter ovenfor, har jeg bedt Parkvænget og Glostrup Kommune om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at oplysningerne mv. fra Parkvænget sendes gennem Glostrup Kommune for at kommunen kan få lejlighed til at kommentere det som Parkvænget anfører.

Underretning

Denne rapport sendes til Parkvænget, Glostrup Kommune, Center for ligebehandling af handicappede, Folketingets Retsudvalg og Parkvængets beboere og pårørende.”

E. Inspektion af Svømmecenter Falster

Andre spørgsmål. 3.9.

Den 11. marts 2008 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne Svømmecenter Falster, særligt med handicaptilgængelighed for øje.

Inspektionen gav anledning til kritik på enkelte punkter, herunder bl.a. vedrørende tydeliggørelse af en handicapparkeringsplads, placeringen af møntindkastet ved stedets solarier og et for højt dørtrin ved indgangen.

(2008-0460-160).

Den 22. maj 2007 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Guldborgsund Kommune og Svømmecenter Falster:

"1. Indledning

Efter § 7, stk. 1, i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter lovens § 18 kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. Folketingets Ombudsmand foretager løbende inspektioner af offentlige institutioner, f.eks. fængsler, arresthuse, psykiatriske afdelinger og sociale bosteder.

Folketinget vedtog den 2. april 1993 beslutningsforslag nr. B 43 om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere. Folketinget bad ved beslutningen Folketingets Ombudsmand om at 'følge udviklingen i ligebehandlingen og eventuelt meddele påtale, hvor dette er muligt inden for ombudsmandens kompetence'.

Folketingets Ombudsmands håndtering af spørgsmålet om ligebehandling af handicappede består i behandling af klager fra borgere eller handicaporganisationer. Derudover iværksætter Folketingets Ombudsmand af egen drift undersøgelser på området. Generelle initiativer er taget i forhold til det tidligere by- og boligministerium (nu Økonomi- og Erhvervsministeriet), Slots- og

Ejendomsstyrelsen, DSB, det tidligere trafikministerium (nu Transportministeriet), Kirkeministeriet samt nogle kommuner. Herudover er der etableret et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede og Danske Handicaporganisationer (tidligere De Samvirkende Invalideorganisationer).

Folketingets Ombudsmand har som en del af den virksomhed der primært vedrører mere generelle forhold, besluttet at foretage inspektioner af nogle bygninger særligt med handicaptilgængelighed for øje. Inspektionerne skal omfatte bygningernes tilgængelighed for alle brugere af bygningerne. Formålet med inspektionerne er dels generelt at følge udviklingen på området for tilgængelighed for handicappede og derved indvinde erfaringer vedrørende det mere generelle arbejde på området, dels i konkrete tilfælde at påpege fejl og mangler hvor det er nødvendigt. I dette formål ligger tillige et ønske om i overensstemmelse med den nævnte folketingsbeslutning at skabe opmærksomhed om området.

Som et led i denne virksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 11. marts 2008 inspektion af Svømmecenter Falster. Til stede under inspektionen var centerlederen, bademesteren og projektlederen for stedet.

Svømmecenter Falster blev bl.a. udvalgt som genstand for inspektionen ud fra kriterier vedrørende betydningen af tilgængelighed for handicappede gæster (herunder han-

dicappede gæster fra kommunens sociale bosteder) og svømmecentrets repræsentativitet for tilsvarende offentlige bygninger.

Inspektionen bestod af en indledende samtale med de nævnte repræsentanter fra centret samt rundgang i svømmecentret. Ruten under gennemgangen af centret blev tilrettelagt efter mit valg efter nærmere forslag fra centerlederen.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Guldborgsund Kommune og Svømmecenter Falster til eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som den foreløbige rapport måtte give anledning til. Jeg har ikke modtaget bemærkninger.

2. Det retlige grundlag for Folketingets Ombudsmands vurderinger

Siden den 1. februar 1978 har der i byggelovgivningen (herunder i bygningsreglementet fra 1977) været fastsat handicapkrav med det formål at sikre at bebyggelserne kan benyttes af alle, også af personer der – midlertidigt eller permanent – har gangbesvær eller må benytte kørestol, eller hvis orienteringsevne på anden måde er nedsat. I senere bygningsreglementer er der kommet yderligere krav der generelt tilgodeser bygningsers tilgængelighed.

De nugældende regler for handicaptilgængelighed følger af byggeloven (lovbek. nr. 452 af 24. juni 1998 med senere ændringer) med tilhørende bygningsreglement samt bekendtgørelse nr. 1250 af 13. december 2004 om tilgængelighedsforanstaltninger i forbindelse med ombygninger i eksisterende byggeri (som ændret ved bek. nr. 54 af 1. februar 2008 og bek. nr. 139 af 27. februar 2008). Aktuelt gælder bygningsreglement 2008 som erstattede det tidligere bygningsreglement fra 1995. Bygningsreglement 2008 trådte i kraft den 2. februar 2008, men i perioden indtil 1. august 2008 kan bygherren vælge at anvende reglerne i det tidligere reglement.

Bygningsreglement 2008 indeholder ligesom (og i videre omfang end) bygningsreg-

lement 1995 specifikke bestemmelser som skal sikre at bygninger er tilgængelige for handicappede.

Kravene i bygningsreglementet gælder

- ved opførelse af ny- eller tilbygninger (byggelovens § 2, stk. 1, litra a)
- ved ombygninger eller anvendelsesændringer som er væsentlige i forhold til bestemmelser i loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser (byggelovens § 2, stk. 1, litra b og c).

Hertil kommer at bestemmelserne i den ovenfor nævnte bekendtgørelse gælder ved ombygninger af offentligt tilgængelige bygninger og erhvervsbyggeri til service og administration i de tilfælde hvor ombygningen ikke er væsentlig i henhold til byggelovens § 2, litra b, jf. dog §§ 4 og 5 i bekendtgørelsen.

I december 1997 stod svømmecentret færdig. Bygningen er således omfattet af bygningsreglementet fra 1995.

Ved ombudsmandens undersøgelse af om der i offentlige bygninger og lignende er handicaptilgængelighed, kan ombudsmanden undersøge om de omtalte handicapkrav i byggelovgivningen er iagttaget.

Ombudsmandens grundlag for at bedømme et forhold er imidlertid i et vist omfang mere vidtgående end hvad der i almindelig forvaltningsretlig terminologi betegnes som 'gældende ret'; i dette tilfælde byggelovgivningens tilgængelighedskrav. Ombudsmanden har således også en vis mulighed for at anlægge mere overordnede humanitære eller medmenneskelige betragtninger i sin bedømmelse af et forhold. Ombudsmandens vurdering er i den forbindelse præget af krav om hensynsfuld og menneskeværdig behandling af borgerne. Den nævnte vurdering er i høj grad inspireret af 1) den nævnte folketingsbeslutning, 2) FN's standardregler om lige muligheder for handicappede mv., 3) Statens Byggeforskningsinstituts anbefalinger (SBI-anvisning 216), 4) Dansk Standard 105 – Udearealer for alle og 5) Dansk Standard DS 3028:2001 – Tilgængelighed for alle (som er udarbejdet af Dansk Standard

bl.a. i samarbejde med det tidligere by- og boligministerium og forskellige handicaporganisationer).

Byggeselskabets tilgængelighedskrav er som udgangspunkt ikke tillagt tilbagevirkende kraft. Som led i det udvidede bedømmelsesgrundlag jeg har nævnt ovenfor, har ombudsmanden imidlertid i et vist omfang også mulighed for at tage stilling til spørgsmålet om tilgængelighed i bygninger der var opført på det tidspunkt da byggeselskabets tilgængelighedskrav trådte i kraft.

Generelt er det således min opfattelse på dette område at det så vidt muligt må tilstræbes at det i offentlige bygninger med almindelig publikumssøgning er muligt for handicappede (og personer med midlertidigt nedsat bevægelses- eller orienteringsevne) at komme ind og blive betjent som andre borgere.

3. Generelle forhold vedrørende Svømmecenter Falster

Svømmecenter Falster er beliggende på Kringelborg Allé 3 i Nykøbing Falster. Centret består af et varmtvandsbassin, et sportsbassin og et morskabsbassin. Dertil kommer 8 omklædningsrum, heraf 2 omklædningsrum for handicappede, 2 saunaer, 2 solarier, en cafe, en lille butik hvor man kan købe badeudstyr, og et udendørsområde med beachvolleybaner, petanquebaner, kæmpe-skakbræt, legeplads og solområde.

Svømmecentret er ejet af Guldborgsund Kommune.

Centerlederen oplyste under inspektionen at kommunens handicapråd har været inddraget i forbindelse med en gennemgang af bygningens tilgængelighed.

Det blev endvidere oplyst at det forventes at byrådet i Guldborgsund Kommune på sit næste byrådsmøde vedtager at der bliver gratis adgang til svømmecentret for handicappede.

4. Tilgængelighedsforholdene

4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering

Foran svømmecentret ligger centrets parkeringsplads som er belagt med sf-sten. De første fire pladser til venstre for hovedindgangen til centret er forbeholdt handicappede. Jeg forstod på svømmecentrets repræsentanter at de fire handicapparkeringspladser dækker efterspørgslen.

Bygningsreglement 2008, kapitel 2.6.2, stk. 3, lyder således:

'Ved udformningen af parkeringspladser skal et passende antal parkeringspladser udformes, så de kan anvendes af personer med handicap.

...

Denne bestemmelse er videreført fra bygningsreglement 1995.

Det er kommunens ansvar at det fornødne antal handicapparkeringspladser effektivt er til rådighed på relevante områder og til enhver tid. Dette indebærer at antallet af pladser må afpasses med behovet, at det effektivt skal sikres at de faktisk er til rådighed for handicappede, og at pladserne har en placering på området som er hensigtsmæssig for brugerne.

På baggrund af oplysningerne om at handicapparkeringspladserne dækker efterspørgslen, giver antallet af parkeringspladser mig ikke anledning til bemærkninger.

Ifølge pkt. 1.2.11 i DS 105 – Udearealer for alle bør handicapparkeringspladser placeres tættest muligt ved indgangen, ideelt i højst 30 meters gangafstand. De fire handicapparkeringspladser er alle placeret inden for 30 meters gangafstand til indgangen.

Tre af de fire parkeringspladser er markeret med et skilt med kørestolspiktogram. Den plads der ligger nærmest centrets hovedindgang, er ikke forsynet med et sådant skilt. På belægningen er der på alle fire plad-

ser malet et stort kørestolspiktogram. Denne bemaling er imidlertid ret utydelig på flere af pladserne.



Illustration 1. Handicapparkeringspladserne

For så vidt angår de tre pladser hvor der er opsat skilte, foretager jeg mig ikke mere vedrørende de mere eller mindre utydelige piktogrammer på belægningen. For så vidt angår den plads hvor der ikke er opsat et skilt, og hvor piktogrammet er nedslidt, beder jeg svømmecentret og kommunen overveje at tydeliggøre at der her er tale om en handicapparkeringsplads. Ved overvejelserne bør centret og kommunen inddrage det faktum at et piktogram på belægningen kan være dækket af sne og is om vinteren. Jeg beder kommunen om at underrette mig om hvad overvejelserne fører til.

I vejledningen til bygningsreglement 2008 og i DS 3038:2001, pkt. 4.1, anbefales det at handicapparkeringspladser måler mindst 3,5 meter i bredden (og 5 meter i længden). Den normale bredde på en parkeringsplads er 2,5 meter. Gangareal og lignende kan efter DS 3038:2001's anbefalinger indgå i bredden, hvis arealet er plant og i samme niveau som parkeringsarealet. Til kassevogne anbefales 4,5 meter i bredden og 8 meter i længden.

De fire handicapparkeringspladser har en forskellig bredde. Ved en opmåling blev

pladsernes bredde målt til mellem ca. 3,3 meter og 3,9 meter. Længden af pladserne var ca. 5,5 meter. Bagenden af p-pladserne støder op til et bredt kørselsområde, så det er muligt for personer i kassevogne også at benytte dette område til udstigning. Bredden af p-pladserne lever (med en enkelt undtagelse) op til anbefalingen for almindelige handicapparkeringspladser, men er ca. 0,6 til 1 meter mindre i bredden end anbefalet i forhold til kassevogne.

Under hensyn til at der kun er tale om beskedne overskridelser af anbefalingerne om størrelsen af handicapparkeringspladser, og under hensyn til karakteren af de nævnte standarder foretager jeg mig ikke videre i anledning af disse forhold ud over at bemærke at jeg går ud fra at kommunen er opmærksom på forholdene i forbindelse med en eventuel kommende ændring af p-pladserne.

4.2. Indgangen til Svømmecenter Falster

For at komme fra parkeringspladsen til hovedindgangen benytter man en bred, flisebelagt sti som skråner opad med en hældningsgrad på ca. 1,7 pct.

Indgangen til svømmecentret består af et sæt dobbelte glasdøre som leder ind til et stort vindfang. Dørene samt de omgivende glaspartier er på midten forsynet med hvide tværliggere som gør det muligt for svagsynede at se at de står foran en lukket dør/et glasparti. Hver dør er 77 cm bred og åbner udad.

I god afstand fra indgangen er der på en stolpe placeret en døråbningsknap til automatisk døråbning. Knappen er placeret i en højde af ca. 85 cm. Der er både ved hjælp af tydelig tekst og et piktogram gjort opmærksom på at der er tale om en døråbner til brug for handicappede. Døråbneren kan åbne begge dobbeltdørene.

Der er et ca. 3 cm højt dørtrin.



Illustration 2. Hovedindgangen

Ifølge DS 3028:2001, pkt. 4.4.12 (og bygningsreglement 2008, pkt. 3.2.1, stk. 3), må dørtrin maksimalt være 25 mm høje.

Ifølge Statens Byggeforskningsinstituts anvisning 216 bør man generelt undgå dørtrin i fælles adgangsveje, alternativt anvende forsænkede bundstykker.

Dørtrinnet vanskeliggør i nogen grad adgangen for kørestolsbrugere. Denne begrænsede tilgængelighed af hovedindgangen som dørtrinnet indebærer, bør løses. En løsning kan være at montere en permanent skråkile/liste på ydersiden af dørtrinnet. Jeg beder svømmecentret og kommunen om oplysning om hvorledes problemet løses.

Der er placeret en stor gummimåtte i vindfanget.

Fra vindfanget fører endnu en glasdobbeltdør ind til svømmecentrets forhal. På den grå væg er placeret to døråbningsknapper (til automatisk døråbning) med tydelig angivelse af hvilken knap man skal trykke på når man skal ud af henholdsvis ind i svømmecentret. Også disse døråbnere kan åbne begge dobbeltdørene. Endelig er der på væggen inden for vindfanget (i forhallen) placeret en døråbningsknap til at komme ud af svømmecentret.

Dørene, som hver er 77 cm, er forsynede med en hvid tværbjælke som gør det muligt

for svagsynede at se at de står foran en lukket dør.

4.3. Forhal

Umiddelbart indenfor i svømmecentrets forhal (til venstre set udefra) er en skranke med information, billetsalg og salg af svømmetilbehør. Skranken er ca. 110 cm høj. Betaling kan ske kontant eller ved brug af en dankortterminal (med skråtstillet tastatur) som kan vippes så den uden problemer kan benyttes af en kørestolsbruger.

Højden på skranken er umiddelbart u hensigtsmæssig for kørestolsbrugere og lave personer. På baggrund af at skranken alene skal bruges til betaling for billetter og andre varer, og på baggrund af at dankortterminalen uden problemer kan benyttes af kørestolsbrugere, foretager jeg mig imidlertid ikke videre vedrørende dette punkt.

Der er ikke i forhallen opsat et skilt med anvisning af hvor omklædningsrummene for handicappede befinder sig. Jeg fik oplyst at receptionisten anviser vejen efter køb af billet til svømmecentret.

Til venstre for skranken går en lang gang ned til omklædningsrummene. Gangen er bred og med godt lysindfald.

4.4. Cafeen

Fra forhallen er en meget bred indgang til svømmecentrets café. Borde og stole i caféen er placeret således at man forholdsvis nemt kan komme rundt med en kørestol.

Der er en disk hvorfra betjeningen foregår. Disken er ca. 95 cm høj. Betaling kan ske kontant eller ved brug af en manuel dankortterminal ('fluesmækker').

Jeg har ingen bemærkninger til disse forhold.

4.5. Omklædningsrummene

Det blev oplyst at handicappede naturligvis kan benytte sig af de almindelige omklædningsrum for henholdsvis damer og herrer. I hvert af disse rum er der et handicaptoilet som bl.a. er forsynet med skydedør og nødkald. Jeg inspicerede ikke disse handicaptoiletter.

Næsten for enden af den lange gang er to omklædningsrum for handicappede placeret. Det drejer sig om omklædningsrum for henholdsvis damer og herrer. Jeg fik oplyst at grundene til at disse omklædningsrum er placeret for enden af gangen, er at de så er med udgang direkte til varmtvandsbassinet, og at de er placeret i den rolige ende af anlægget.

Jeg fik oplyst at de to handicapomklædningsrum er identiske med hinanden (blot spejlvendte), og jeg inspicerede derfor kun det ene, nemlig omklædningsrummet for handicappede damer.

Døråbningen fra gangen til omklædningsrummet er ca. en meter bred. Man kommer ind i en mellemgang hvor en dør til højre fører videre ind i omklædningsrummet. Denne dør er ca. 90 cm bred og åbner udad. Døren lukker af sig selv.

Den nødvendige trækraft til åbning af denne dør blev målt til 4 kg.

En del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne døren ved egen kraft. Det er under pkt. 3.2.1, stk. 3, i Statens Byggeforskningsinstituts anvisning 216 anført at 'hvis personer med nedsat kraft i fingre og hænder skal kunne åbne døre, bør disse have en maksimal åbningskraft på 25 N (svarende til en vægt på ca. 2,5 kg) ...'.

Jeg henstiller til svømmecentret at undersøge mulighederne for at gøre døren lettere at åbne. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Omklædningsrummet er indrettet med bænke langs væggene og knagerækker herover.

På halvdelen af den ene væg er opsat skabe til opbevaring af svømmernes tøj mv. Skabene er opsat i to højder hvor de nederste uden problemer kan bruges af kørestolsbrugere. De øverste skabe bruges efter det oplyste hovedsageligt af de hjælpere som de handicappede svømmere måtte have med. På væggen ved siden af skabene er opsat et greb som man kan støtte sig til mens man benytter skabene.

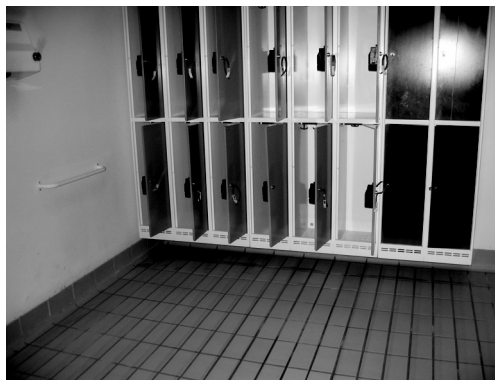


Illustration 3. Skabe i omklædningsrummet

I omklædningsrummet er opsat et stort spejl hvis underkant er ca. 80 cm fra gulvet. På en hylde under spejlet ligger en føntørrer.

I rummet er der også opsat en håntørrer i halvanden meters højde. Jeg går ud fra at denne tørrer fungerer som hårtørrer for kørestolsbrugere som kan sidde under tørreren. Det vil ved brug af denne hårtørrer være nødvendigt at få hjælp til at tænde for tørreren.

Da der også er en hårtørrer som en kørestolsbruger kan bruge uden hjælp, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette punkt.

På væggen ved siden af spejlet er opsat et nødkald. Det er tydeligt angivet at snoren skal bruges som nødkald. Det blev oplyst at et ryk i snoren slukker musikken i omklædningsrummet og aktiverer en alarm hos livredderen og i receptionen.

For at komme fra selve omklædningsrummet til bruseområdet skal man igennem et forholdsvis stort forrum. Døråbningen fra omklædningsrummet til forrummet er bred, og ved siden af åbningen er placeret et håndgreb.

Ved den ene væg i forrummet står et stort hæve-sænke-bord med indbygget vask. På bordet er placeret et skumgummiunderlag. Dette bord benyttes efter det oplyste f.eks. når større handicappede børn skal have hjælp til personlig hygiejne.

I forrummet er også placeret forskellige hjælpemidler, herunder en badestol, en særlig kørestol som kan hejses ned i varmtvandsbassinet, og en rollator.

I loftet i forrummet er installeret en lift som bruges til at flytte den handicappede fra egen kørestol til badekørestolen eller til den nedenfor nævnte badebåre.

Fra forrummet er der en bred indgang til selve bruserummet som er forsynet med to brusere, en badestol og en badebåre.



Illustration 4. Hjælpemidler

Både selve omklædningsrummet, forrummet og bruserummet er store så en kørestolsbruger nemt kan manøvrere rundt i dem.

Fra forrummet leder en gang ud til varmtvandsbassinet. I denne gang er der en forholdsvis højt placeret reol (1,2 m over gulvet) som svømmerne kan opbevare håndklæder i. Under reolen er der opsat knager.

Det kan være svært for en kørestolsbruger at placere sit håndklæde i reolen. Jeg foretager dog ikke videre i anledning af dette punkt idet kørestolsbrugeren har mulighed for i stedet at benytte knagerne.

4.6. Handicappetoilet

I hvert af omklædningsrummene for handicappede er der et handicappetoilet. Jeg fik oplyst at de to toiletter er identiske, og jeg inspicerede derfor kun det toilet der er i omklædningsrummet for handicappede damer.

Fra det ovenfor nævnte forrum er der gennem en skydedør adgang til handicappetoiletet. Døråbningen er ca. 85 cm bred.

Det samlede areal for toilettet er ca. 4,5 m². Gulvarealet har et tilstrækkelig stort manøvreareal – det vil sige mere end 1,5 meter i diameter som er det der anbefales i DS 3028:2001, og som nu også er et krav i henhold til pkt. 3.4.1, stk. 5, i det nye bygningsreglement 2008.

Af pkt. 4.4.4 i bygningsreglementet 1995 som er gældende for denne bygning, fremgår bl.a. følgende:

'Stk. 5. I kontor- og administrationsbygninger skal på de etager, hvor der indrettes wc- rum, mindst et af disse være indrettet, så det kan anvendes af personer i kørestol. Mindst et wc-rum, som kan anvendes af personer i kørestol, skal indrettes i stueetagen eller andre etager med adgang via elevator, lift eller lignende.

(4.4.4, stk. 5) Indretning af wc-rum, som kan benyttes af personer i kørestol, kan ske ved:

- at den frie åbning i dør til wc-rum er mindst 77 cm.
- at placere håndvask og wc over et hjørne på hver sin sammenstødende væg, så håndvask kan nås af person siddende på wc.
- at have en fri afstand på min. 0,9 m ved den side af wc, der vender bort fra håndvask.

- at have et frit manøvreareal med en diameter på 1,5 m fri af dørens opslagsareal.
- at toiletsæde har en højde på 48 cm.
- at have opklappelige armstøtter i højde 0,8 m på begge sider af wc.'

Som det fremgår af reglementets tekst, skal bygninger som er omfattet af bygningsreglementet 1995, have mindst ét wc-rum som er handicapegnet. De nævnte specifikationer med angivelser af mål mv. er imidlertid ikke bindende for bygninger der er opført før 1. august 2008 hvor det nye reglement træder fuldt i kraft. Ud over de ovenfor nævnte regler fremgår også af det nye bygningsreglement at væggen ved siden af wc'et der vender bort fra håndvasken, skal friholdes fra fastmonteret inventar, og at håndvasken skal placeres i en højde på ca. 80 cm og med afløbet under vasken trukket tilbage.

I DS 3028:2001, pkt. 4.5, er anbefalingerne for handicaptolletter i bygninger der er åbne for offentligheden, bl.a.

- at der skal være et frit manøvreareal på mindst 1,5 m i diameter,
- at wc'et skal have en højde på 0,48-0,50 m til overkant af toiletskålen (inklusive sæde),
- at wc'ets forkant skal placeres 0,8 m fra bagvæg,
- at håndvaskens overkant placeres 0,78-0,80 m over gulvet,
- at håndklæder, servietautomat eller anden tørremulighed anbringes inden for rækkevidde af såvel stående som siddende der befinder sig foran håndvasken eller sidder på wc'et,
- at spejl skal kunne benyttes af såvel stående som siddende, det vil sige række fra 0,9 til 1,9 m over gulv, og
- at knage placeres på dørens inderside 1,2 meter over gulv.

Wc'et er placeret så der er ca. en meter mellem det og den væg der vender bort fra håndvasken. Wc'et er udstyret med armstøtter og har en højde på ca. 45 cm fra gulv til toiletsæde. På væggen ved siden af wc'et er placeret en holder til toiletpapir.

Håndvasken er placeret ca. 80 cm over gulvet og er udstyret med en vandhane som er forholdsvis nem at betjene – også for personer med nedsat muskelkraft i arme og hænder.

På væggen ved siden af håndvasken er placeret en sæbedispenser, en servietautomat og en skraldespand. Servietautomaten er placeret ca. en meter over gulvet.

Over håndvasken er et stort spejl hvis underkant er ca. en meter fra gulvet.

Wc'ets højde er ikke i overensstemmelse med de ovenfor nævnte anbefalinger, men da der alene er tale om en anbefaling (for en bygning af denne alder), og da toiletet ikke er decideret uegnet til handicappede, har jeg ikke grundlag for at henstille til kommunen at få foretaget ændring af dette wc. Jeg beder dog svømmecentret om at overveje at ændre højden på wc'erne på handicaptolletterne i svømmecentret til et niveau i overensstemmelse med det ovenfor anførte. Jeg beder centret om at underrette mig om udfaldet af overvejelserne.

På væggen ved siden af toiletet er placeret et nødkald som fungerer på samme måde som det der er beskrevet ovenfor i pkt. 4.3.



Illustration 5. Handicaptollettet

4.7. Varmtvandsbassinet

Fra handicapomklædningsrummene er der adgang direkte ud til varmtvandsbassinet.

Dette bassin er 99 m² og har en bassindybde på mellem 0,9 og 1,2 meter. Rumtemperaturen er 32 grader, mens vandets temperatur er 35 grader.

I højre side af bassinet fører en bred trappe med lave, dybe trin ned i bassinet. Der er gelændere ved hver side og i midten af trappen.



Illustration 6. Trappen til varmtvandsbassinet

Midt for bassinet er placeret en lift. I denne lift kan en kørestolsbruger i en personlig sele eller i en særlig kørestol som kan tåle vand, hejses ned i bassinet. Liften har en løftekapacitet på 200 kg.

Langs alle siderne af bassinet er placeret en stang som svømmerne kan støtte sig til.



Illustration 7. Liften ved varmtvandsbassinet

4.8. Øvrige forhold i svømmecentret

I rummet ved siden af varmtvandsbassinet ligger sportsbassinet. Fra dette rum er der adgang til to solarier.

Mellem rummet med varmtvandsbassinet og rummet med sportsbassinet er en dobbeltdør. Den del af døren som man umiddelbart kan åbne, er 80 cm bred og åbner indad (mod varmtvandsbassinet). Døren lukker af sig selv.

Den nødvendige trækraft til åbning af denne dør blev målt til 3,5 kg.

En del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne døren ved egen kraft. Det er under pkt. 3.2.1, stk. 3, i Statens Byggeforskningsinstituts anvisning 216 anført at 'hvis personer med nedsat kraft i fingre og hænder skal kunne åbne døre, bør disse have en maksimal åbningskraft på 25 N (svarende til en vægt på ca. 2,5 kg) ...'.

Jeg henstiller til centret at undersøge mulighederne for at gøre døren lettere at åbne. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

I sportsbassinet er placeret en særlig trappe med dybe trin og gelændere som især gangbesværede har glæde af. Trappen kan flyttes.



Illustration 8. Flytbar trappe i sportsbassinet

Der er to solarier i svømmecentret. Jeg inspicerede kun det ene solarium.

Døråbningen ind til dette rum er ca. 75 cm bred, og døren åbner indad. På den ene langside står selve solariet. På den anden side er der placeret en stol og et stort spejl som sidder i en højde hvor også kørestolsbrugere kan bruge det.

Møntindkastet sidder for enden af solariet og kan nås mens man sidder på selve solariet. I opslået tilstand besværliggør solariets øverste del i nogen grad at man kan se og benytte møntindkastet.

Jeg beder svømmecentret om at overveje at sænke møntindkastet så det bliver nemmere at se og nå for brugere, herunder handicappede brugere af solariet.

Jeg beder centret om at underrette mig om hvad overvejelserne fører til.



Illustration 9. Møntindkastet ved solariet

I rummet ved siden af sportsbassinet er morsskabsbassinet placeret. Her fik vi forevist at trapperne til både den store og den lille rutsjebane har dybe trin og gelænder på hver side.

Opfølgning

Jeg beder om at Svømmecenter Falster sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Guldborgsund Kommune som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

Underretning

Denne rapport sendes til Guldborgsund Kommune, Svømmecenter Falster, Statens Byggeforskningsinstitut, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg.”

Ombudsmanden modtog med brev af 22. juli 2008 Guldborgsund Kommunes udtalelse hvori kommunen henviser til at svømmecentret har afgivet udtalelse til kommunen den 27. maj 2008. I en opfølgingsrapport af 27. august 2008 meddelte inspektionschefen på ombudsmandens vegne herefter følgende:

’Ad pkt. 4.1. Ydre adgangsf forhold, herunder handicapparkering

I den endelige rapport anførte jeg at tre af de fire parkeringspladser for handicappede er markerede med et skilt med kørestolspiktogram. Den plads der ligger nærmest centrets hovedindgang, er ikke forsynet med et sådant skilt. På belægningen er der på alle fire pladser malet et stort kørestolspiktogram. Denne bemaling er imidlertid ret utydelig på flere af pladserne.

For så vidt angår de tre pladser hvor der er opsat skilte, foretog jeg mig ikke mere vedrørende de mere eller mindre utydelige piktogrammer på belægningen. For så vidt angår den plads hvor der ikke er opsat et skilt, og hvor piktogrammet er nedslidt, bad jeg svømmecentret og kommunen overveje at tydeliggøre at der her er tale om en handicapparkeringsplads. Ved overvejelserne burde centret og kommunen inddrage det faktum at et piktogram på belægningen kan være dækket af sne og is om vinteren. Jeg bad kommunen om at underrette mig om hvad overvejelserne fører til.

Kommunen har i sin udtalelse oplyst at den nævnte p-plads vil blive forsynet med handicapskilt i 2008, og at bemalingen på handicapparkeringspladsernes belægning vil blive fornyet i 2008.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

I rapporten redegjorde jeg for diverse anbefalinger til målene for handicapparkeringspladser.

Herefter beskrev jeg at de fire handicapparkeringspladser ved svømmecentret har en forskellig bredde. Ved en opmåling blev pladsernes bredde målt til mellem ca. 3,3 meter og 3,9 meter. Længden af pladserne var ca. 5,5 meter. Bagenden af p-pladserne støder op til et bredt kørselsområde, så det er muligt for personer i kassevogne også at benytte dette område til udstigning. Bredden af p-pladserne lever (med en enkelt undtagelse) op til anbefalingen for almindelige handicapparkeringspladser, men er ca. 0,6 til 1 meter mindre i bredden end anbefalet i forhold til kassevogne.

Under hensyn til at der kun er tale om beskudne overskridelser af anbefalingerne om størrelsen af handicapparkeringspladser, og under hensyn til karakteren af de nævnte standarder foretog jeg mig ikke videre i anledning af disse forhold ud over at bemærke at jeg gik ud fra at kommunen var opmærksom på forholdene i forbindelse med en eventuel kommende ændring af p-pladserne.

Kommunen har i sin udtalelse oplyst at størrelsen af p-pladserne – i forbindelse med den ovennævnte fornyelse af bemalingen – vil blive bragt i overensstemmelse med anbefalingerne.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 4.2. Indgangen til Svømmecenter Falster

Ved indgangen til svømmecentret er der et ca. tre cm højt dørtrin.

Ifølge DS 3028:2001, pkt. 4.4.12 (og bygningsreglement 2008, pkt. 3.2.1, stk. 3), må dørtrin maksimalt være 2,5 cm høje.

Ifølge Statens Byggeforskningsinstituts anvisning 216 bør man generelt undgå dør-

trin i fælles adgangsveje, alternativt anvende forsænkede bundstykker.

I den endelige rapport skrev jeg at dørtrinnet i nogen grad vanskeliggør adgangen for kørestolsbrugere. Denne begrænsede tilgængelighed af hovedindgangen som dørtrinnet indebærer, bør løses. En løsning kan være at montere en permanent skråkile/liste på ydersiden af dørtrinnet. Jeg bad svømmecentret og kommunen om oplysning om hvorledes problemet løses.

Kommunen har i sin udtalelse oplyst at fliserne ved indgangspartiet er blevet hævet således at niveauforskellen herefter kun er på 2,5 cm.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 4.5. Omklædningsrummene

Jeg inspicerede kun det ene handicapomklædningsrum.

Døråbningen fra gangen til det nævnte omklædningsrum er ca. en meter bred. Fra en mellemgang fører en dør til højre videre ind i omklædningsrummet. Denne dør er ca. 90 cm bred og åbner udad. Døren lukker af sig selv.

Den nødvendige trækraft til åbning af denne dør blev målt til 4 kg.

En del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne døren ved egen kraft. Det er under pkt. 3.2.1, stk. 3, i Statens Byggeforskningsinstituts anvisning 216 anført at 'hvis personer med nedsat kraft i fingre og hænder skal kunne åbne døre, bør disse have en maksimal åbningskraft på 25 N (svarende til en vægt på ca. 2,5 kg)'.

Jeg henstillede til svømmecentret at undersøge mulighederne for at gøre døren lettere at åbne. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Kommunen har i sin udtalelse oplyst at trækraften til åbning af dørene i 2008 vil blive ændret således at de har en maksimal åbningskraft på 25 N.

| Jeg har taget det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 4.6. Handicaptolet

Wc'et er placeret så der er ca. en meter mellem det og den væg der vender bort fra håndvasken. Wc'et er udstyret med armstøtter og har en højde på ca. 45 cm fra gulv til toiletsæde. På væggen ved siden af wc'et er placeret en holder til toiletpapir.

I den endelige rapport skrev jeg at wc'ets højde ikke er i overensstemmelse med anbefalingerne i bygningsreglementet 1995 og DS 3028:2001, men da der alene er tale om anbefalinger (for en bygning af denne alder), og da toilettet ikke er decideret uegnet til handicappede, havde jeg ikke grundlag for at henstille til kommunen at få foretaget ændring af dette wc. Jeg bad dog svømmecentret om at overveje at ændre højden på wc'erne på handicaptolletterne i svømmecentret til et niveau i overensstemmelse med anbefalingerne. Jeg bad centret om at underrette mig om udfaldet af overvejelserne.

Kommunen har i sin udtalelse skrevet at højden på toiletterne først vil blive ændret ved en renovering af toiletterne, og at der ikke p.t. er planlagt en renovering.

| Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette punkt.

Ad pkt. 4.8. Øvrige forhold i svømmecentret

Mellem rummet med varmtvandsbassinet og rummet med sportsbassinet er en dobbeltdør. Den del af døren som man umiddelbart kan åbne, er 80 cm bred og åbner indad (mod varmtvandsbassinet). Døren lukker af sig selv.

Den nødvendige trækraft til åbning af denne dør blev målt til 3,5 kg.

En del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne døren ved egen kraft. Det er under pkt. 3.2.1, stk. 3, i Statens Byggeforskningsinstituts anvisning 216 anført at 'hvis personer med

nedsat kraft i fingre og hænder skal kunne åbne døre, bør disse have en maksimal åbningskraft på 25 N (svarende til en vægt på ca. 2,5 kg)'.

I den endelige rapport henstillede jeg til centret at undersøge mulighederne for at gøre døren lettere at åbne. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Kommunen har i sin udtalelse anført at trækraften til døren mellem varmtvandsbassinet og sportsbassinet i 2008 vil blive ændret således at den har en maksimal åbningskraft på 25 N.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Der er to solarier i svømmecentret. Jeg inspicerede kun det ene solarium.

Møntindkastet sidder for enden af solariet og kan nås mens man sidder på selve solariet. I opslået tilstand besværliggør solariets øverste del i nogen grad at man kan se og benytte møntindkastet.

Jeg bad svømmecentret om at overveje at sænke møntindkastet så det bliver nemmere at se og nå for brugere, herunder handicappede brugere af solariet. Jeg bad centret om at underrette mig om hvad overvejelserne fører til.

Kommunen har i sin udtalelse oplyst at højden på møntindkastet ved solarierne vil blive ændret i 2008 således at handicappede lettere kan se og nå møntindkastet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Opfølgning

| Jeg betragter herefter inspektionen af Svømmecenter Falster som afsluttet.

Underretning

Denne rapport sendes til Guldborgsund Kommune, Svømmecenter Falster, Statens Byggeforskningsinstitut, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

Folketingets Ombudsmands arbejde med ligebehandling af mennesker med handicap

1. Indledning

Den 26. marts 2007 besvarede jeg et spørgsmål af 28. februar 2007 fra Folketingets Retsudvalg (REU alm. del 241) om Folketingets Ombudsmands arbejde for så vidt angår ligebehandling af mennesker med handicap. I besvarelsen henviste jeg til at jeg ved den offentlige høring den 8. november 2006 med Folketingets Retsudvalg oplyste at jeg havde besluttet for fremtiden – og første gang for 2007 – at afgive en årlig redegørelse til Folketinget om Folketingets Ombudsmands arbejde på grundlag af beslutningsforslag (B 43). Ved denne beslutning bad Folketinget Folketingets Ombudsmand om at "følge udviklingen i ligebehandlingen og eventuelt meddele påtale hvor dette er muligt inden for ombudsmandens kompetence".

Redegørelsen for arbejdet på området i 2007 forelå den 26. august 2008. Den blev – foruden til Folketingets Retsudvalg – sendt til en række myndigheder og organisationer. Den blev gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 895-903. Den redegørelse for Folketingets Ombudsmands arbejde i 2008 som nu foreligger, er sendt til de myndigheder og organisationer som er nævnt i pkt. 15.

2. Folketingets Ombudsmands arbejde på området

I Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 727, er der redegjort for embedets arbejde om ligebehandling af mennesker med handicap på følgende måde:

"Der er primært tale om at Folketingets Ombudsmand i overensstemmelse med den ovennævnte folketingsbeslutning søger at

foretage en overordnet overvågning af området på forskellige måder. Der er rejst flere generelle egen drift-sager på området, bl.a. om individuelle kørselsordninger, om tilgængeligheden til samtlige DSB-stationer mv., om tilgængeligheden i kriminalforsorgens institutioner og om tilgængeligheden til kirker. Og der er et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Der er også gennemført egen drift-undersøgelser af et antal byggesager fra Nyborg og Herlev kommuner (de kommunale dispensationer fra handicaptilgængelighedskrav, herunder i kommunens eget byggeri).

I forbindelse med den almindelige inspektionsvirksomhed er opmærksomheden også rettet mod handicaptilgængelighed. Specielt de gennemførte egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner har ført til konkrete resultater og en øget opmærksomhed om disse spørgsmål.

Fra 2007 vil Folketingets Ombudsmand afgive en årlig redegørelse til Folketinget om hvad Folketingets Ombudsmand har foretaget sig på grundlag af folketingsbeslutningen af 2. april 1993. Redegørelsen vil blive offentliggjort bl.a. på Folketingets Ombudsmands hjemmeside og i årsberetningen."

3. Behandlingsmåder

Folketingets Ombudsmands arbejde på området om ligebehandling af mennesker med handicap sker på mange forskellige måder: ved behandlingen af konkrete klagesager, ved behandlingen af konkrete sager rejst af egen drift, ved egen drift-sager af mere generel karakter, ved kontakter til handicapor-

ganisationer, ved kontakter med offentlige myndigheder, ved at følge med på området og ved foredragsvirksomhed.

Et væsentligt bidrag er at Folketingets Ombudsmand fra samtlige ministerier modtager en tilbagemelding om hvad der er sket eller sker med hensyn til regeringens handicappolitiske initiativer. Indenrigs- og Socialministeriet står for at indhente disse besvarelser.

Endelig omfatter Folketingets Ombudsmands arbejde på området inspektioner og navnlig de egentlige handicapilgængelighedsinspektioner af offentlige bygninger.

4. Redegørelser fra ministerierne mfl.

Indenrigs- og Socialministeriet har i redegørelser af 5. september 2008 og 22. juni 2009 om regeringens handicappolitiske initiativer gennemgået de initiativer som er iværksat på de enkelte ministerområder. Samtlige ministerier er blevet hørt. Nedenfor omtales hovedpunkterne vedrørende de enkelte besvarelser; nogle af initiativerne kan ikke alene henføres til 2008:

4.1. Beskæftigelsesministeriet

Regeringens 4-årige strategi, "Handicap og job – det kan lade sig gøre", er iværksat. Til initiativet er afsat 50 mio. kr. Det er målsætningen *at* andelen af virksomheder som har mennesker med handicap ansat, skal vokse med 5 procentpoint, *at* 5 procentpoint flere end nu skal være tryggere ved at arbejde sammen med en psykisk syg, og *at* 15 pct. af førtidspensionister der deltager i en afklaringsamtale i jobcentrene, skal komme i beskæftigelse.

Der blev i 2008 ydet støtte med knap 4,7 mio. kr. til initiativer for personer med psykisk lidelse som er visiteret i matchgruppe 4 eller 5 eller til fleksjob.

Der blev i 2008 ydet støtte af puljen til handicappede med 18,5 mio. kr. Støtten gik til personer med ikke-synlige handicap (ADHD, epileptikere, udviklingsforstyrrede) og blinde og svagtsende.

Arbejdsmarkedsstyrelsen

Projektstøtte er ydet med henblik på at sikre førtidspensionister en tilknytning til arbejdsmarkedet. Der er etableret virksomhedscentre for skrøbelige unge under 30 år (f.eks. unge med ADHD, med hjerneskade, med "en skæv start på livet", f.eks. unge, enlige mødre, og 3. generations kontanthjælpsmodtagere).

4.2. Finansministeriet

Der gennemføres bl.a. visse sammenlignende brugstilfredshedsundersøgelser på institutionsniveau på børne-, ældre- og handicapområdet i et antal kommuner (pilotprojekter).

Slots- og Ejendomsstyrelsen – se pkt. 5.

4.3. Forsvarsministeriet

Der er opsat en handicaplift som sikrer adgang til Forsvarsministeriets departement for kørestolsbrugere. Hovedelevatoren, der betjener alle etager i bygningen og døråbningerne, er blevet udvidet. Der er etableret et handicapegnet toilet i tilslutning til bygningens mødelokale.

Antallet af beskæftigede inden for det rummelige arbejdsmarked øges (fra 554 personer i 2. kvartal 2008 til 604 personer i 1. kvartal 2009).

Der udføres et stort arbejde med at hjælpe medarbejdere der har oplevet en varig funktionsnedsættelse. Der er bl.a. oprettet en rehabiliteringsenhed. Indsatsen sigter også imod medarbejdere der kommer hjem fra internationale missioner med skader på krop og sjæl.

Beredskabsstyrelsen

Der er gennemført varslingsordninger for døve, hørehæmmede og døvblevne – varsling via sms.

I styrelsens lejemål i Birkerød gennemføres en større renovering/ombygning hvor styrelsen er opmærksom på de gældende

krav til handicapfaciliteter, særlige sanitære forhold, indgangsforhold mv.

4.4. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Ministeriet er opmærksom på de krav der stilles af IT- og Telestyrelsen for så vidt angår tilgængelighed til offentlige hjemmesider. Et antal fejl er fundet på ministeriets hjemmeside, og der arbejdes på at få dem udbedret.

4.5. Indenrigs- og Socialministeriet

Lov om hjemmetræning mv. giver forældre til børn med handicap mulighed for at blive inddraget aktivt i indsatsen for deres børn.

Servicebetalingen for førtidspensionister med mellemste og højeste førtidspension på gammel ordning når de bor i botilbud eller på plejehjem, ophæves.

Der sker en styrket indsats på botilbud efter servicelovens § 107 og § 108 med følgende initiativer:

- kompetenceudvikling i botilbud,
- forsøg med nye måder at tilrettelægge hjælpen på i botilbud,
- uddannelse af beboere i medborgerkompetencer,
- kommunikationsprojekt,
- vidensportal og E-learning,
- ide og demokratiprojekt rettet mod udviklingshæmmede,
- projekt om politikformulering og pårørendesamarbejde,
- kvalificering af kommunal sagsbehandling og anvisning af boliger til personer med særlige behov.

Der sker en fortsat forbedring og udbygning af botilbud for mennesker med handicap på grundlag af satspuljeaftalen for 2004 hvor der blev afsat 546 mio. kr. for 2004 til 2006.

Der gennemføres en lang række projekter på grundlag af puljen "Nye og nemmere veje" (satspuljen 2006), bl.a.:

- "- 'Mainstreaming på handicapområdet'. Projektet udvikler værktøjer, som skal sik-

re, at handicapaspektet inddrages så tidligt som muligt i alle relevante beslutningsprocesser i kommunerne. Projektet gennemføres af Center for Ligebehandling af Handicappede i samarbejde med en række kommuner. De udviklede værktøjer præsenteres 2009.

- 'Den koordinerende sagsbehandler'. Projektet udvikler modeller for, hvordan kommunerne bedre kan organisere og koordinere deres indsats i forhold til borgere med handicap. Projektet gennemføres af Servicestyrelsen i samarbejde med en række kommuner. I 2008 implementeres og afprøves udviklede redskaber.
- 'Overgangsproblemer for børn og unge med handicap'. Overgangsproblematikker er blevet afdækket og beskrevet i rapporten *De svære overgange* (2007). Servicestyrelsen afholder i efteråret 2008 temadage mv. om problematikken.
- 'Veje til reelt medborgerskab'. Udviklingshæmmedes vilkår for selvbestemmelse og brugerinddragelse er blevet afdækket med det formål at skabe et beslutningsgrundlag for den fremtidige indsats på området. Resultaterne kan læses i Servicestyrelsens rapport *Veje til reelt medborgerskab* (2007).
- 'Unge og selvbestemmelse'. Der er udviklet forslag til konkrete metoder og handlemuligheder, der kan forbedre mulighederne for selvbestemmelse og brugerinddragelse blandt børn og unge med handicap. Forslagene formidles videre i efteråret 2008.

...

- 'Uddannelse og handicap'. Projektet er en flerårig undersøgelse under Undervisningsministeriet af, hvordan elever med handicap klarer sig i folkeskolen og på ungdomsuddannelserne (...)."

Der er etableret et vidensopbygnings- og vidensformidlingsprojekt i regi af Servicestyrelsens Handicapenhed der beskæftiger sig med følgende:

- sociale vanskeligheder for mennesker med handicap,
- mennesker med handicaps muligheder for deltagelse i civilsamfundet og hverdagslivet,
- mennesker med handicaps selvbestemmelse og valgfrihed,
- familieliv med et handicappet medlem, og
- effektmåling af handicapområdet.

Der er gennemført nye regler om udmåling af det kontante tilskud til borgerstyret, personlig assistance.

Der er gennemført en ekstern evaluering af VISO. Henvendelser til VISO (2.763 i 2008) vedrører for en stor andels vedkommende handicapproblematikker.

Der er gennemført en undersøgelse af de kommunale handicapråds gennemslagskraft.

Der arbejdes på at få gennemført en fælles tolkeløsning der skal sikre mennesker med hørehandicap en lovsikret tolkeløsning på visse områder.

Der arbejdes på at modernisere og afbureaukratisere reglerne om støtte til køb af handicapbil. Til dette arbejde er der afsat 15 mio. kr.

Der er gennemført nye regler om en familievejlederordning der bl.a. indebærer at familier inden for tre måneder efter at kommunen har fået kendskab til et barns funktionsnedsættelse, får tilbud om indgående rådgivning og vejledning.

Der er gennemført nye regler om pasning af nærtstående med handicap eller alvorlig sygdom.

Der gennemføres en undersøgelse om samfundsdeltagelsen for mennesker med synshandicap med henblik på at forbedre mulighederne for at deltage i samfundet for denne persongruppe. Til arbejdet er der afsat 2 mio. kr.

Ankestyrelsen har gennemført en undersøgelse af kommunernes og regionernes tilsynspraksis i forhold til voksne beboere på botilbud. Der foretages yderligere en under-

søgelse, så den bl.a. også kommer til at omfatte tilsyn på børneområdet.

Der er afsat en pulje på i alt 50 mio. kr. til en styrket indsats på botilbud efter servicelovens § 107 og § 108.

Ankestyrelsen har iværksat en undersøgelse af kommunernes administration af reglerne om beboeres betaling for botilbud til midlertidigt ophold og øvrig beboerbetaling i forbindelse med midlertidigt ophold.

Der iværksættes brugstilfredshedsundersøgelser på bl.a. handicapområdet i et antal kommuner.

Socialforskningsinstituttet har gennemført en undersøgelse, "Beskyttet beskæftigelse – en kortlægning", der skal tilvejebringe grundlæggende viden om området for beskyttet beskæftigelse.

I årene 2005-2008 blev der arbejdet med at fremme en kvalificering af indsatsen for familier med handicappede børn – samarbejdet mellem myndigheder og forældre. 10 mio. kr. blev udmeldt til dette arbejde i 2008.

Servicestyrelsen har gennemført en undersøgelse om brugen af ledsagerordningen for unge mellem 12 og 18 år.

Styrelsen har også gennemført en undersøgelse af handicappede menneskers deltagelse i det almindelige foreningsliv.

Der er gennemført et modelprojekt om forebyggelse af seksuelle overgreb mod mennesker med handicap.

Der er gennemført ændring af lov om almene boliger der bidrager til at sikre selvhjulpne stærkt bevægelseshæmmede og deres familier et bredere boligvalg (bl.a. stort, handicapegnet bade- og toiletrum i (større) almene familieboliger).

Der er gennemført regler om fortrinsret for bevægelseshæmmede til ledige boliger.

4.6. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Ministeriet har ydet støtte til udgivelse af publikationen "Det gælder om at rydde sten af vejen" der indeholder en status over og inspiration til danskundervisning af voksne

udlændinge med handicap i form af specifikke indlæringsforudsætninger og særlige undervisningsbehov.

4.7. Justitsministeriet

Justitsministeriets departement indgår i arbejdet med udarbejdelsen af forslag til en fælles tolkeløsning for mennesker med hørehandicap.

De bygningsmæssige forandringer, som er en følge af politi- og domstolsreformen, medfører forbedringer til institutionernes bygninger, også for så vidt angår handicap-tilgængelighed.

4.8. Kirkeministeriet

Kirkeministeriet har (fortsat) arbejdet med handicaptilgængelighed til folkekirkens bygninger og kirkegårde.

På Kirkeministeriets hjemmeside er menighedsrådene gjort opmærksom på at de kan søge midler til tilgængelighedsprojekter i offentligt byggeri. Der er også gjort opmærksom på at Statens Byggeforsknings Institut yder specifik rådgivning om handicaptilgængelighed i kirker og på kirkegårde.

Kirkeministeriets bekendtgørelse om menighedsråd ved døvemenighederne revideres med det formål at opnå en normalisering af forholdene for døve medlemmer af folkekirken.

Kirkeministeriet arbejder med udformningen af en overordnet handicappolitik for folkekirken.

Ministeriet arbejder med at gøre en indsats for at integrere udviklingshæmmede i folkekirken.

Der er udsendt brev til menighedsrådene om at sende billeder af gode tilgængelighedstiltag i deres kirker og menighedslokaler til Kirkeministeriet. Eksempler ligger på www.tilgaengelighed.km.dk til inspiration for andre menighedsråd.

Ministeriet udsender vejledning om tele-slyngeanlæg i kirker og menighedslokaler.

4.9. Kulturministeriet

Til ministeriets handlingsplan for adgang til kulturen for mennesker med handicap er afsat ca. 5 mio. kr. Beløbet anvendes til informations- og formidlingsinitiativer på kulturområdet og til etablering af handicaptilgængelighed.

Der sker en styrkelse i DR af talegenkendelsesteknologi, tekstning, synstolkning og tegnsprogstolkning.

Der gennemføres forskellige tiltag med synstolkning i DR og ved danske film.

En kanal i DR er åbnet hvor døve kan få fuldt udbytte af fire tolkede nyhedsudsendelser om dagen.

Der ydes støtte (2 mio. kr. om året) til bl.a. lokalradio og lokal-tv for mennesker med handicap.

TV2 skal sikre en bedre betjening af handicappede.

Nationalmuseet har modtaget 240.000 kr. til at forbedre blinde og svagtseendes brug af museet.

Odense By Museum har modtaget 520.000 kr. til "Byhistorik for øje, øre og hånd", og Kvindemuseet har modtaget 285.000 kr. til digital guide med tegnsprog til "Kvindens historie fra urtid til nutid".

Der er uddelt midler til idrætsprojekter for vanskeligt stillede børn, herunder til børn og unge med handicap.

Ministeriet har ydet tilskud på 447.000 kr. til Frilandsmuseet til etablering af handicaptolletter, et tilskud på 167.000 kr. til Jagt- og Skovbrugsmuseet til forbedring af adgangsforholdene for handicappede besøgende og et tilskud på 200.000 kr. til Lokal- og Anlægsfonden til – i samarbejde med Handicapidrættens Videnscenter – at udarbejde rådgivnings- og vejledningsmateriale i forbindelse med idrætsbyggeri. Endelig er der ydet et tilskud på 550.000 kr. til transformation af Dictus talegenkendelse fra Windows XP til Vista.

4.10. Miljøministeriet

Der sker løbende ombygninger af ministeriets bygninger sådan at der er gode adgangsforhold for kørestolsbrugere.

Ministeriet organiserer sammen med kommunen "skovhjelperordningen" for udviklingshæmmede mv. De beskæftiges i naturen hvor de får trygge rammer, respekt og passende arbejdsopgaver.

4.11. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse

Der er gennemført regler om vederlagsfrit tilbud om fysioterapi til mennesker med visse handicap.

Der er afsat midler til vurdering og udvikling af fysio- og ergoterapeutiske trænings- og optræningsindsats for børn og unge med svære handicap.

Der er iværksat initiativer for at tilvejebringe øget viden om forbruget af lægeordineret medicin i botilbud.

Sundhedsstyrelsen har iværksat et sundhedsfagligt arbejde med henblik på at udarbejde nationale retningslinjer for behandling og rehabilitering af både børn og voksne med traumatisk hjerneskade.

4.12. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

Ministeriet har i samarbejde med Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet og Velfærdsministeriet lanceret en fælles strategi for hvordan staten mest effektivt skaber opmærksomhed om tilgængelighed til it-baserede arbejdsværktøjer.

IT- og Telestyrelsen

Der er gennemført en måling af it-tilgængelighed på offentlige netsteder, og i tilslutning hertil gennemfører styrelsen sammen med Kommunernes Landsforening og Danske Handicaporganisationer en fælles informationsindsats målrettet ledelse, it-chefer og

webmastere i stat, regioner og kommuner og de kommunale handicapråd.

Der er gennemført forbedringer af forsyningspligten for telefoni og bredbåndsforbindelse i forhold til mennesker med handicap.

Universitets- og Byggestyrelsen

Ministeriet har udgivet "Tilgængelighedsstandard for undervisningsbyggeri – april 2008" (bl.a. med 300 tilgængelighedsstandarder).

Ministeriet har nu fuldt ud implementeret den tilgængelighedsregistrering som blev gennemført i 2001 (ca. 500 mio. kr. – 2003-priser).

Ministeriet arbejder sammen med andre ministerier på at forbedre informationerne om tilgængelighed og mulighederne for tilskud til hjælpemidler når mennesker med handicap søger om optagelse på et studie.

4.13. Skatteministeriet

Der er ikke igangværende eller kommende initiativer på handicapområdet.

4.14. Statsministeriet

Der er ikke igangværende eller kommende initiativer på handicapområdet.

4.15. Transportministeriet

Ministeriet er ved at afslutte en samlet handicappolitik inden for transportområdet for mennesker med handicap.

Ministeriet har taget forskellige initiativer: "Nye og nemmere veje" med kørselsordninger for blinde og svagtseende der ikke er inkluderet i den individuelle kørselsordning (pilotforsøg).

Se også pkt. 7 – DSB/Banedanmark

4.16. Udenrigsministeriet

Udenrigsministeriet har ingen tiltag vedrørende handicap på det nationale område.

4.17. Undervisningsministeriet

Der tilbydes vederlagsfri specialpædagogisk rådgivning i hjemmet af forældre til børn med betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Som supplement til hjemmeundervisningen tilbydes vederlagsfri specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i hjemmet til børn hvis udvikling på grund af sprog- og talevanskeligheder kræver en særlig hensyntagen eller støtte.

Ministeriet har udsendt en vejledning om sagsbehandlingen i sager om specialundervisning og specialpædagogisk bistand i kommunerne.

Der er fortsat nye regler om særlige tilskud til specialpædagogisk bistand ved ungdomsuddannelserne der sikrer en mere effektiv sagsbehandling.

Fribeløbet i måneder med SU er blevet forhøjet med 1.500 kr. Forhøjelsen gælder også for studerende der har reduceret fribeløb i måneder hvor de modtager stipendietillæg til handicappede studerende med en betydelig funktionsnedsættelse (handicaptillæg).

Handicaptillægget er blevet forhøjet med 750 kr. pr. måned.

4.18. Økonomi- og Erhvervsministeriet

Bygningsreglement (BR08) trådte i kraft den 1. februar 2008. Der er foretaget en række stramninger af tilgængelighedskravene til nybyggeri og større ombygninger i eksisterende byggeri. Det gælder:

- kravet om niveaufri adgang skærpes til også at gælde flugtveje og alle enheder, det vil sige afgrænsede rum såsom kontorer og mødelokaler, på alle etager,
- der stilles krav om at et antal af pladserne i offentlige rum (teatre, biografer og lignende) skal indrettes så de kan benyttes af kørestolsbrugere,
- der indføres målfaste krav til toiletter i offentligt tilgængeligt nybyggeri samt kontor- og administrationsnybyggeri,

- der indføres krav om indendørs og uden-dørs ledelinjer, det vil sige at der i bygninger med borgerrettede servicefunktioner laves ledelinjer i belægningen foran indgangsdøren/bygningen, f.eks. i form af en kombination af sten og asfalt, sten med særlig "ujævn" belægning, særlige trappeforkanter mv., som gør det lettere for blinde og svagtseende at orientere sig og finde ind i bygningen. Herudover stilles der krav til alle bygninger om at fælles adgangsveje skal markeres ved forskellige materialer, farver eller belysning, og
- kravene til fuldt tilgængelige værelser på hoteller strammes sådan at der nu stilles krav om et specifikt antal fuldt tilgængelige værelser afhængig af hotellets størrelse.

Ministeriet har oplyst følgende om bygningsreglementet og betydningen af FN-konventionen:

"Danmark tiltrådte i 2007 FN's konvention om rettigheder for personer med handicaps. Konventionen indeholder blandt andet en artikel (artikel 9) om tilgængelighed. I henhold til denne artikel skal deltagerlandene træffe foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap, på lige fod med andre, har adgang til de fysiske omgivelser. Herunder nævner konventionen helt konkret, at deltagerlandene skal sørge for, at offentligt tilgængelige bygninger og andre faciliteter har skiltning med punktskrift og i letlæselige og letforståelige former.

I første omgang skal bygningsreglementets tilgængelighedsbestemmelser derfor udvides, således at reglementet bringes i overensstemmelse med konventionens krav til skiltning med punktskrift og i letlæselige og letforståelige former. Konventionens krav implementeres ved den kommende ændring af reglementet, som forventes at ske i 2010."

Om tilgængelighedspuljen 2009 har ministeriet oplyst følgende:

"Ved efterårets (2008) satspuljeaftale blev det besluttet at afsætte i alt 25 mio. kr. over

de kommende fire år (2009-2012) til fortsat at forbedre tilgængeligheden for handicappede til eksisterende offentlige bygninger med borgerrettede service-funktioner. Tilgængelighedspuljen udgør i 2009 ca. 12 mio. kr., heraf er 8 mio. kr. satspuljemidler og 4 mio. kr. er overført fra sidste års pulje. Tilgængelighedspuljen er annonceret landsdækkende.

Puljen kan søges af kommunale, regionale og andre offentlige institutioner. Tilskuddet fra puljen skal gå til konkrete forbedringer af tilgængeligheden til de nævnte bygningskategorier.

Projekterne skal for at komme i betragtning opfylde en række kriterier, der er beskrevet i det offentliggjorte materiale om puljen. Blandt andet skal projekterne opfylde et eller flere af de 8 konkrete tilgængelighedskrav der findes i bygningsreglementet. Kravene drejer sig om etablering af handicaptolletter, elevatorer, handicapparkeringspladser, teleslynger, niveaufri adgang og tilskuerpladser for mennesker med handicap [se nærmere nedenfor s. 13; min tilføjelse].

Fristen for ansøgning er 15. september 2009. Ansøgningerne vil på baggrund af en faglig vurdering fra Statens Byggeforskningsinstitut blive behandlet i et rådgivende udvalg bestående af Erhvervs- og Byggestyrelsen, Danske Handicaporganisationer, Kommunernes Landsforening samt hhv. en arkitekt og en ingeniør med særlig indsigt i handicaptilgængelighed."

Om analyse af begreberne tilgængelighed og design har ministeriet oplyst at formålet er at belyse:

- myndighedernes mulighed for at formulere en hensigtsmæssig politik for tilgængelighed,
- praktikernes muligheder for at agere vellykket ved tilrettelæggelsen og udførelsen af byggeriet, og
- samfundets mulighed for at opnå økonomisk og menneskeligt bæredygtige løsninger.

Den første fase af analysen blev færdig ultimo 2008. Med ratifikationen af FN's konvention om rettigheder for mennesker med handicap blev der introduceret en række begreber inden for det tema der i dansk sammenhæng betegnes som tilgængelighed. Derfor har Erhvervs- og Byggestyrelsen valgt at videreføre analysen med det formål at få klarlagt disse begreber og især deres betydning for hvordan man i dansk kontekst kan efterleve internationale forpligtelser for at sikre ligebehandling og lige adgang til det byggede miljø.

5. Slots- og Ejendomsstyrelsen

Nyt handicaptollet er etableret i de kongelige repræsentationslokaler på 1. sal ved Dronningetrappen.

I Indenrigs- og Socialministeriet er der etableret en handicapelevator der gør det muligt at få adgang til alle etager.

En niveaufri adgang til Forsvarsministeriet via adgangsvej fra Ved Stranden er etableret.

Foreningen "Tilgængelighed for alle" har gennemgået Beskæftigelsesministeriets bygning. Det har ført til ændringer af toiletter. Der er blevet etableret niveaufri adgang til et nyt mødecenter. Ved hovedindgangen er der blevet sat håndlister op ved trappeløbet.

Slots- og Ejendomsstyrelsens hjemmeside er blevet forbedret så den giver en generelt bedre teknisk tilgængelighed.

Skats bygning, Gymnasievej i Køge, er blevet gjort fuldt tilgængelig for kørestolsbrugere.

Elevator i forbindelse med den eksisterende retsbygning er blevet etableret hos Retten på Frederiksberg, Howitsvej.

Hos Rigspolitiet, Polititorvet, er der blevet etableret et handicaptollet.

Til 8 kulturhuse er der bevilget i alt 1.207.461 kr.

5 kultur- og medborgerhuse har fået bevilget i alt 566.747 kr.

3 biblioteker har fået bevilget i alt 79.900 kr.

Til 2 turistkontorer er i alt bevilget 27.020 kr.

3 fritids/sportsanlæg har fået bevilget i alt 1.242.045 kr.

Til 13 kirker er der bevilget i alt 986.406 kr.

29 skoler har fået bevilget i alt 10.005.355 kr.

Til 5 universiteter er i alt bevilget 2.279.312 kr.

De midler som er blevet uddelt, udgør tilsammen 25.133.547 kr.

6. Tilgængelighed på bl.a. rådhus, jobcentre mv.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har oplyst følgende:

"I det nye bygningsreglement, BR08, som trådte i kraft den 2. februar 2008, er tilgængelighedskravene blevet skærpet. For ansøgninger til tilgængelighedspuljen betød det, at projekterne i anden ansøgningsrunde som minimum skulle opfylde et af de otte tilgængelighedskrav i BR08:

- Niveaufri adgang til enheder i adgangsetagen.
- Niveaufri adgang til enheder på bebyggelsens etager.
- Parkeringspladser for handicappede og muligheder for passage herfra til bygningen.
- Handicaptolletter (offentligt tilgængelige).
- Elevatorer, der kan betjenes af kørestolsbrugere (i bygninger med offentlig tilgang med mere end to etager).
- Teleslynge i rum med fællesaktiviteter, som er offentligt tilgængelige for publikum.
- Mobile/trådløse teleslynger eller andre former for installationer, fx i mødelokaler og ved skranke.
- Etablering af kørestolspladser blandt fastmonterede pladser, fx i teatre o.l.

Forud for anden ansøgningsrunde blev der i løbet af august 2008 gennemført en omfattende informationskampagne med direkte

henvendelse til en række kulturinstitutioner samt annoncering i bl.a. Danske Kommuner.

Anden ansøgningsrunde blev afsluttet i december 2008. Der indkom 148 ansøgninger til tilgængelighedsprojekter fra bl.a. museer, kulturhuse, uddannelsesinstitutioner samt rådhus og forvaltningsbygninger. Ansøgningerne blev fagligt vurderet af Statens Byggeforskningsinstitut og Erhvervs- og Byggestyrelsen og på baggrund heraf behandlet af Det rådgivende Udvalg for tilgængelighed på møde den 11. december 2008.

Der blev efter indstilling fra udvalget uddelt ca. 25 mio. kr. i anden ansøgningsrunde fordelt på 109 ansøgninger. I vedlagte bilag er til orientering en oversigt over de tilgængelighedsprojekter der opnåede tilskud i anden ansøgningsrunde. 38 ansøgere fik afslag, mens en enkelt ansøger trak sin ansøgning."

Af bilaget fremgår det at der til 13 rådhus og forvaltningsbygninger er ydet i alt 4.187.414 kr.

Til 2 jobcentre er bevilget i alt 747.500 kr.

Folketinget, de kongelige repræsentationslokaler, har fået bevilget 74.481 kr.

Retten på Frederiksberg har fået bevilget 642.500 kr.

Der er bevilget i alt 282.500 kr. til 2 sundhedsklinikker.

Til 18 museer er der bevilget i alt 2.116.955 kr.

2 teatre har fået bevilget i alt 628.027 kr.

7. DSB/Banedanmark

DSB

Modernisering af Trekroner Station er afsluttet. Der er bl.a. etableret handicaparmeringsplads og niveaufri belægningsovergang og lagt ledelinjer ud.

Der er etableret en Kort & Godt-butik på Kolding Station med teleslynge og ledelinjer.

På Københavns Hovedbanegård er der gennemført en sænkning af perronhøjden til 55 cm på to perroner, og der er lagt ledelinjer

ud her og på pladsen foran Hovedbanegården. Der udføres tests af forkantsmarkeringer på trapper på henholdsvis Århus Hovedbanegård og Københavns Hovedbanegård.

Banedanmark

På stationerne Glumsø, Lundby, Stenstrup Syd og Vejen etableres 55 cm høje handicap-egnede perroner med opmærksomhedsfelter og ledelinjer. På Dybbølsbro Station etableres en ny 92 cm høj perron. Der er gennemført en 55 cm høj perronforlængelse på Station Vejle Sygehus med ledelinjer og opmærksomhedsfelter. På Værløse Station er der i forbindelse med fornyelsen af Ø-perron udført ledelinjer og opmærksomhedsfelter. Banedanmarks højtalere og skærme bliver udskiftet.

Om handicappuljen:

”Elevatore i Sorø planlægges udført primo 2010.

Forundersøgelser for hævnning af perron 2 i Vejle pågår. Udførelse planlægges i 2011. Opgradering af informationsskærme til blinde og svagtsende, er medtaget som option i kontrakt med leverandør af skærme og kører som aftalt jf. Trafikaftalen. Sideløbende har Banedanmark igangsat en foranalyse, der har til formål at undersøge, om der findes andre alternative løsninger, som kan hjælpe flere synshandicappede. Årsagen er, at teknologien i mellemtiden har udviklet sig, specielt inden for mobiltelefoni. Dette kan muligvis udnyttes positivt, således at Banedanmark kan dække alle stationer i Danmark. Hvis der findes en interessant og brugbar alternativ løsning, som kan finansieres indenfor den aftalte økonomiske ramme, vil Banedanmark sammen med handicaporganisationerne evaluere denne senest i september 2009. Hvis den alternative løsning findes tilfredsstillende og lige så god som den aftalte løsning, vil Banedanmark søge politisk godkendelse heraf.”

8. Rigsrevisionen

Rigsrevisionen har iværksat en undersøgelse af arbejdet med at give personer med handicap lige adgang til uddannelse og beskæftigelse. Undersøgelsen omfatter Undervisningsministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Beskæftigelsesministeriet og skal klarlægge om de tre ministerier arbejder målrettet med at sikre lige muligheder for uddannelse og beskæftigelse for personer med handicap.

Som forberedelse af undersøgelsen holdt Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand den 25. november 2008 et møde hvor Folketingets Ombudsmand bl.a. redegjorde for sit arbejde på området.

I tilslutning hertil fik Rigsrevisionen udleveret et omfattende materiale, bl.a. de årlige redegørelser som ministerierne siden 2003 har givet til Folketingets Ombudsmand om arbejdet på området for ligebehandling af mennesker med handicap.

9. Møder

Folketingets Ombudsmand holder regelmæssigt møder med organisationer og myndigheder om spørgsmål om ligebehandling af handicappede.

Der blev således holdt møder med Center for Ligebehandling af Handicappede den 2. juli 2008 og 8. december 2008. Centeret, der er en selvejende statslig institution under Indenrigs- og Socialministeriet, modtager løbende orientering om sager som kan have interesse for centeret. På møderne orienterer centeret og Folketingets Ombudsmand gensidigt hinanden om hvad de foretager sig på området, og det aftales i hvilket omfang der er behov for at centeret eller Folketingets Ombudsmand foretager sig noget. På møderne i 2008 er f.eks. drøftet spørgsmål om handicapkonventionen, ungdomsuddannelse for unge med særlige behov, problemer for mennesker med handicap som ønsker at flytte fra en kommune til en anden, psykisk udviklingshæmmedes straffelovsovertrædelser, tilgængelighed til retsbygninger, æn-

dring af valgloven og individuelle kørselsordninger.

Folketingets Ombudsmand holdt møde med Danske Handicaporganisationer den 15. december 2008. Under disse tilbagevendende møder med Danske Handicaporganisationer udveksles der erfaringer, og i et vist omfang kommer Danske Handicaporganisationer med opfordringer til Folketingets Ombudsmand om at iværksætte undersøgelser af nærmere angivne forhold. På mødet i 2008 blev bl.a. drøftet kriminalforsorgens programmer i forhold til indsatte med ordblindhed og ADHD og magtanvendelse på specialskoleområdet. Drøftelserne om det sidstnævnte gav anledning til at Folketingets Ombudsmand over for Undervisningsministeriet rejste spørgsmål om fastsættelse af regler på området. Undervisningsministeriet har herefter gennemført en ændring af bekendtgørelse nr. 1373 af 15. december 2005 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, så der nu er kommet en bestemmelse (§ 18, stk. 1, nr. 6) om at der i overenskomsten mellem kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen og dagbehandlingstilbudet eller anbringelsesstedet skal tages stilling til hvordan registrering og indberetning til kommunalbestyrelsen af magtanvendelse over for elever skal finde sted.

10. Kulturarvsstyrelsen

I forbindelse med flere undersøgte sager opstod der spørgsmål om Kulturarvsstyrelsens holdning til at der foretages forbedringer/forandringer af handicaptilgængeligheden i fredede, offentlige bygninger. Det førte til at Folketingets Ombudsmand i november 2005 holdt et møde med Kulturarvsstyrelsen for nærmere at få afklaret styrelsens holdning til dette spørgsmål. Der blev ved den lejlighed indgået en aftale med styrelsen om at Folketingets Ombudsmand løbende modtager underretning i de tilfælde hvor Kulturarvsstyrelsen modsætter sig forandringer/forbed-

ringer af handicaptilgængeligheden til fredede, offentlige bygninger.

Folketingets Ombudsmand har i 2008 modtaget underretning om et afslag fra Kulturarvsstyrelsen hvor styrelsen har modsat sig forandringer/forbedringer, jf. nedenfor.

På min opfordring har Kulturarvsstyrelsen den 30. marts 2009 givet følgende orientering om Kulturarvsstyrelsens praksis med hensyn til tilgængelighed til fredede bygninger:

”De fredede bygninger er en broget masse, både med hensyn til alder, arkitektur og funktion. Der kan derfor ikke opstilles generelle retningslinjer for, hvordan der skal skaffes tilgængelighed til disse. Spørgsmålet om tilgængelighed må behandles konkret for hver enkelt bygning. Kulturarvsstyrelsen arbejder i hvert enkelt tilfælde med de konkrete adgangsforhold, og forsøger i hvert enkelt tilfælde at finde en tilfredsstillende løsning. I langt de fleste tilfælde lader dette sig gøre, f.eks. at etablere en rampeløsning, et liftsystem eller lign. I andre tilfælde er bygningen blevet indrettet således, at de offentligt tilgængelige arealer ligger på etager, hvor der nemt kan etableres tilgængelighed, mens ikke-offentligt tilgængelige arealer placeres på andre etager. I ganske enkelte tilfælde har den fredede bygning en sådan karakter, at det vanskelig lader sig gøre.

Det er styrelsens politik altid at prøve at finde løsninger på tilgængelighed, og det er kun i ganske få tilfælde, at der er givet et egentligt afslag.

I 2002 blev der givet afslag på opførelse af en elevator på Kronborg. Begrundelsen herfor var, at uanset hvilken placering der blev foreslået, ville det betyde væsentlige indgreb i originalt murværk. Endvidere at der på etagerne ville være behov for at ændre på visse overgange mellem de enkelte rum, bl.a. skulle de marmorindfattede døre til Dansesalen flyttes eller fjernes.

I årene 2002 og 2008 [fra 2002 til 2008; min tilføjelse] har der ikke været sager, hvor det ikke har været muligt at etablere tilgænge-

lighed for personer med handicap [se straks nedenfor; min tilføjelse].

I 2008 er der givet afslag på opførelse af et udvendigt elevatortårn på det tidligere overformynderi, Stormgade 18 i København. Begrundelsen herfor er, at et elevatortårn placeret udvendigt vil, i lighed med andre tekniske installationer som køleanlæg og ventilationskanaler, gribe uheldigt ind i facadernes helhed og derved forringe bygningernes fredningsværdi. Ansøgningen om en elevator er senere blevet trukket tilbage.

Som det fremgår, bliver der i langt de fleste tilfælde fundet løsninger, der på en for de fredede bygninger tilfredsstillende måde, opfylder kravene til tilgængelighed."

11. Egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner

Folketingets Ombudsmand har siden 2000 foretaget i alt 21 egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner. Inspektionerne fordeler sig således:

Rådhus/amtsgårde:	6
Kirker, kapeller og kirkegårde:	3
Universiteter:	2
Sygehuse:	1
Museer:	3
Biblioteker:	2
Musikhuse:	1
Svømmecenter:	1
Fodboldstadion:	1
Isstadion:	1

I inspektionerne deltager en kørestolsbruger, så det reelle behov for ændringer af bygninger mv. kan afdækkes. Ved inspektionerne er det navnlig den fysiske tilgængelighed opmærksomheden er rettet mod. Tilgængeligheden for mennesker med andre handicap (f.eks. synsnedsettelse og hørenedssettelse) undersøges dog også under inspektionerne.

I 2008 blev et bibliotek og et svømmecenter inspiceret.

Ud over de konkrete resultater af de inspektioner Folketingets Ombudsmand har

foretaget, er det ønsket at der ved disse inspektioner og ved offentliggørelse af inspektionsrapporterne skabes en sådan opmærksomhed om området at inspektionerne får en afsmittende betydning for andre myndigheder inden for de samme områder. Det søges også opnået ved at sende pressemeddelelser ud og kontakte relevante tidsskrifter.

Folketingets Retsudvalg bliver som bekendt løbende orienteret om inspektionsrapporterne og opfølgingsrapporterne, og rapporterne bliver løbende offentliggjort på Folketingets Ombudsmands hjemmeside.

12. Inspektionsvirksomhed bortset fra de egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner

Ved alle inspektioner af institutioner i offentlige bygninger (f.eks. fængsler, arresthuse, sociale og psykiatriske bosteder og psykiatriske afdelinger) er opmærksomheden også rettet mod handicaptilgængeligheds-spørgsmålet. Det vil typisk kun fremgå udtrykkeligt af rapporten om inspektionen hvis forholdene er kritisable.

Folketingets Ombudsmand har siden embedet blev oprettet, foretaget inspektioner af psykiatriske afdelinger. Inspektionsvirksomheden er efter den 1. januar 1997 blevet væsentligt forøget også på dette område. Der er således siden den 1. januar 1997 gennemført 33 inspektioner af psykiatriske afdelinger, 5 af psykiatriske bosteder og 5 af distriktspsykiatrien. Erfaringer fra sådanne inspektioner blev videreformidlet til det daværende indenrigs- og sundhedsministerium i forbindelse med det forberedende arbejde med at revidere psykiatriloven der trådte i kraft den 1. januar 2007.

Også sociale bosteder er i et vist omfang blevet inspiceret siden embedet blev oprettet, og inspektionsvirksomheden på dette område er også blevet øget efter den 1. januar 1997, hvor der er foretaget inspektioner af 17 sociale bosteder. Inspektionerne er sket på steder hvor beboerne har svære handicap, og bostederne er blevet inspiceret bl.a. med

henblik på at påse at de enkelte amter og kommuner levede op til tilsynsforpligtelsen efter den dagældende bestemmelse i retssikkerhedslovens § 39 (nu § 16 i retssikkerhedsloven for så vidt angår kommunerne, og § 5, stk. 7, i den nye servicelov (lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007) for så vidt angår regionerne)).

13. Konkrete sager

Folketingets Ombudsmand behandler hvert år et stort antal sager som har relation til spørgsmålet om ligebehandling af mennesker med handicap. Der kan navnlig være tale om sager inden for det socialretlige område og inden for psykiatrien. Der kan også være tale om sager inden for bygningslovgivningen. Der har imidlertid ikke i 2008 været behandlet sager af en sådan principiel interesse at der er anledning til at omtale dem i denne redegørelse, bortset fra følgende:

I redegørelsen for 2007 beskrev jeg tre konkrete sager. Jeg omtalte bl.a. en sag om en døv kvinde der fik afslag på at få merudgiftsydelse efter § 100 i serviceloven fordi hun ikke var omfattet af den personkreds som kunne få hjælp til dækning af nødvendige merudgifter efter bestemmelsen. Sagen gav anledning til at jeg orienterede Folketingets Retsudvalg, Folketingets Socialudvalg og velfærdsministeren. Den 9. oktober 2008 fremsatte velfærdsministeren et lovforslag om ændring af servicelovens § 100, stk. 4. Forslaget blev vedtaget ved lov nr. 1118 af 26. november 2008. I bemærkningerne til lovforslaget anførte velfærdsministeren bl.a. følgende om lovforslagets formål og baggrund:

”Udviklingen i den administrative praksis siden sommeren 2007, således som den er blevet fortolket af kommunerne på baggrund af Ankestyrelsens principafgørelse C-27-07, har ført til, at nogle borgere, som har nødvendige merudgifter som en direkte konsekvens af deres nedsatte funktionsevne, og som hidtil har fået støtte efter servicelovens § 100, har fået frataget deres merud-

giftsydelse eller har fået afslag på en ansøgning om denne ydelse med henvisning til, at de ikke opfylder kriterierne for at være omfattet af personkredsen.

Formålet med lovforslaget er at bringe den kommunale praksis vedrørende merudgiftsydelsens personkreds tilbage til det gældende før sommeren 2007.

Det sker ved at præcisere, at bemyndigelsesbestemmelsen i § 100, stk. 4, i lov om social service giver velfærdsministeren adgang til at fastsætte nærmere regler om personkredsen for merudgiftsydelsen.

Baggrunden for forslaget er, at der med udviklingen i den kommunale praksis siden sommeren 2007 har vist sig at være behov for at præcisere personkredsen for merudgiftsydelsen, således at personkredsen bringes i overensstemmelse med det overordnede kompensationsprincip på handicapområdet. For at sikre dette vurderes det, at der er behov for en præcisering af bemyndigelsesbestemmelsen i servicelovens § 100, stk. 4, og at der i den tilhørende bekendtgørelse foretages den nødvendige afgrænsning af den personkreds, der er omfattet af bestemmelsen.”

Hele udtalelsen vil blive refereret i Folketingets Ombudsmands beretning for 2008, under afsnit III, sag nr. 18-5.

14. Virkningen af Folketingets Ombudsmands arbejde og bedømmelsesgrundlaget

Der findes ikke i ombudsmandsloven særlige regler for ombudsmandens behandling af sager og spørgsmål som angår ligebehandling af mennesker med handicap. Sager og spørgsmål herom behandles således efter de regler der i almindelighed gælder for ombudsmandens virksomhed.

Navnlig fordi ombudsmandens udtalelser ikke er retligt bindende, lægger ombudsmanden afgørende vægt på en grundig undersøgelse kombineret med en velunderbygget argumentation når ombudsmanden udformer kritik, henstillinger og anbefalinger. Det øger sandsynligheden for at myn-

digheden vil tilslutte sig ombudsmandens opfattelse og efterkomme en eventuel henstilling.

I praksis bliver ombudsmandens henstillinger og anbefalinger så godt som altid efterkommet af myndighederne.

Hverken i konkrete eller generelle sager eller i rapporter om inspektioner som har handlet om ligebehandling af mennesker med handicap, er der i færdigbehandlede sager tilfælde hvor en myndighed ikke har villet efterkomme en henstilling fra ombudsmanden. Henstillinger om ophævelse eller ændring af en afgørelse er således i alle tilfælde blevet efterkommet på dette område. Det samme gælder henstillinger og anbefalinger om at afhjælpe utilfredsstillende forhold som Folketingets Ombudsmand er blevet opmærksom på i forbindelse med inspektioner.

Danmark tiltrådte den 28. maj 2009 ved folketingsbeslutning FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Konventionen bliver et vigtigt arbejdsredskab for stat, regioner og kommuner – og også for Folketingets Ombudsmands arbejde på området. Opmærksomheden vil således – også fra Folketingets Ombudsmands side – være rettet imod at konventionens borgerlige og politiske rettigheder er opfyldt, og at der arbejdes hen imod at sikre at konventionens økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder efterleves.

Det er mit håb at udsendelsen af denne redegørelse, der giver et overblik over det meget store antal initiativer der tages på dette område, i sig selv har en gunstig virkning for arbejdet på området.

15. Underretning

Redegørelsen sendes, foruden til Folketingets Retsudvalg og § 71, stk. 7-tilsynet, til følgende:

- Beskæftigelsesministeriet
- Finansministeriet
- Forsvarsministeriet
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- Indenrigs- og Socialministeriet
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
- Justitsministeriet
- Kirkeministeriet
- Kulturministeriet
- Miljøministeriet
- Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling
- Skatteministeriet
- Statsministeriet
- Transportministeriet
- Udenrigsministeriet
- Undervisningsministeriet
- Økonomi- og Erhvervsministeriet
- Beredskabsstyrelsen
- Ankestyrelsen
- Det nationale forskningscenter for velfærd
- Servicestyrelsen
- Sundhedsstyrelsen
- IT- og Telestyrelsen
- Universitets- og Byggestyrelsen
- Arbejdsmarkedsstyrelsen
- Slots- og Ejendomsstyrelsen
- DSB/Banedanmark
- Rigsrevisionen
- Kulturarvsstyrelsen
- Center for Ligebehandling af Handicappede
- Danske Handicaporganisationer

Redegørelsen optages i Folketingets Ombudsmands beretning for 2008 og offentliggøres på Folketingets Ombudsmands hjemmeside www.ombudsmanden.dk.

Hans Gammeltoft-Hansen

IV-B. Forskellige forhold for berusere, tilbageholdte og domfældte i arrester/detentioner i Grønland

Beretningen for 2003, s. 963: Generel sag
Beretningen for 2005, s. 925: Opfølgende brev
Yderligere opfølgning forventes
(J.nr. 2003-2257-618 – og efterfølgende 2007-2873-618 og 2007-2874-618)

De enkelte detentioner blev herefter, som udgangspunkt, i sensommeren/efteråret 2006 udstyret med sparsomt møblement i begrænset omfang. Møblerne mv. var fremstillet/indkøbt af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Der blev desuden indgået en aftale mellem Politimesteren i Grønland og direktoratet om udskiftning/supplement af møblementet.

Hvad opfølgningen på ombudsmandens henstilling om ændring af anstaltsbekendtgørelsen angår, sendte Politimesteren i Grønland den 8. juni 2006 en ny bekendtgørelse om anstaltsophold i Grønland til ombudsmanden. Politimesteren vedlagde bekendtgørelsen 13 mere detaljerede "bestemmelser om anstaltsophold i Grønland". Ombudsmanden rejste herefter – på baggrund af oplysninger fra politimesteren om at reglerne først skulle træde i kraft når de var oversat til grønlandsk, og politimesterens senere oplysning om den måde som bekendtgørelsen mv. var kundgjort på – spørgsmål om tidspunktet for bekendtgørelsens ikrafttræden.

Under sit ophold i Grønland i anden anledning i august måned 2007 besøgtede inspektionschefen på ombudsmandens vegne den midlertidige anstalt for domfældte i Kangerlussuaq og detentionen i Ilulissat. Besøgtelserne blev foretaget i tilslutning til tidligere inspektioner af anstalter og detentioner i Grønland – senest i 2006.

Under besøgtelsen i Kangerlussuaq havde inspektionschefen samtaler med de indsatte som havde bedt om det. Under en af samtalerne kom spørgsmålet om (sparsomt) møblement i detentionerne i Grønland til brug for tilbageholdte og domfældte påny

frem. Den indsatte oplyste under samtalen at han, forud for anbringelsen i Kangerlussuaq, havde været anbragt i detentionen i Sisimiut i ca. 11 uger. Detentionscellen havde da alle været "møbleret" med en madras på gulvet, og det var endvidere hans indtryk at tv-overvågningen havde været slået til hele tiden. Den indsatte klagede også over at han kun i meget begrænset omfang havde været ude i fri luft under opholdet i detentionen.

Under besøgtelsen af detentionen i Ilulissat konstaterede inspektionschefen at der dér kun var et enkelt sæt (sparsomt) møblement.

Ombudsmanden indhentede på baggrund af inspektionschefens besøgtelser (og hans samtale med den indsatte) – og med henvisning til Justitsministeriets tilkendegivelse af 22. marts 2006 – udtalelser fra Politimesteren i Grønland, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet om bl.a. omfanget af møbleringen og belægningssituationen i detentionerne i Grønland, tv-overvågning af tilbageholdte og domfældte og lys om natten.

I en udtalelse af 22. september 2008 anførte ombudsmanden herefter følgende over for politimesteren, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet:

"...

Retsgrundlaget

a. Justitsministeriet har, som anført ovenfor, i brev af 22. marts 2006 til Politimesteren i Grønland tilkendegivet at detentionslokaler – hvis de undtagelsesvist anvendes til anbringelse af andre end berusere, f.eks. tilbageholdte og domfældte – skal være møbleret med seng, stol og bord. Jeg har i brev af 27.

marts 2006 udtalt mig på linje hermed idet jeg dog har tilføjet at det ikke gælder i de tilfælde hvor der er tale om ganske kortvarige anbringelser.

b. Efter den dagældende dagsbefaling nr. 1 af 20. april 2004 om frihedsberøvede i arrester og detentioner fra Politimesteren i Grønland skal tilbageholdte så vidt muligt under opsyn af det tilsynsførende politipersonale have lejlighed til at komme ud i fri luft en halv time hver dag. Tilsvarende regel gælder efter den nugældende dagsbefaling nr. 1 af 2. maj 2008.

c. Efter politimesterens dagældende dagsbefaling nr. 1 af 20. april 2004, pkt. 4.6.1.1 og 4.6.1.2, skal der ske konstant tv-overvågning af detentionslokalerne. Efter den nugældende dagsbefaling nr. 1 af 2. maj 2008, pkt. 4.6.1.1 og 4.6.1.2, kan fysiske, tekniske tilsyn efter et konkret skøn undlades i nærmere angivne tidsrum. Monitoren kan slukkes hvis tilbageholdelsen i en periode på mindst 7 dage i træk forud herfor er forløbet uproblematisk, og det skønnes sikkerhedsmæssigt forsvarligt.

(A)'s sag

Ophold i umøbleret detentionscelle i alt 74 døgn

(A) var tilbageholdt i detentionen i Sisimiut i tiden fra den 23. maj 2007 til den 3. august 2007, dvs. i 74 døgn. Detentionsrummet var ifølge (A)'s oplysninger, som jeg lægger til grund for min vurdering af sagen, i hele denne periode alene møbleret med en madras på gulvet.

Justitsministeriet har i udtalelsen af 1. august 2008 anført at det er meget beklageligt at (A) i perioden fra den 23. maj 2007 til den 3. august 2007 var tilbageholdt i et detentionsrum der alene var møbleret med en madras på gulvet.

Efter min opfattelse er dette forhold overordentligt kritisabelt. Jeg har ved min vurdering også lagt vægt på at der gennem en

længere periode efter Folketingets Ombudsmands inspektioner i 2003 af et antal detentioner på Grønlands vestkyst har været en meget omfattende brevveksling med Politimesteren i Grønland, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet om spørgsmålet om møblering af detentionsceller, ligesom der også har været afholdt møder med Politimesteren i Grønland og repræsentanter for Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet om spørgsmålet.

Der er i dagsbefalingen fastsat tilsvarende regler for domfældte (pkt. 5.6.1.1 og 5.6.1.2).

Adgang til fri luft

(A) opholdt sig som nævnt i detentionen i Sisimiut i i alt 74 døgn. Det er uklart i hvor mange tilfælde (A) var i fri luft, og om – i bekræftende fald i hvor mange tilfælde – (A) fik tilbudt at komme i fri luft, men afslog tilbuddet.

Politiet i Sisimiut har i brevet af 26. november 2007 oplyst at (A) i perioden på 74 døgn blev 'udluftet' i 8 tilfælde. Hertil kommer at (A) i 2 tilfælde har været på indkøbstur og i 3 tilfælde på tandlægebesøg.

I ikke under 10 yderligere tilfælde har (A) efter det oplyste været 'udluftet' uden at der er foretaget notat herom.

I et antal tilfælde som heller ikke er nærmere dokumenteret, har (A) efter det oplyste afslået tilbud om at komme i fri luft.

Jeg er enig med Politimesteren i Grønland og Justitsministeriet i at det er beklageligt at det ikke kan konstateres med sikkerhed i hvilket omfang (A) har fået tilbud om at komme i fri luft.

Det kan imidlertid efter min opfattelse på det foreliggende grundlag med den fornødne sikkerhed lægges til grund at (A) i et meget stort antal af de dage han har opholdt sig i detentionen, ikke var i fri luft eller fik tilbud om at komme ud i fri luft.

Efter min opfattelse er det overordentligt beklageligt.

Konstant tv-overvågning og lys i 74 døgn i træk

Jeg har efter inspektionerne i 2003 rejst spørgsmålet om tv-overvågning af domfældte og tilbageholdte i detentioner. Sagen har haft et meget langvarigt forløb (jeg bruger her, ligesom tidligere – og i modsætning til politimesterens og Justitsministeriets sprogbrug i nærværende sag – udtrykket tv-overvågning idet det på intet tidspunkt under inspektionerne i Grønland er konstateret at monitorerne har været koblet til en videooptager).

Jeg må lægge til grund at (A), når han har opholdt sig i detentionscellen, i 74 døgn i træk konstant har været tv-overvåget. Det har, så vidt jeg har forstået, også betydet at lyset i cellen har været tændt i alle døgnets 24 timer.

Dagsbefalingen af 2004 angik navnlig anbragte berusere. Uanset dagsbefalingens bestemmelse i pkt. 4.6.1.1 og pkt. 4.6.1.2, finder jeg det beklageligt at (A) blev tv-overvåget i 74 døgn i en celle der (tilsyneladende) var oplyst hele døgn.

Når der var tale om en sådan ekstraordinært langvarig anbringelse, havde politimesteren haft mulighed for at bestemme at der ikke skulle ske tv-overvågning, og at lyset kunne slukkes om natten.

Jeg henviser endvidere til at politimesteren (og – går jeg ud fra – politiet i Sisimiut) fra den brevveksling der havde været efter inspektionerne i 2003, var bekendt med det problematiske i den konstante tv-overvågning i længere tid af tilbageholdte og domfældte.

Den nugældende dagsbefaling

I dagsbefaling nr. 1 af 2. maj 2008, pkt. 4.6.1.1 og 4.6.1.2, er det anført at monitoren i nærmere angiven periode kan slukkes når tilba-

geholdelsen i en periode på mindst 7 dage i træk forud herfor er forløbet uproblematisk.

Reglen indebærer at en domfældt eller en tilbageholdt der – undtagelsesvist – anbringes i et detentionsrum i hvert fald i 7 døgn, i et eller andet omfang skal tv-overvåges i rummet, hvilket også indebærer at der skal være lys i lokalet i alle døgnets 24 timer. Det normale anbringelsessted for en domfældt og en tilbageholdt er en anstalt. I anstalterne for domfældte praktiseres ikke tv-overvågning. Det forhold at en person (domfældt eller tilbageholdt) alene på grund af pladsforhold eller geografiske forhold bliver anbragt i en detentionscelle, betyder således at den pågældende bliver underkastet ganske andre forhold end de der ville være gældende ved anbringelse i en anstalt.

Dagsbefalingens regel har normalt kun praktisk betydning for domfældte og tilbageholdte, bl.a. forekommer det næppe at berusere opholder sig i detentionen i flere dage i træk.

Tv-overvågningen af berusere efter dagsbefalingen af 2. maj 2008 giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Derimod må jeg finde det meget betænkeligt at det, som en generel regel i dagsbefalingen fra 2008, gælder at der skal ske tv-overvågning af domfældte og tilbageholdte i mindst 7 døgn med tilhørende fuldt oplyst detentionscelle døgnnet rundt før tv-overvågningen permanent kan slås fra.

Jeg er opmærksom på at der i nogle tilfælde – f.eks. hvor detentionen er beliggende i en vis afstand fra politistationen/tjenesteboligen – kan være et særligt behov for overvågning. Dette behov må imidlertid også antages at bestå efter 7 dage.

Jeg henstiller til Politimesteren i Grønland og Justitsministeriet at overveje den nævnte bestemmelse i dagsbefalingen i lyset af det som jeg har anført.

Dagsbefalingen indeholder ingen bestemmelser om (sparsom) møblering af detentionslokaler der undtagelsesvist anvendes til anbringelse af andre end berusede, jf. Justitsministeriets tilkendegivelse i brev af 22. marts 2006 om en sådan (sparsom) møblering i disse tilfælde. Det er efter min umiddelbare opfattelse hensigtsmæssigt at der i dagsbefalingen medtages sådanne bestemmelser for at sikre at beslutningen bliver efterlevet i de enkelte politidistrikter.

I fortsættelse af min henstilling ovenfor henstiller jeg til Politimesteren i Grønland og Justitsministeriet at overveje en ændring af dagsbefalingen også på dette punkt.

Jeg udbeder mig underretning om resultatet af politimesterens og ministeriets overvejelser.

Møbleringens omfang og belægningssituationen i detentionerne i Grønland

Jeg må efter det nu oplyste lægge til grund at der til hver detention hvor der er tre detentionsrum eller flere, er leveret møbler således at kun *et* detentionsrum kan møbleres med en sammenklappelig seng, en stol og et bord.

Jeg forstår umiddelbart politimesterens udtalelse af 17. december 2007 således at detentioner med mindre end tre detentionsrum ikke er blevet forsynet med møblement. Jeg henviser i den forbindelse også til oplysningen fra Direktoratet for Kriminalforsorgen om at direktoratet har sørget for at der 'i uge 33 i 2006 blev afsendt 1 sæt møbler til hver af de af politimesteren angivne politidistrikter'.

Jeg beder oplyst om dette er rigtig forstået, og om hvor mange og hvilke detentioner der i givet fald ikke har modtaget møbler. Jeg har i den forbindelse noteret mig Direktoratet for Kriminalforsorgens udsagn om at direktoratet 'har været og fortsat er

indstillet på at levere yderligere møbler til de enkelte detentionsrum, hvis det ønskes'.

Jeg må lægge til grund at årsagen til at (A) opholdt sig i 74 døgn i et detentionslokale der alene var møbleret med en madras på gulvet, er at det møblement som politiet i Sisimiut havde modtaget, blev tildelt en anden person der havde opholdt sig (endnu) længere tid i detentionen. (I øvrigt går jeg ud fra at dette andet rum også var møbleret med en stol).

Af udtalelsen af 17. december 2007 fra Politimesteren i Grønland fremgår det at der i detentionen i Ilulissat i perioden fra den 1. januar til den 1. november 2007 har opholdt sig flere domfældte og tilbageholdte, og i perioder også flere end der er celler i detentionen til. Jeg har ikke præcist kendskab til hvornår møblementet blev leveret til detentionen i Ilulissat. Efter det oplyste skete det i efteråret 2006. Jeg må herefter lægge til grund at et antal domfældte og tilbageholdte har opholdt sig i kortere eller længere tid i detentionslokaler som alene var møbleret med en madras på gulvet – i nogle tilfælde vel med to madrasser til to personer.

I udtalelsen har politimesteren anført at der i den angivne periode har opholdt sig '9 tilbageholdte og 5 domfældte' i detentionen.

Det fremgår imidlertid af de oversigter over tilbageholdte og domfældte som politimesteren samtidig har henvist til, at 7 af de 9 tilbageholdte – også – har opholdt sig i detentionen i Ilulissat som afsonere (efter at de havde modtaget dom), heraf 5 i mere end få dage. Listen over domfældte der har opholdt sig i detentionen i Ilulissat i den angivne periode 'i.f.m. indkaldelse til afsoning eller gennemrejse', indeholder 7 personer. 2 af disse 7 personer har efter det oplyste opholdt sig i detentionen i flere dage (begge fra den 21. til den 24. april 2007).

Under henvisning hertil beder jeg politimesteren om at forklare hvorledes oplys-

ningen om at der alene har opholdt sig 5 domfældte i detentionen i den angivne periode, skal forstås.

En gennemgang af de oplysninger der nu foreligger om belægningen i detentionen i Ilulissat fra den 1. januar til den 1. november 2007, viser at der i perioden fra den 11. februar til den 19. juni 2007 konstant har været mere end én tilbageholdt/ domfældt i detentionen ad gangen. Gennemgangen viser også at der i perioden fra den 11. februar til den 19. juni 2007 typisk har været *mere* end 2 tilbageholdte/ domfældte i detentionen, og at der har opholdt sig 4 tilbageholdte/ domfældte i detentionen i sammenlagt 30 dage (fra den 21. april til den 24. april 2007 og fra den 27. april til den 24. maj 2007).

En sammentælling af tallene for de 9 tilbageholdte viser en samlet opholdstid i detentionen på 497 dage, svarende til et gennemsnit på 55 dage (opholdstiden for den enkelte tilbageholdte varierer fra 28 til 134 dage).

De oplysninger som jeg samtidig har modtaget fra detentionen i Sisimiut, tyder på at der har været lignende belægningsforhold i denne detention mens (A) opholdt sig dér, eller værre. Jeg henviser til oplysningen fra politiet i Sisimiut om at der samtidig var 9 andre sager verserende med tilbageholdte – herunder en drabssag og flere tunge narkosager.

Jeg har ikke kendskab til hvordan forholdene er eller har været i relation til det her rejste spørgsmål i andre detentioner i Grønland.

Politimesteren i Grønland har i udtalelsen af 7. november 2007 oplyst at have 'iværksat initiativer til at sikre, at det også er det faktiske udgangspunkt, at tilbageholdte og afsonere kun undtagelsesvist opholder sig i politiets detentioner'. Politimesteren har henvist til at den ledende anstaltsleder hver onsdag orienteres om belægningen i politiets detentioner med henblik på at tilbageholdte og afsonere opholder sig i kriminalforsorgens institutioner.

Jeg beder politimesteren om at oplyse hvilke andre initiativer politimesteren har iværksat med det angivne formål (at sikre at tilbageholdte og afsonere kun undtagelsesvist opholder sig i politiets detentioner).

Jeg er opmærksom på at de akter som jeg har modtaget sammen med myndighedernes udtalelser, indeholder oplysninger som kunne tyde på at belægningsforholdene i detentionerne i Grønland er blevet væsentligt forbedret siden medio 2007 – i øvrigt med den virkning at belægningen i anstaltssektoren er steget proportionalt således at der (med Direktoratet for Kriminalforsorgens ord, jf. udtalelsen af 8. maj 2008) er opstået problemer med overbelægning i anstaltssektoren i Grønland.

I ingen af udtalelserne er det anført at forøgelsen af antallet af pladser i anstaltssektoren med tilkomsten i sommeren 2007 af den midlertidige anstalt for domfældte i Kangerlussuaq kan have haft en indirekte og væsentlig betydning for den nedgang i belægningen i detentionerne i Grønland som bl.a. fremgår af oplysningerne om detentionen i Ilulissat, og som også Direktoratet for Kriminalforsorgen i udtalelsen af 8. maj 2008 har oplyst om. Jeg henviser til direktoratets oplysning om at antallet af dagfolk i anstalterne siden efteråret 2007 samlet er faldet fra ca. 6 pr. dag – for samtlige 5 anstalter, som jeg forstår direktoratets udtalelse – til 2 pr. dag i 2007.

Jeg bemærker i den forbindelse at denne – midlertidige – anstalt er lukket med udgangen af juli måned 2008.

Til det samlede billede hører også hensynet til at venterkøen i Grønland ikke stiger igen.

Behovet for anbringelse af domfældte og tilbageholdte i detentionslokaler opstår akut. Det betyder – sammenholdt med de geografiske forhold – at der ikke er mulighed for hurtigt at få fremskaffet yderligere møblement i de tilfælde hvor mere end et de-

tentionslokale skal belægges med en tilbageholdt/ domfældt.

Som de konkrete sager også illustrerer, taler det for at detentionerne råder over flere møblementer (til akut opstilling). Problemet knytter sig specielt til de byer hvor der ikke ligger en anstalt, men dog ikke udelukkende. Jeg går således ud fra at også såkaldte dagfolk skal forsynes med møblement. Men som sagen med (A) viser, er der grænser for hvilke tilbageholdte en eventuel anstalt for domfældte kan modtage. Jeg henviser til de divergerende oplysninger i sagen om baggrunden for at (A) ikke blev modtaget af Anstalten for domfældte i Sisimiut: Politimesteren i Grønlands oplysning om at dette skyldtes overbelægning i anstalten, og Direktoratet for Kriminalforsorgens – senere – oplysning om at den pågældende ikke kunne være dagmand i anstalten allerede fordi han på daværende tidspunkt var isolant; en oplysning som anstalten ifølge direktoratet har fået bekræftet af stationslederen ved politiet i Sisimiut.

Jeg anmoder Politimesteren i Grønland, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet om at udtale sig herom.

Leverance af møblement til detention i Sisimiut

Jeg har hidtil lagt til grund at der er sket leverance af møblement til detentioner i Grønland i efteråret 2006.

Jeg må nu konstatere at leverancen til detentionen i Sisimiut imidlertid først skete i juni måned 2007. Direktoratet for Kriminalforsorgen har anført at det ikke har været muligt at få klarlagt årsagen hertil.

Jeg har overvejet at iværksætte en nærmere undersøgelse af spørgsmålet. Efter omstændighederne undlader jeg det imidlertid.

'Onsdagsindberetninger'

Politimesteren i Grønland har i udtalelsen af 17. december 2007 oplyst at den ledende anstaltsleder i Grønland hver onsdag bliver underrettet om belægningen i politiets detentioner. Dette har – forstår jeg – været praktiseret siden efteråret 2007.

Jeg går – også på baggrund af de oplysninger som er fremkommet i denne sag – ud fra at også politimesteren selv vil holde sig løbende orienteret om de ugentlige indberetninger.

I betragtning af den tid som der hidtil er medgået til behandlingen af denne sag, anmoder jeg om at de udtalelser som jeg har anmodet om, bliver afgivet hurtigst muligt. Jeg anmoder om at politimesterens og direktoratets udtalelser sendes til mig gennem Justitsministeriet med henblik på at det som politimesteren og direktoratet anfører, kan indgå i grundlaget for ministeriets stillingtagen."

Ombudsmanden modtog herefter (yderligere) udtalelser fra Politimesteren i Grønland, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet – fra sidstnævnte i brev af 22. januar 2009.

I brev af 10. februar 2009 udtalte ombudsmanden sig på ny i sagen idet han anførte følgende:

"Jeg har modtaget Justitsministeriets udtalelse af 22. januar 2009 og de udtalelser mv. fra Politimesteren i Grønland og Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg i mit brev af 22. september 2008 tillige har bedt om.

1. I udtalelsen har ministeriet anført følgende mere generelt om forholdene i detentionerne i Grønland:

'Bl.a. på baggrund af de konkrete sager, som Folketingets Ombudsmand har rejst vedrørende anvendelsen af detentionerne i Grønland, har Justitsministeriet, Politimesteren i Grønland og Direktoratet for Kriminalfor-

sorgen således drøftet, hvorledes sådanne sager kan forhindres fremover.

Politimesteren i Grønland og Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyste på mødet [den 12. december 2008; min bemærkning], at der allerede var taget flere initiativer med henblik på at sikre, at detentionsrum i Grønland kun undtagelsesvist anvendes til anbringelse af andre end berusere – f.eks. tilbageholdte og domfældte – og i givet fald med møblement.

På mødet blev Politimesteren i Grønland og Direktoratet for Kriminalforsorgen enige om en yderligere opstramning af praksis, som i videst muligt omfang skal sikre, at detentionsrum ikke anvendes til andet end det, de er beregnet til, og hvis dette sker, da kun i kortere tidsrum.

Det bemærkes i den forbindelse, at bl.a. de særlige geografiske og vejr-mæssige forhold samt efterforskningsmæssige hensyn i visse tilfælde fortsat vil kunne gøre det nødvendigt at anbringe tilbageholdte og domfældte i detentionsrum – dette gør sig naturligvis særligt gældende for de fjernere egne af Grønland.

Politimesteren har oplyst, at der dags dato [dvs. den 22. januar 2009; min bemærkning] er anbragt i alt to tilbageholdte personer i detentionsrum i Grønland – begge på Østkysten. Disse to personer har været tilbageholdt siden henholdsvis den 5. og 17. januar 2009. Der er pt. ikke anbragt domfældte i detentionsrum i Grønland.

Justitsministeriet kan i øvrigt oplyse, at det på mødet den 12. december 2008 blev aftalt – som supplement til de løbende drøftelser – at afholde halvårige møder mellem ministeriet, Politimesteren i Grønland og Direktoratet for Kriminalforsorgen om status for anvendelsen af detentionsrum i Grønland til andre end berusere. I den forbindelse vil Justitsministeriet særligt drøfte spørgsmålet om anbringelse af tilbageholdte i isolation med Politimesteren i Grønland og Direktoratet for Kriminalforsorgen.'

Jeg lægger herefter til grund at Justitsministeriets beslutning af 22. marts 2006 – om at detentionsrum i Grønland ikke længere skal anvendes til andet end det som de er beregnet til, nemlig anbringelse af berusere og, hvis det alligevel sker, da kun i kortere tidsrum – nu efterlevs i praksis. Jeg lægger også til grund at Justitsministeriet løbende er opmærksom på hvordan detentionerne i Grønland anvendes i fremtiden, bl.a. ved afholdelse af halvårige møder med Politimesteren i Grønland og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Jeg tager det oplyste til efterretning, og jeg beder om at blive orienteret om resultatet af det første halvårige møde.

2. I mit brev af 22. september 2008 anmodede jeg om oplysning om hvorvidt det var korrekt at detentioner med færre end tre detentionsrum ikke var blevet forsynet med sammenklappeligt møblement. I bekræftende fald bad jeg om oplysning om hvor mange og hvilke detentioner der ikke havde modtaget møblement.

Politimesteren i Grønland har oplyst at politimesteren

'... bestilte et sæt sammenklappelige senge, stole og borde til hver af de grønlandske detentioner med tre eller flere detentionsrum, idet der dog ikke blev bestilt sammenklappeligt møblement til detentionen i Qeqertarsuaq, hvor der allerede var mulighed for at møblere et detentionsrum med en seng, et rullebord og en stol. Politimesteren har endvidere oplyst, at der – ud over detentionen i Qeqertarsuaq – ikke blev bestilt sammenklappeligt møblement til detentionerne i Kangerlussuaq, Qasigianguit, Illoqqortoormiut og Qaanaaq. Politimesteren har i udtalelsen oplyst, at baggrunden for dette er, at detentionerne i Kangerlussuaq, Qasigianguit, Illoqqortoormiut og Qaanaaq ikke var egnede til anbringelse af tilbageholdte og domfældte, hvorfor der som altovervejende hovedregel ikke anbringes tilbageholdte og domfældte i disse detentioner.

Politimesteren har endvidere oplyst, at der ikke blev bestilt sammenklappeligt møblement til detentionen i Illoqqortoormiut, da det ene af de tre detentionsrum er indrettet til forrum/fællesrum, og der således reelt kun er to detentionsrum. Den daværende stationsleder har i øvrigt i en notits af 2. oktober 2008 oplyst over for politimesteren, at der i de to detentionsrum er en muret briks med en madras, og at begge detentionsrum kan møbleres med en stol og et lille bord.
...'

(Ovenstående citat er fra Justitsministeriets udtalelse af 22. januar 2009).

Jeg må – når jeg sammenholder det oplyste med de oplysninger som jeg i øvrigt har – forstå det oplyste således at to af de detentioner som ikke har modtaget møblement, har færre end tre detentionsrum. Det er detentionerne i Kangerlussuaq og Qaanaaq som ikke skønnes at være egnede til anbringelse af domfældte og tilbageholdte.

Inspektionschef Lennart Frandsen har besøgt detentionen i Kangerlussuaq og kan bekræfte at detentionsrummene dér – to rum – ikke er egnede til anbringelse af domfældte og tilbageholdte, jf. også inspektionsrapporten af 4. marts 2006 (s. 7-8). Hertil kommer også at der fra Kangerlussuaq er gode transportmuligheder til andre byer i Grønland.

Inspektionschefen har ikke besøgt detentionen i Qaanaaq, men jeg lægger til grund at den heller ikke er egnet til anbringelse af domfældte og tilbageholdte.

I Qasigiannuguit blev der i andet halvår af 2004 efter kritik og henstilling fra Folketingets Ombudsmand etableret en ny detention. Ifølge de oplysninger som jeg er i besiddelse af, er detentionen indrettet med tre detentionsrum (og stationslederbolig) i bygning B 717.

Jeg beder om nærmere oplysninger om hvorfor denne nyetablerede detention med tre detentionsrum skønnes at være uegnet til (kortvarig) anbringelse af dom-

fældte og tilbageholdte og derfor ikke er blevet forsynet med et møblement.

Inspektionschef Lennart Frandsen foretog den 21. maj 2003 inspektion af den tidligere detention i Qasigiannuguit. Justitsministeriet er løbende blevet gjort bekendt med inspektionsrapporter om denne inspektion og om etableringen af den nye detention, senest ved brev herfra af 3. december 2003. Rigspolitichefen, med hvem brevvekslingen om den nye detention er ført, har behandlet sagen under j.nr. 2003-3220/82-2.

Jeg lægger endelig til grund at detentionen i Illoqqortoormiut har tre detentionsrum, at et af detentionsrummene er indrettet til forrum/fællesrum, og at begge de to andre detentionsrum kan møbleres med en stol og et lille bord.

I udtalelsen af 22. januar 2009 har Justitsministeriet oplyst at der denne dato var anbragt to tilbageholdte i detentionsrum på østkysten. Det er ikke oplyst om der var tale om anbringelse i den samme detention. Den ene af de anbragte havde den 22. januar 2009 opholdt sig i den pågældende detention i 17 dage, den anden i 5 dage.

Hvis der er tale om den samme detention, f.eks. detentionen i Tasiilaq, hvilket jeg umiddelbart anser for sandsynligt, og hvis detentionsrummene alene er forsynet med *et* sæt sammenklappeligt møblement, indebærer det at den ene af de tilbageholdte har opholdt sig i nogen tid i et detentionsrum der alene har været 'møbleret' med en madras på gulvet.

Jeg iværksætter ikke en nærmere undersøgelse af de to anbringelser på det foreliggende grundlag, men bemærker at disse anbringelser understreger betydningen af at der er tale om kortvarige anbringelser.

Jeg henviser i øvrigt til det som er anført under pkt. 6 nedenfor.

3. I min udtalelse af 22. september 2008 henstillede jeg til Politimesteren i Grønland og Justitsministeriet at overveje en generel regel i dagsbefaling nr. 1 af 2. maj 2008, pkt. 4.6.1.1 og 4.6.1.2, hvorefter der skal ske tv-overvågning af domfældte og tilbageholdte i mindst 7 døgn med tilhørende fuldt oplyst detentionsrum døgnet rundt før tv-overvågningen permanent kan slås fra. Jeg anførte en nærmere begrundelse for min henstilling.

Politimesteren i Grønland har i fortsættelse af to skriftlige udtalelser til Justitsministeriet telefonisk oplyst over for ministeriet at politimesteren vil inddrage mine bemærkninger ved den kommende ændring af dagsbefalingen.

Jeg henstillede også til Justitsministeriet og Politimesteren i Grønland at overveje at ændre dagsbefalingen således at dagsbefalingen kommer til at indeholde en bestemmelse om at detentionsrummene – når de undtagelsesvist anvendes til anbringelse af andre end berusere – skal være møbleret med en sammenklappelig seng, stol og bord.

Justitsministeriet har oplyst at Politimesteren i Grønland telefonisk har oplyst at der vil blive taget højde for dette ved den kommende ændring af dagsbefalingen.

Jeg afventer orientering om ændringerne i dagsbefalingen. Efter min opfattelse bør ændringerne ske snarest muligt.

4. I mit brev af 22. september 2008 anmodede jeg om en forklaring på hvordan en oplysning om at der alene havde opholdt sig fem domfældte i detentionen i Ilulissat i perioden fra den 1. januar 2007 til den 1. november 2007, skulle forstås.

Politimesteren i Grønland har givet en forklaring og har beklaget hvis hans oplysning har været meningsforstyrrende.

Jeg foretager ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

5. I udtalelsen af 22. januar 2009 har Justitsministeriet nærmere redegjort for hvordan den løbende – ugentlige – kontrol med at domfældte og tilbageholdte kun undtagelsesvist opholder sig i politiets detentioner, vil ske.

Jeg har noteret mig det oplyste.

6. I Tasiilaq er der *nu* – efter at arbejdet med en tilbygning til detentionen er færdigt – ifølge de oplysninger som jeg i øvrigt er i besiddelse af, etableret en detention med fem detentionsrum.

Jeg forstår at der (også) til denne detention alene er anskaffet *et* møblement.

I betragtning af beliggenheden på østkysten hvor der ikke er en anstalt for domfældte, og i betragtning af de oplysninger om anvendelsen af denne detention som indgik i beslutningen om at udvide detentionen (j.nr. 2006-2982-618 om overbelægning i detentionen i Tasiilaq), synes der i hvert fald i denne detention at være behov for mere end et sæt møblement.

Jeg henstiller til Politimesteren i Grønland og Justitsministeriet at overveje at anskaffe yderligere møblement til detentionen i Tasiilaq.

Jeg henviser i øvrigt til det som jeg har anført ovenfor under pkt. 2 i slutningen.

Jeg kan i øvrigt oplyse at det er planlagt at Folketingets Ombudsmand foretager inspektion af detentionen i Tasiilaq i august/ september måned 2009.

7. Jeg har i brevet af 22. september 2008 udtalt at det er overordentlig kritisabelt at en tilbageholdt i en periode på i alt 74 døgn var anbragt i detentionen i Sisimiut hvor detentionsrummet alene var 'møbleret' med en madras på gulvet, og under nogle nærmere beskrevne forhold. (Tv-overvågning døgnet rundt og oplyst detentionsrum).

I tilslutning til denne kritik anmodede jeg Politimesteren i Grønland og Justitsministeriet om at oplyse nærmere om baggrunden for at den pågældende tilbageholdte ikke blev modtaget i Anstalten for domfældte i Sisimiut.

Justitsministeriet har bl.a. oplyst at dette ikke i hele perioden skyldtes efterforskningsmæssige hensyn, men i en del af perioden alene pladsforhold.

Jeg finder ikke tilstrækkelig anledning til på nuværende tidspunkt at iværksætte en nærmere undersøgelse af dette forhold.

8. I brevet af 22. september 2008 gjorde jeg, på grundlag af det der blev oplyst over for mig, en bemærkning om at jeg hidtil havde lagt til grund at leverancen af møblement til detentionen i Sisimiut var sket i efteråret 2006, men at jeg måtte konstatere at det først var sket i juni 2007.

Direktoratet for Kriminalforsorgen og Politimesteren i Grønland har herefter nærmere undersøgt tidspunktet for leverancen. Det har herved vist sig at stationslederen ved Politiet i Sisimiut den 22. oktober 2006 har kvitteret for modtagelsen af et møblement.

Det der tidligere blev oplyst om forløbet med møbleringen af detentionen i Sisimiut, også i den periode da den tilbageholdte der er omtalt i pkt. 7 ovenfor, var placeret i detentionen, forekommer herefter helt uforståeligt.

Jeg har imidlertid besluttet ikke på nuværende tidspunkt at foretage en nærmere undersøgelse af dette forhold. Jeg er enig med Politimesteren i Grønland i at det er beklageligt at oplysningerne i politimesterens udtalelse af 27. februar 2008 ikke var korrekte. Jeg henviser til politimesterens udtalelse af 10. november 2008 til Justitsministeriet. Jeg har noteret mig at Justitsministeriet ikke finder anledning til at foretage sig yderligere vedrørende dette forhold.

9. Til Justitsministeriets orientering vedlægger jeg en kopi af en e-mail af 19. januar 2009 som er modtaget her ved embedet, bl.a. om en 20-årig tilbageholdts anbringelse i ca. fem måneder i 2007/2008 i detentionen i Narsaq. E-mailen er en gengivelse af en artikel i AG. Detentionsrummet var, ifølge artiklen, alene 'møbleret' med en madras på gulvet (og et tv). I nogle tilfælde måtte den 20-årige dele detentionsrummet med en anden indsat.

De nærmere omstændigheder bag artiklen har jeg ikke undersøgt."

Justitsministeriet afgav udtalelse den 15. juni 2009.

I brev af 23. juni 2009 henvendte inspektionschefen sig igen til Justitsministeriet på ombudsmandens vegne.

Ministeriets besvarelse foreligger endnu ikke.

IV-B. Besøg på kvindeafdelingen i Anstalten ved Herstedvester

Beretningen for 2004, s. 671: Besøgsrapport og opfølgingsbrev

Beretningen for 2005, s. 949: Opfølgingsbreve

Beretningen for 2008: Afsluttende brev

Afsluttet

(J.nr. 2004-3309-628)

Efter yderligere brevveksling i sagen orienterede Direktoratet for Kriminalforsorgen i brev af 2. september 2008 om udmøntningsplanen for flerårsaftalen for 2008-2011 om bl.a. etablering af en selvstændig kvindeafdeling. Direktoratet vedlagde en projektbe-

skrivelse og oplyste at en ny kvindeafdeling forventes at blive taget i brug i 2010.

I brev af 8. september 2008 tog inspektionschefen på ombudsmandens vegne det oplyste til efterretning.

IV-D. Inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling (Psykiatrisk Center Hvidovre)

Beretningen for 2005, s. 828: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1 og 2
Beretningen for 2006, s. 889: Opfølgingsrapport nr. 3
Beretningen for 2007, s. 911: Opfølgingsrapport nr. 4 og opfølgende brev
Beretningen for 2008: Afsluttende brev
Afsluttet
(J.nr. 2004-3564-424)

I anledning af det opfølgende brev af 5. august 2008 modtog ombudsmanden breve af 2. og 17. december 2008 fra Region Hovedstadens Psykiatri. I brev af 4. december 2008 kom inspektionschefen på ombudsmandens vegne med nogle bemærkninger til det materiale der var vedlagt brevet af 2. december 2008 om lokale retningslinjer for indgreb og begrænsninger. I et afsluttende brev af 7. januar 2009 til Region Hovedstadens Psykiatri med kopi til Psykiatrisk Center Hvidovre skrev inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

“ ...

Byggeprojektet (inspektionsrapportens pkt. 2)

I brev af 5. august 2008 noterede jeg mig at der var lavet et byggeprogram hvorefter afsnit 801, 804 og 809 skal være lukkede afsnit, og afsnit 812 omdannes til et lukket gerontopsykiatrisk afsnit. I brev af 4. december 2008 noterede jeg mig at byggeprojektet ikke som planlagt blev forelagt regionsrådet i september 2008, men at der arbejdes videre med projektet, og at et forslag hertil skal forelægges regionsrådet i marts 2009. Jeg meddelte samtidig at jeg afventer tilbagemelding om resultatet af regionsrådets behandling af forslaget til sin tid, og i brevet af 17. december 2008 har Psykiatrien oplyst at jeg vil høre nærmere når sagen har været forelagt regionsrådet på rådets møde den 17. marts 2009.

Indgreb og begrænsninger og tilpasning af husordenen (inspektionsrapportens pkt. 5.7)

I brevet af 5. august 2008 noterede jeg mig at et forslag til lokale retningslinjer om indgreb og tilpasning af husordenen var i høring med henblik på forelæggelse til godkendelse i kvalitetsrådet den 25. august 2008. I en e-mail af 1. september 2008 oplyste Psykiatrien at dette møde var aflyst, og at der endnu ikke var fastsat en ny dato. Psykiatrien vedlagde kopi af en lokal husorden og af 'HUSORDEN, personalets håndtering i forbindelse med opretholdelse af husorden' der var udarbejdet i august 2008. Heri er retningslinjer om indgreb og begrænsninger i adgangen til besøg og telefonering mv.

Med brev af 2. december 2008 sendte Psykiatrien mig en politik for udfærdigelse af husordener der var vedlagt et eksempel herpå, og en vejledning der beskriver hvem der har kompetence til at beslutte tiltag i anledning af overtrædelser af husordenen, og hvordan sådanne overtrædelser skal håndteres. Da det ikke fremgik om dette materiale havde været forelagt kvalitetsrådet, bad jeg i brevet af 4. december 2008 om oplysning herom, og jeg fremkom samtidig med nogle bemærkninger til det vedlagte materiale. I brevet af 17. december 2008 har Psykiatrien oplyst at forslaget har været forelagt kvalitetsrådet, og Psykiatrien har samtidig vedlagt revideret materiale med oplysning om at mine kommentarer er taget til efterretning.

Jeg har noteret mig at der nu er udfærdiget generelt materiale om udfærdigelse af husordener og indgreb og begrænsninger mv., og at Psykiatrien har revideret dette materiale på baggrund af mine bemærkninger i brevet af 4. december 2008. Det fremsendte materiale giver mig ikke anledning til yderligere bemærkninger, men jeg anbefaler at Psykiatrien ved næste revision af materialet tydeliggør hvornår der er tale om husordener og retningslinjer om indgreb og begrænsninger. I den forbindelse kan jeg til orientering oplyse at jeg ved andre inspektioner af psykiatriske afdelinger har udtalt at det efter min opfattelse er mest hensigtsmæssigt at de generelle regler der gælder for alle patienter, og reglerne om de begrænsninger og indgreb der kan besluttes efter en konkret vurdering, opdeles i to selvstændige dokumenter (henholdsvis husorden og retningslinjer). Det er endvidere min opfattelse at retningslinjerne om begrænsninger og indgreb kun bør rettes til personalet, men at alle patienter i det informationsmateriale der udleveres til patienten ved indlæggelsen (f.eks. en husorden), bør informeres om retningslinjernes eksistens og muligheden for at få dem udleveret. Patienterne bør således orienteres om at det i særlige tilfælde kan være nødvendigt at træffe beslutning om begrænsninger i den sædvanlige livsudfoldelse af hensyn til patienten selv, medpatienter, personale og/eller omverdenen. En husorden bør fremstå overskuelig og ikke for omfattende.

Euforiserende stoffer og alkohol (inspektionsrapportens pkt. 5.18)

I e-mailen af 1. september 2008 henviste Psykiatrien til tidligere aftale om fremsendelse af forholdsregler i relation til euforiserende stoffer og alkohol der manglede at få indarbejdet nogle aftaler med politiet. Dette er således indarbejdet i ovennævnte materiale.

Jeg afventer Psykiatriens tilbagemelding vedrørende behandlingen af byggeprojektet på regionsrådets møde den 17. marts 2009, men betragter i øvrigt herefter inspektionssagen som afsluttet.”

Ombudsmanden modtog herefter et brev af 28. maj 2009 hvori Psykiatrien oplyste at byggeprojektet (ombygning af en fløj med etablering af enestuer) nu er en integreret del af et samlet ombygningsprojekt for Psykiatrisk Center Hvidovre. Dette projekt er klargjort til udbud og afventer en udmelding fra regionsrådet om bevillinger hertil. Denne udmelding forventedes at komme senere i 2009.

Psykiatrien bemærkede til slut at der blev bevilget 6 millioner kroner til det oprindelige byggeprojekt under den forudsætning at byggeprojektet blev afsluttet i år. Da det ikke vil ske, vil denne bevilling bortfalde, og der skal derfor søges en ny bevilling hvis regionsrådet ikke giver bevilling til det samlede ombygningsprojekt.

I brev af 11. juni 2009 noterede inspektionschefen sig på ombudsmandens vegne det oplyste.

IV-C. Nedlæggelse af dobbeltceller i landets arresthuse

Beretningen for 2006, s. 724: Korrespondance

Beretningen for 2008: Opfølgning

Yderligere opfølgning forventes

(2006-4007-628)

I breve af 8. november 2007 og 12. december 2008 meddelte Direktoratet for Kriminalforsorgen at det var besluttet at nedlægge henholdsvis den mindste dobbeltcelle i Arresthuset i Viborg og en dobbeltcelle i Arresthuset i Aalborg. Det noterede inspektionschefen sig på ombudsmandens vegne i breve af 12. november 2007 og 15. december 2008.

For så vidt angår spørgsmålet om fastsættelse af minimumskrav til cellestørrelse, modtog ombudsmanden et brev af 15. maj 2009 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. Direktoratet oplyste heri

- at det var besluttet at indarbejde minimumskrav til cellestørrelse i direktoratets cirkulære af 3. maj 1977 om udstyr af indsattes opholdsrum mv.,
- at minimumsstørrelsen ville blive fastsat til 6 m² for enkeltceller og 8 m² for dobbeltceller, men at kriminalforsorgen så vidt muligt vil arbejde for at cellerne faktisk bliver større, og
- at der ikke vil blive sondret mellem nybyggeri og eksisterende byggeri med hensyn til minimumsstørrelsen.

I et brev af 26. juni 2009 skrev inspektionschefen herefter følgende til direktoratet på ombudsmandens vegne:

"...

Jeg har noteret mig at direktoratet vil fastsætte minimumskrav til størrelsen af celler (jf. pkt. 18.3 i de europæiske fængselsregler hvorefter der i national lovgivning skal fastsættes specifikke minimumskrav med hensyn til de forhold der er nævnt i bl.a. pkt. 18.1 om indkvartering af de indsatte).

I forbindelse med opførelsen af Statsfængslet Østjylland blev der (i juni 2000) udarbejdet nogle kravspecifikationer, herunder med hensyn til størrelsen af de indsattes celler (stuer). Heri er bl.a. anført følgende:

'Størrelse af celler

Kravforudsætninger

I De Europæiske Fængselsregler anbefales det, at indsatte overnatter i individuelle celler undtagen i tilfælde, hvor det anses for en fordel, at en indsat indkvarteres sammen med andre indsatte.

I den nye straffuldbyrdslov er det fastslået, at indsatte som udgangspunkt skal afsones i enkeltceller. I alle de lukkede fængsler har de indsatte i dag enkeltceller.

Ombudsmanden har påpeget, at han finder at celler med et gulvareal på godt 6 m², som i det nuværende Statsfængsel i Horsens, er for små.

...

Undersøgelse

Danske forhold

Cellestørrelserne i de danske fængsler varierer fra ca. 6 m² til 12 m², afhængig af bygningernes alder og om der er etableret selvstændigt toiletrum i tilknytning til cellerne. De celler, der senest er indrettet i kriminalforsorgens institutioner, har et brutto boligareal på ca. 9 m², hertil kommer et areal på ca. 1,5 m² til toiletrum inde på cellen.

...

Udenlandske erfaringer

Normalcellerne i de nye fængsler i Norge, Sverige, Canada og Holland er de fleste steder enkeltceller på 10 m² - 12 m².

...

Brugersynspunkter

Både ansatte og indsatte er enige om, at der udelukkende bør indrettes enkeltceller.

Overvejelser og anbefalinger

Projektgruppen finder, at der udelukkende skal indrettes enkeltceller ud fra to hovedsynspunkter: sikkerhedshensyn og den enkelte indsattes ret til at opretholde et privatliv.

Størrelsen af de enkelte celler skal afpasses i forhold til det inventar, der skal være på cellen. Ud fra den standard, der i dag er gældende for celleinventar er der minimum brug for, at enkeltceller har et beboelsesareal på ca. 9 m² (excl. toilet/bad). Projektgruppen anbefaler, at dette følges.'

Som nævnt i mit brev af 8. december 2006 synes der i bemærkninger til pkt. 18.3 i de europæiske fængselsregler (der blev vedtaget af Ministerkomitéen den 11. januar 2006) at være indikationer der tyder på at CPT (Europarådets Torturkomité) mener at minimumsstandarden bør være 9-10 m² for enkeltceller og måske 12 m² for dobbeltceller.

I brev af 9. februar 2007 oplyste direktoratet at en sådan størrelse kun vil være mulig ved nybyggeri, og at standarden ved nybyggeri er en cellestørrelse (enkektceller) på 9 m² (og 3 m² til toilet og bad).

I brev af 19. februar 2007 erklærede jeg mig enig i at minimumsstandarden i relation til arealkrav for nybyggeri ikke nødvendigvis umiddelbart vil kunne gælde for kriminalforsorgens ældre institutioner.

For så vidt angår dobbeltceller, har jeg – som også anført i mit brev af 8. december 2006 til direktoratet i sagen om inspektionen den 26. januar 2006 af Arresthuset i Herning – tilkendegivet at en celle på 9 m² efter min opfattelse ikke er egnet til at blive benyttet som dobbeltcelle.

Selv om et areal på 6 m² for enkeltceller og 8 m² for dobbeltceller efter min opfattelse ikke er tilfredsstillende, har jeg ingen bemærkninger til at direktoratet for det eksisterende byggeris vedkommende vil fastsætte minimumskraverne til cellestørrelsen til disse størrelser. For så vidt angår dobbeltcellerne, henviser jeg dog til mit brev af 19. februar 2007 hvori jeg tog til efterretning at direktoratet ville nedlægge de mindste dobbeltceller (hvoraf nogle nu er nedlagt), og at direktoratet var indstillet på at nedlægge de mindste dobbeltceller (på under 10 m²) over en overskuelig årække. Idet jeg går ud fra at der ikke er planer om at etablere nye dobbeltceller, beder jeg direktoratet om at oplyse om direktoratet – når de mindste dobbeltceller (på under 10 m²) er nedlagt – vil overveje at justere minimumskravet for dobbeltceller.

Jeg beder endvidere direktoratet om at oplyse hvorvidt de minimumskrav som direktoratet agter at fastsætte for cellestørrelsen, for så vidt angår nybyggeri, harmonerer med de tilkendegivelser der er gengivet ovenfor. Det bemærkes at jeg er opmærksom på at direktoratet så vidt muligt vil arbejde for at cellerne faktisk er større end minimumsstørrelsen.

Endelig beder jeg direktoratet om at oplyse nærmere om de overvejelser som direktoratet har haft med hensyn til den form som reglerne om minimumskrav for cellestørrelse skulle udformes i. Jeg henviser til direktoratets brev af 4. juli 2008 til mig, Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 4 og 6, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (2000 [rettelig 2002; min tilføjelse]), s. 578 f."

IV-D. Inspektion af Roskilde Amtssygehus Fjorden (Psykiatrien Roskilde/Køge)

Beretningen for 2006, s. 752: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1 og 2

Beretningen for 2007, s. 917: Opfølgingsrapport nr. 3

Beretningen for 2008: Opfølgingsbrev

Yderligere opfølgning forventes

(J.nr. 2005-3424-424)

I anledning af opfølgingsrapport nr. 3 af 20. december 2007 om inspektionen den 17. november 2005 af Roskilde Amtssygehus Fjorden modtog ombudsmanden et brev af 2. oktober 2008 fra Psykiatrien Region Sjælland.

I brev af 17. november 2008 skrev inspektionschefen herefter følgende til Psykiatrien på ombudsmandens vegne.

“... ”

Ad pkt. 5.7.

Jeg henstillede til regionen at foranledige at der i husordenerne – i generelle vendinger – blev indført oplysning om de (forskellige) konsekvenser som manglende overholdelse af husordenen vil kunne medføre. Min henstilling skyldtes at Psykiatrien i sin tidligere udtalelse havde anført at konsekvenserne af manglende overholdelse af husordenen ikke er de samme for alle patienter (og derfor ikke ville blive beskrevet i husordenen). Jeg henviste på ny til at det udtrykkeligt af forarbejderne til psykiatrilovens § 2 a og af pkt. 9 i vejledning nr. 122 af 14. december 2006 fremgår at husordener skal indeholde oplysning om konsekvenserne af at reglerne heri ikke overholdes.

Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

I brevet af 2. oktober 2008 har Psykiatrien hertil anført følgende:

’... ’

I sine kommentarer til opfølgingsrapport nr. 3 anfører de to distriktsledelser bl.a., at man finder det uhensigtsmæssigt at en husorden – der også læses af meget dårlige pa-

tienter – indeholder detaljerede beskrivelser af konsekvenserne af manglende overholdelse af husordenen.

Distriktsledelserne har derfor, på baggrund af henstillingen fra Folketingets Ombudsmand, anmodet deres respektive afdelingsledelser om at foretage en tilføjelse i eksisterende husordener i alle sengeafsnit. Det kommer således til at fremgå, at manglende overholdelse af husordenerne i det konkrete tilfælde vil blive taget op af personalet med henblik på fastlæggelse af konsekvenser for den aktuelle overtrædelse.

Distriktsledelserne giver udtryk for, at denne fremgangsmåde afspejler dels mentaliteten i et sengeafsnit, dels at det er bedst at patienten først i dialogen med personalet – når alle omstændigheder omkring bruddet på husordenen er klarlagt via dialogen – konkret kan blive oplyst om, enten hvilke yderligere konsekvenser fortsat brud på husordenen kan medføre, eller at man af behandlingsmæssige eller plejemæssige hensyn tillader, at netop denne patient på konkrete områder ikke følger den normale husorden.’

Det fremgår som nævnt af forarbejderne til psykiatrilovens § 2 a og den nævnte vejledning nr. 122 af 14. december 2006 (fra Sundhedsstyrelsen til landets psykiatriske afdelinger) at en husorden skal indeholde oplysning om ’konsekvenserne af, at husordenen ikke overholdes’. Det fremgår hverken af forarbejderne eller af vejledningen hvad der mere præcist menes hermed.

Jeg har derfor bedt Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse om at oplyse nærmere herom. Jeg vedlægger til orientering en kopi af mit brev af i dag til ministeriet.

Når jeg har modtaget svar fra ministeriet, vender jeg tilbage til opfølgningen vedrørende dette punkt.

Ad pkt. 5.9.

Jeg bad om underretning om resultatet af en evaluering af et nyt kostkoncept som var ved at blive testet på et af Psykiatrien Roskildes afsnit.

Psykiatrien har om dette punkt anført følgende:

’Den omtalte aftale om kostleverancen til patienterne [der udløb i december 2007; min tilføjelse] er blevet forlænget, bl.a. for at sikre den nødvendige kontinuitet i forbindelse med etableringen af Region Sjælland.

Det skal samtidig oplyses, at der er øget fokus på indholdet og kvaliteten af den mad, der tilbydes patienterne, ikke mindst i takt med den øgede opmærksomhed omkring kostens positive betydning for patientbehandlingen. Det øgede fokus understreges

af, at Region Sjællands forretningsudvalg den 16. september 2008 har drøftet en ny fælles strategi for kostforplejningen i regionen. Desuden er der i regionen iværksat et omfattende projekt om udvikling af den kulinariske madkvalitet – et projekt der bl.a. gennemføres ved hjælp af regionale udviklingsmidler.’

Jeg har noteret mig det oplyste. Da Psykiatrien imidlertid ikke (udtrykkeligt) har oplyst om resultatet af evalueringen af den nævnte test, beder jeg om oplysning herom.

Da jeg endvidere ikke af det referat der findes på regionens hjemmeside fra mødet i forretningsudvalget den 16. september 2008, kan se hvad den nye fælles strategi for kostforplejningen i regionen nærmere går ud på, beder jeg tillige om oplysning herom.”

Ombudsmanden modtog herefter et brev af 23. december 2008 med bilag fra Psykiatrien Region Sjælland.

IV-E. Inspektion af Københavns Rådhus

Beretningen for 2006, s. 796: Inspektionsrapport
Beretningen for 2007, s. 922: Opfølgingsrapport nr. 1
Beretningen for 2008: Opfølgingsrapport nr. 2 og 3
Yderligere opfølgning forventes
(J.nr. 2006-2923-160)

Efter afgivelsen af opfølgingsrapport nr. 1 modtog ombudsmanden en udtalelse af 24. april 2008 fra Københavns Kommune. I en opfølgingsrapport nr. 2 af 4. november 2008 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"...

Ad pkt. 3. Generelle forhold vedrørende Københavns Kommune og rådhuset

I den endelige rapport af 8. januar 2007 anførte jeg at det er muligt at finde Københavns Kommunes handicappolitik på kommunens hjemmeside. Den er dog ikke særlig nem at finde, da den ligger som et bilag til et beslutningsforslag og ikke umiddelbart er søgbar.

Derfor henstillede jeg i den endelige rapport til kommunen at gøre sin handicappolitik mere tilgængelig på hjemmesiden.

I sin udtalelse af 13. september 2007 anførte Københavns Kommune at kommunen arbejder på at gøre kommunens hjemmeside om kommunens handicappolitik lettere tilgængelig.

I min opfølgingsrapport nr. 1 tog jeg det oplyste til efterretning og bad kommunen om at orientere mig når arbejdet er fuldført.

Kommunen har ikke sendt denne orientering endnu. Jeg beder derfor kommunen om at underrette mig om hvorledes arbejdet med at gøre kommunens hjemmeside om handicappolitik lettere tilgængelig skrider frem, og hvornår det forventes færdigt.

Ad pkt. 4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering

I den endelige rapport skrev jeg at det ikke på kommunens hjemmeside er angivet hvor der findes indgange for mennesker med handicap og handicapparkeringspladser.

Jeg bad kommunen om at overveje at informere om tilgængelighedsforholdene på kommunens hjemmeside således at mennesker med handicap har mulighed for at orientere sig på forhånd.

Københavns Kommune oplyste i sin udtalelse af 13. september 2007 at adgangsforholdene for mennesker med handicap vil blive søgt taget med på kommunens hjemmeside om kommunens handicappolitik.

I min opfølgingsrapport nr. 1 noterede jeg mig det oplyste og bad om underretning om udfaldet af kommunens forsøg.

Kommunen har endnu ikke underrettet mig, hvorfor jeg igen beder om underretning om det nævnte spørgsmål.

Ad pkt. 4.1.1. Hovedindgangen

Hovedindgangen består af en stor dobbeltdør som åbner indad. Døren er meget tung at åbne.

Ældre mennesker samt mennesker med arm- og håndhandicap vil have vanskeligt ved at åbne døren ved egen kraft. En del mennesker med handicap vil slet ikke kunne åbne døren. Jeg henstillede derfor i den endelige rapport til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre døren lettere at åbne, eventuelt ved at installere en automatisk døråbner som aktiveres ved et let tryk på håndtaget.

I sin udtalelse af 13. september 2007 anførte kommunen følgende vedrørende dette punkt:

‘Der har tidligere været opsat automatisk døråbner ved hovedindgangen. Desværre gav det anledning til andre problemer bl.a. af sikkerhedsmæssig karakter for gæster til Rådhuset. Pt. er der ingen teknisk løsning på problemet.’

I min opfølgingsrapport nr. 1 skrev jeg at jeg havde forstået kommunens svar således at kommunen fortsat arbejdede på at finde en løsning på problemet. Jeg bad om at få oplyst om jeg havde forstået dette korrekt.

I udtalelse af 24. april 2008 har Københavns Kommune anført at det er korrekt at kommunen fortsat arbejder på at finde en teknisk løsning for at gøre hoveddøren nemmere at åbne uden at der opstår sikkerhedsmæssige problemer.

| Jeg har taget det oplyste til efterretning.

Neden for trappen – til venstre – er placeret et skilt med et handicappiktogram, en ringeklokke og en angivelse af at man i tidsrummet 9-16 kan ringe efter en rådhusbetjent. Som jeg forstod det, er betjenten i dette tidsrum til rådighed med hjælp og vejledning om hvor der findes indgange for bevægelseshæmmede. Det er endvidere angivet på skiltet at uden for det angivne tidspunkt ‘bedes henvendelse rettet til vagten ved porten mod brandstationen’. Skiltet fremstår meget ridset og dermed svært læsbart.

Der er ikke ved hovedindgangen opsat et skilt med henvisning til hvor der findes handicapparkeringspladser.

Jeg henstillede i den endelige rapport til kommunen at sætte et mere læsbart skilt op. Jeg henstillede endvidere til kommunen at sørge for skiltning ved hovedindgangen om at der findes handicapparkeringspladser ved bagsiden af rådhuset.

Københavns Kommune oplyste i sin udtalelse af 13. september 2007 at der snarest ville

blive opsat ny skiltning med henvisning til handicapparkeringspladser bag rådhuset.

I min opfølgingsrapport nr. 1 tog jeg til efterretning at kommunen ville opsætte et skilt med henvisning til handicapparkeringspladserne bag rådhuset.

Kommunen havde ikke i sin udtalelse af 13. september 2007 svaret på min henstilling om at sætte et mere læsbart skilt op til afløsning af det nævnte, meget ridsede skilt. Jeg bad derfor i min opfølgingsrapport nr. 1 kommunen om at underrette mig om hvad min henstilling på dette punkt gav anledning til.

En af mine medarbejdere har i anden anledning for nyligt været på Københavns Rådhus hvor hun konstaterede at kommunen ikke ved hovedindgangen har sat et skilt op hvor der henvises til handicapparkeringspladserne. Det er utilfredsstillende at kommunen i et brev af 13. september 2007 lover at der snarest vil blive opsat et sådant skilt, og at det så ikke er sket nu hvor der er gået over et år. Jeg beder kommunen om at underrette mig når skiltningen er blevet udført.

For så vidt angår min henstilling om at sætte et mere læsbart skilt op til afløsning af det meget ridsede skilt, har kommunen i brev af 24. april 2008 oplyst at skiltet vil blive udskiftet.

Jeg har taget til efterretning at skiltet vil blive udskiftet. Jeg beder imidlertid kommunen oplyse hvornår udskiftningen vil ske, idet min medarbejder for nyligt har konstateret at det endnu ikke er sket, og at skiltet nu fremstår endnu mere ulæsbart end ved inspektionen.

Ad pkt. 4.1.3.1. Handicapparkeringspladserne ved bagindgangen

Umiddelbart til højre for bagindgangen (set udefra) er der placeret to handicapparkeringspladser. Jeg forstod på kommunens re-

præsentanter – og portneren ved bagindgangen – at to handicapparkeringspladser dækker efterspørgslen.

På baggrund af oplysningerne om at handicapparkeringspladserne dækker efterspørgslen, gav antallet af parkeringspladser mig ikke anledning til bemærkninger. Da jeg imidlertid kunne forstå at de to parkeringspladser ofte optages af varebiler med leverancer til rådhuset, bad jeg i den endelige rapport kommunen overveje at afsætte plads til venstre for indgangen til aflæsning af varer mv. med markering heraf med skilt. Jeg bad kommunen oplyse mig om udfaldet af overvejelserne.

Jeg anførte videre i den endelige rapport at parkeringspladserne til mennesker med handicap – for så vidt angår pladsernes størrelse – ikke lever op til de anbefalinger som bl.a. er nævnt i pkt. 4.1 i DS 3028:2001.

I hvert fald for så vidt angår pladsernes bredde, henstillede jeg til kommunen at bringe pladserne i overensstemmelse med den nævnte anbefaling.

Bagindgangen til rådhuset er placeret få meter fra de to handicapparkeringspladser. Der er imidlertid en høj kant fra parkeringspladserne til fortovet foran indgangen. Ved kanten var der på inspektionstidspunktet placeret en løs rampe af metal. Rampen havde en hældning på 23,3 pct., hvilket er meget stejlt, jf. i øvrigt senere i den endelige rapport. Kommunens repræsentanter oplyste at rampen alene er beregnet til brug ved levering af varer, og det er således meningen at kørestolsbrugere ad parkeringspladsen skal bevæge sig fra handicapparkeringspladserne til fortovet langs Vestre Voldgade hvor der er niveaufri adgang til fortovet langs rådhusets bagside. Ved en simpel opmåling blev denne strækning – fra handicapparkeringspladserne til bagindgangen – målt til ca. 70 meter hvoraf op mod halvdelen er med en meget ujævn belægning.

Jeg henstillede i den endelige rapport til kommunen at gøre tilgængeligheden fra

handicapparkeringspladserne til indgangen kortere.

Jeg anførte endvidere at jeg gik ud fra at kommunen ville overveje eventuelle muligheder for at udjævne den nuværende belægning (evt. ved fugning imellem stenene) eller udskifte belægningen på og omkring handicapparkeringspladsen med en jævn belægning. Jeg bad om underretning om udfaldet af kommunens overvejelser.

Til disse spørgsmål har Københavns Kommune i brev af 13. september 2007 oplyst at der vil blive søgt midler til etablering af to nye handicapparkeringspladser i niveau med adgangsrampen som har de anbefalede mål og jævn belægning.

I min opfølgingsrapport nr. 1 noterede jeg mig det anførte og bad i forlængelse heraf kommunen om at orientere mig om udfaldet af ansøgningen om midler til det påtænkte.

Københavns Kommune har ikke orienteret mig endnu, hvorfor jeg gentager min anmodning om en orientering.

Ad pkt. 4.3.1. Elevatorerne ved bagindgangen

Ved bagindgangen findes to elevatorer. For at komme fra indgangsdøren til disse elevatorer skal kørestolsbrugere benytte en nedadgående rampe til venstre for indgangen. Rampen har en hældningsgrad på 7,3 pct. Rampen, som kun ved rampens høje ende er forsynet med et kort gelænder, fører ned i rådhusets cykelparkering (som er placeret inde i selve rådhuset).

Bygningsreglement 1995, pkt. 4.2.2, stk. 4, er sålydende: 'Stk. 4. Ramper må ikke udføres med større hældning end 1:20 (50 mm niveauforskel pr. meter) [svarende til 5 pct., min tilføjelse].' Stk. 5 i samme bestemmelse er sålydende: 'Gange og ramper m.m. skal sikres med værn eller på anden betryggende måde og forsynes med håndlister.'

Under hensyn til den beskedne overskrivelse af reglerne om hældningsgrad foretog

jeg mig ikke videre vedrørende rampens hældningsgrad. I min endelige rapport henstillede jeg dog til kommunen at opsætte et gelænder langs hele rampen.

Kommunen anførte i brev af 13. september 2007 at der ikke p.t. var planer om at sætte et gelænder op langs denne rampe.

I opfølgingsrapport nr. 1 skrev jeg at jeg kunne forstå at Københavns Kommune ikke havde tænkt sig at følge min henstilling på dette punkt. Jeg bad kommunen angive begrundelsen for dette.

I brev af 24. april 2008 har Københavns Kommune anført følgende:

‘Der er ikke planer om at opsætte gelænder langs rampen. Rampen er opført til brug for transport af post til og fra Rådhuset. Rampen er ikke tænkt som en fast installation, men er alene opført, fordi posthåndteringen pt. udføres i lokaler hvortil der er en niveauforskel. Da rampen ikke forventes at blive en fast installation i baghuset vil vi derfor ikke opsætte gelænder.

Vagten i porten er døgnbemandet og vil altid være villige til at tilbyde hjælp til handicappede med at komme sikkert til elevatorerne.

Herudover vil vi arbejde på at finde en anden og mere hensigtsmæssig løsning på hvordan de handicappede kan komme til elevatorerne ved egen hjælp.’

Idet kommunen vil arbejde på at finde en hensigtsmæssig løsning på hvordan mennesker med handicap kan komme til elevatorerne ved egen hjælp, har jeg taget til efterretning at Københavns Kommune ikke ønsker at følge min henstilling om at opsætte et gelænder langs hele rampen.

Jeg beder kommunen underrette mig når løsningen er fundet. I den forbindelse bemærker jeg at det naturligvis har betydning at en ansat på rådhuset kan tilkaldes, men at mange kørestolsbrugere har et ønske om at være selvhjulpne.

Ad pkt. 4.6. Borgerrepræsentationens mødesal

Det fremgår af kommunens handicappolitik at handicaptilgængeligheden ved offentlige møder afholdt af Københavns Kommune skal sikres.

Jeg fik under inspektionen oplyst at kørestolsbrugere ved konkret forespørgsel kunne få lov til at sidde i selve mødesalen til overværelse af Borgerrepræsentationens møder. Det kan i den forbindelse nævnes at der ikke er problemer med tilgængeligheden til mødesalen.

I den endelige rapport anførte jeg at kørestolsbrugere som andre borgere naturligvis bør have adgang til at overvære Borgerrepræsentationens møder. Jeg henviste i den forbindelse til (princippet i) kommunestyrelseslovens § 10 hvorefter kommunalbestyrelsens (i dette tilfælde Borgerrepræsentationens) møder er offentlige. Kørestolsbrugere kan, som nævnt i den endelige rapport, ikke benytte tilhørerlogen, og da jeg ikke umiddelbart kunne se en løsning på tilgængelighedsforholdene hertil, og da kørestolsbrugere som nævnt kan få adgang til selve mødesalen ved konkret henvendelse, foretog jeg mig ikke videre vedrørende dette forhold.

Jeg bad dog kommunen om – i hvert fald på kommunens hjemmeside – at overveje at vejlede om muligheden for at kørestolsbrugere kan få adgang til mødesalen. Jeg bad kommunen orientere mig om udfaldet af kommunens overvejelser.

Københavns Kommune oplyste i sin udtalelse af 13. september 2007 at en sådan vejledning ville blive forsøgt indarbejdet i informationerne på kommunens hjemmeside om handicapadgang til rådhuset.

I opfølgingsrapport nr. 1 noterede jeg mig det oplyste og bad om underretning om udfaldet af kommunens forsøg.

Kommunen har ikke underrettet mig på dette område, hvorfor jeg gentager min anmodning.

Ad pkt. 4.8.1. Toiletet i bagbygningens lysgang

Handicaptolletet på stueetagen i bagbygningen er placeret i tilknytning til et stort rum med fire almindelige toiletter. Adgangen til henholdsvis handicaptolletet og de fire almindelige toiletter sker via en fordelingsgang. Døren til fordelingsgangen er ikke forsynet med et skilt til angivelse af at der her findes et handicaptollet.

I min endelige rapport henstillede jeg til kommunen at opsætte et sådant skilt.

Kommunen oplyste i sin udtalelse af 13. september 2007 at der ville blive opsat et skilt med angivelse af at her findes et handicaptollet.

I opfølgingsrapport nr. 1 tog jeg det oplyste til efterretning.

Som nævnt ovenfor i pkt. 4.1.1, har en af mine medarbejdere i anden anledning for nyligt været på Københavns Rådhus hvor hun konstaterede at kommunen ikke har opsat et skilt på døren til fordelingsgangen. Det er utilfredsstillende at kommunen i et brev af 13. september 2007 lover at der vil blive opsat et skilt på døren, og at det så ikke er sket nu hvor der er gået over et år. Jeg beder kommunen om at underrette mig når skiltningen er blevet udført.

Opfølgning

Jeg beder om at Københavns Kommune sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, direkte til mig.

Underretning

Denne rapport sendes til Københavns Kommune, Statens Byggeforskningsinstitut, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

Ombudsmanden modtog herefter en udtalelse af 22. december 2008 fra Københavns

Kommune. I en opfølgingsrapport nr. 3 af 15. januar 2009 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"...

Ad pkt. 3. Generelle forhold vedrørende Københavns Kommune og rådhuset

I den endelige rapport af 8. januar 2007 anførte jeg at det er muligt at finde Københavns Kommunes handicappolitik på kommunens hjemmeside. Den er dog ikke særlig nem at finde, da den ligger som et bilag til et beslutningsforslag og ikke umiddelbart er søgbar.

Derfor henstillede jeg i den endelige rapport til kommunen at gøre sin handicappolitik mere tilgængelig på hjemmesiden.

I udtalelse af 13. september 2007 anførte Københavns Kommune at kommunen arbejder på at gøre kommunens hjemmeside om kommunens handicappolitik lettere tilgængelig.

I min opfølgingsrapport nr. 1 tog jeg det oplyste til efterretning og bad kommunen om at orientere mig når arbejdet var fuldført.

I min opfølgingsrapport nr. 2 bad jeg kommunen om at underrette mig om hvorledes arbejdet med at gøre kommunens hjemmeside om handicappolitik lettere tilgængelig skrider frem, og hvornår det forventes færdigt.

I udtalelse af 22. december 2008 oplyste kommunen at hjemmesiden er ved at blive revideret således at et nyoprettet link på forsiden benævnt handicappolitik vil føre direkte til kommunens handicappolitik. Københavns Kommune forventer at arbejdet med hjemmesiden bliver færdiggjort i løbet af januar 2009.

Jeg tager det oplyste til efterretning og beder kommunen underrette mig når arbejdet er fuldført.

Ad pkt. 4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering

I den endelige rapport skrev jeg at det ikke på kommunens hjemmeside er angivet hvor der findes indgange for mennesker med handicap og handicapparkeringspladser.

Jeg bad kommunen om at overveje at informere om tilgængelighedsforholdene på kommunens hjemmeside således at mennesker med handicap har mulighed for at orientere sig på forhånd.

Københavns Kommune oplyste i sin udtalelse af 13. september 2007 at adgangsforholdene for mennesker med handicap vil blive søgt taget med på kommunens hjemmeside om kommunens handicappolitik.

I min opfølgingsrapport nr. 1 noterede jeg mig det oplyste og bad om underretning om udfaldet af kommunens forsøg.

Da kommunen endnu ikke havde underrettet mig om dette, bad jeg igen – i min opfølgingsrapport nr. 2 – om underretning om det nævnte spørgsmål.

I udtalelse af 22. december 2008 oplyste kommunen at angivelse af adgangsforhold og handicapparkeringspladser i begyndelsen af 2009 vil blive lagt på kommunens hjemmeside.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om at få underretning når angivelserne er offentliggjort på hjemmesiden.

Ad pkt. 4.1.1. Hovedindgangen

Til venstre for trappen op til hovedindgangen er der placeret et skilt med et handicap-piktogram, en ringeklokke og en angivelse af at man i tidsrummet 9-16 kan ringe efter en rådhusbetjent. Som jeg forstod det, er betjenten i dette tidsrum til rådighed med hjælp og vejledning om hvor der findes indgange for bevægelseshæmmede. Det er endvidere angivet på skiltet at uden for det angivne tidspunkt 'bedes henvendelse rettet til vagten ved porten mod brandstationen'. Skiltet fremstår meget ridset og dermed svært læsbart.

Der er ikke ved hovedindgangen opsat et skilt med henvisning til hvor der findes handicapparkeringspladser.

Jeg henstillede i den endelige rapport til kommunen at sætte et mere læsbart skilt op. Jeg henstillede endvidere til kommunen at sørge for skiltning ved hovedindgangen om at der findes handicapparkeringspladser ved bagsiden af rådhuset.

Københavns Kommune oplyste i sin udtalelse af 13. september 2007 at der snarest ville blive opsat ny skiltning med henvisning til handicapparkeringspladser bag rådhuset.

I min opfølgingsrapport nr. 1 tog jeg til efterretning at kommunen ville opsætte et skilt med henvisning til disse handicapparkeringspladser.

En af mine medarbejdere havde i anden anledning i oktober 2008 været på Københavns Rådhus hvor hun konstaterede at kommunen ikke ved hovedindgangen havde sat et skilt op hvor der henvistes til handicapparkeringspladserne. I min opfølgingsrapport nr. 2 skrev jeg derfor at det er utilfredsstillende at kommunen i et brev af 13. september 2007 lovede at der snarest ville blive opsat et sådant skilt, og at det så ikke var sket over et år senere. Jeg bad kommunen om at underrette mig når skiltningen var blevet udført.

I udtalelse af 22. december 2008 har Københavns Kommune oplyst at der nu – ved begge indkørsler til rådhusets hovedindgang – er opsat skiltning om at handicapparkering kan finde sted bag rådhuset.

Jeg har taget det oplyste til efterretning.

Kommunen havde ikke i sin udtalelse af 13. september 2007 svaret på min henstilling om at sætte et mere læsbart skilt op til afløsning af det nævnte, meget ridsede skilt. Jeg bad derfor i min opfølgingsrapport nr. 1 kommunen om at underrette mig om hvad min henstilling på dette punkt gav anledning til.

I brev af 24. april 2008 oplyste kommunen at skiltet ville blive udskiftet.

I min opfølgingsrapport nr. 2 tog jeg dette til efterretning. Jeg bad imidlertid kommunen oplyse hvornår udskiftningen ville ske, idet min medarbejder for nyligt havde konstateret at det endnu ikke var sket, og at skiltet da fremstod endnu mere ulæsbart end på inspektionstidspunktet.

Den 22. december 2008 oplyste kommunen at der foran rådhuset nu er opsat ny skiltning om at handicapadgang findes på siden af rådhuset. Det er også angivet at henvendelse efter kl. 17 skal finde sted ved bagindgangen.

| Jeg har taget det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 4.1.3.1. Handicapparkeringspladserne ved bagindgangen

Umiddelbart til højre for bagindgangen (set udefra) er der placeret to handicapparkeringspladser. Jeg forstod på kommunens repræsentanter – og portneren ved bagindgangen – at to handicapparkeringspladser dækker efterspørgslen.

På baggrund af oplysningerne om at handicapparkeringspladserne dækker efterspørgslen, gav antallet af parkeringspladser mig ikke anledning til bemærkninger. Da jeg imidlertid kunne forstå at de to parkeringspladser ofte optages af varebiler med leverancer til rådhuset, bad jeg i den endelige rapport kommunen overveje at afsætte plads til venstre for indgangen til aflæsning af varer mv. med markering heraf med skilt. Jeg bad kommunen oplyse mig om udfaldet af overvejelserne.

Jeg anførte videre i den endelige rapport at parkeringspladserne til mennesker med handicap – for så vidt angår pladsernes størrelse – ikke lever op til de anbefalinger som bl.a. er nævnt i pkt. 4.1 i DS 3028:2001.

I hvert fald for så vidt angår pladsernes bredde, henstillede jeg til kommunen at bringe pladserne i overensstemmelse med den nævnte anbefaling.

Bagindgangen til rådhuset er placeret få meter fra de to handicapparkeringspladser.

Der er imidlertid en høj kant fra parkeringspladserne til fortovet foran indgangen. Ved kanten var der på inspektionstidspunktet placeret en løs rampe af metal. Rampen havde en hældning på 23,3 pct., hvilket er meget stejlt, jf. i øvrigt senere i den endelige rapport. Kommunens repræsentanter oplyste at rampen alene er beregnet til brug ved levering af varer, og det er således meningen at kørestolsbrugere ad parkeringspladsen skal bevæge sig fra handicapparkeringspladserne til fortovet langs Vestre Voldgade hvor der er niveaufri adgang til fortovet langs rådhusets bagside. Ved en simpel opmåling blev denne strækning – fra handicapparkeringspladserne til bagindgangen – målt til ca. 70 meter hvoraf op mod halvdelen er med en meget ujævn belægning.

Jeg henstillede i den endelige rapport til kommunen at gøre tilgængeligheden fra handicapparkeringspladserne til indgangen kortere.

Jeg anførte endvidere at jeg gik ud fra at kommunen ville overveje eventuelle muligheder for at udjævne den nuværende belægning (evt. ved fugning imellem stenene) eller udskifte belægningen på og omkring handicapparkeringspladsen med en jævn belægning. Jeg bad om underretning om udfaldet af kommunens overvejelser.

Til disse spørgsmål oplyste Københavns Kommune i brev af 13. september 2007 at der ville blive søgt midler til etablering af to nye handicapparkeringspladser i niveau med adgangsrampen som har de anbefalede mål og jævn belægning.

I min opfølgingsrapport nr. 1 noterede jeg mig det anførte og bad i forlængelse heraf kommunen om at orientere mig om udfaldet af ansøgningen om midler til det påtænkte.

I min opfølgingsrapport nr. 2 gentog jeg min anmodning om en orientering på dette punkt.

I udtalelsen af 22. december 2008 har kommunen oplyst følgende:

'Der er for nylig udarbejdet et projekt til delvis ændring af benyttelsen af pladsen bag Rådhuset, herunder ny placering af handicapparkeringspladserne. Handicapparkeringspladserne foreslås placeret som beskrevet af Ombudsmanden og med bredde som opfylder kravene i DS 3028:2001.

Projektet vil blive forelagt Kultur- og Fritidsudvalget til politisk behandling i foråret 2009.

Ombudsmanden vil blive orienteret om udviklingen.'

Jeg tager det oplyste til efterretning og afventer den lovede orientering.

Ad pkt. 4.3.1. Elevatorerne ved bagindgangen

Ved bagindgangen findes to elevatorer. For at komme fra indgangsdøren til disse elevatorer skal kørestolsbrugere benytte en nedadgående rampe til venstre for indgangen. Rampen har en hældningsgrad på 7,3 pct. Rampen, som kun ved rampens høje ende er forsynet med et kort gelænder, fører ned i rådhusets cykelparkering (der er placeret inde i selve rådhuset).

Bygningsreglement 1995, pkt. 4.2.2, stk. 4, lyder således: 'Stk. 4. Ramper må ikke udføres med større hældning end 1:20 (50 mm niveauforskul pr. meter) [svarende til 5 pct., min tilføjelse].' Stk. 5 i samme bestemmelse lyder således: 'Gange og ramper m.m. skal sikres med værn eller på anden betryggende måde og forsynes med håndlister.'

Under hensyn til den beskedne overskridelse af reglerne om hældningsgrad foretog jeg mig ikke videre vedrørende rampens hældningsgrad. I min endelige rapport henstillede jeg dog til kommunen at opsætte et gelænder langs hele rampen.

Kommunen anførte i brev af 13. september 2007 at der ikke p.t. var planer om at sætte et gelænder op langs denne rampe.

I opfølgingsrapport nr. 1 skrev jeg at jeg kunne forstå at Københavns Kommune ikke

havde tænkt sig at følge min henstilling på dette punkt. Jeg bad kommunen angive begrundelsen for dette.

I brev af 24. april 2008 svarede Københavns Kommune følgende:

'Der er ikke planer om at opsætte gelænder langs rampen. Rampen er opført til brug for transport af post til og fra Rådhuset. Rampen er ikke tænkt som en fast installation, men er alene opført, fordi posthåndteringen pt. udføres i lokaler hvortil der er niveauforskul. Da rampen ikke forventes at blive en fast installation i baghuset vil vi derfor ikke opsætte gelænder.

Vagten i bagporten er døgnbemandet og vil altid være villige til at tilbyde hjælp til handicappede med at komme sikkert til elevatorerne.

Herudover vil vi arbejde på at finde en anden og mere hensigtsmæssig løsning på hvordan de handicappede kan komme til elevatorerne ved egen hjælp.'

Idet kommunen vil arbejde på at finde en hensigtsmæssig løsning på hvordan mennesker med handicap kan komme til elevatorerne ved egen hjælp, tog jeg i opfølgingsrapport nr. 2 til efterretning at Københavns Kommune ikke ønsker at følge min henstilling om at opsætte et gelænder langs hele rampen.

Jeg bad i fortsættelse heraf kommunen underrette mig når den nævnte løsning er fundet. I den forbindelse bemærkede jeg at det naturligvis har betydning at en ansat på rådhuset kan tilkaldes, men at mange kørestolsbrugere har et ønske om at være selvhjulpne.

Den 22. december 2008 oplyste Københavns Kommune at kommunen stadig arbejder på en permanent løsning, og at ombudsmanden vil blive orienteret så snart løsningen foreligger.

Jeg afventer herefter fortsat en orientering når løsningen på problemet er fundet.

Ad pkt. 4.6. Borgerrepræsentationens mødesal

Det fremgår af kommunens handicappolitik at handicapilgængeligheden ved offentlige møder afholdt af Københavns Kommune skal sikres.

Jeg fik under inspektionen oplyst at kørestolsbrugere ved konkret forespørgsel kunne få lov til at sidde i selve mødesalen til overværelse af Borgerrepræsentationens møder. Det kan i den forbindelse nævnes at der ikke er problemer med tilgængeligheden til mødesalen.

I den endelige rapport anførte jeg at kørestolsbrugere som andre borgere naturligvis bør have adgang til at overvære Borgerrepræsentationens møder. Jeg henviste i den forbindelse til (princippet i) kommunestyrelseslovens § 10 hvorefter kommunalbestyrelsens (i dette tilfælde Borgerrepræsentationens) møder er offentlige. Kørestolsbrugere kan, som nævnt i den endelige rapport, ikke benytte tilhørerlogen, og da jeg ikke umiddelbart kunne se en løsning på tilgængelighedsforholdene hertil, og da kørestolsbrugere som nævnt kan få adgang til selve mødesalen ved konkret henvendelse, foretog jeg mig ikke videre vedrørende dette forhold.

Jeg bad dog kommunen om – i hvert fald på kommunens hjemmeside – at overveje at vejlede om muligheden for at kørestolsbrugere kan få adgang til mødesalen. Jeg bad kommunen orientere mig om udfaldet af kommunens overvejelser.

Københavns Kommune oplyste i sin udtalelse af 13. september 2007 at en sådan vejledning ville blive forsøgt indarbejdet i informationerne på kommunens hjemmeside om handicapadgang til rådhuset.

I opfølgingsrapport nr. 1 noterede jeg mig det oplyste og bad om underretning om udfaldet af kommunens forsøg.

I min opfølgingsrapport nr. 2 gentog jeg denne anmodning.

I forhold til dette punkt har Københavns Kommune i brev af 22. december 2008 hen-

vist til sit svar på pkt. 4.1. Jeg går herefter ud fra at kommunen i begyndelsen af 2009 vil lægge vejledning om muligheden for at kørestolsbrugere kan få adgang til mødesalen ud på kommunens hjemmeside.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om at få underretning når vejledningen er offentliggjort på hjemmesiden.

Ad pkt. 4.8.1. Toilettet i bagbygningens lysgang

Handicaptoliet på stueetagen i bagbygningen er placeret i tilknytning til et stort rum med fire almindelige toiletter. Adgangen til henholdsvis handicaptoliet og de fire almindelige toiletter sker via en fordelingsgang. Døren til fordelingsgangen er ikke forsynet med et skilt til angivelse af at der her findes et handicaptoliet.

I min endelige rapport henstillede jeg til kommunen at opsætte et sådant skilt.

Kommunen oplyste i sin udtalelse af 13. september 2007 at der ville blive opsat et skilt med angivelse af at der her findes et handicaptoliet.

I opfølgingsrapport nr. 1 tog jeg det oplyste til efterretning.

Som nævnt ovenfor i pkt. 4.1.1, var en af mine medarbejdere i anden anledning i oktober 2008 på Københavns Rådhus hvor hun konstaterede at kommunen ikke havde opsat et skilt på døren til fordelingsgangen. I min opfølgingsrapport nr. 2 skrev jeg derfor at det er utilfredsstillende at kommunen i et brev af 13. september 2007 lovede at der ville blive opsat et skilt på døren, og at det så ikke var sket over et år senere. Jeg bad herefter kommunen om at underrette mig når skiltningen er blevet udført.

Kommunen har i brev af 22. december 2008 oplyst at skiltningen nu vil blive bragt i orden.

Jeg har taget det oplyste til efterretning og beder kommunen underrette mig når skiltningen er bragt i orden.

Opfølgning

Jeg beder om at Københavns Kommune sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, direkte til mig.

Underretning

Denne rapport sendes til Københavns Kommune, Statens Byggeforskningsinstitut, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg.”

IV-F. Inspektion af Bornholms Regionskommune

Beretningen for 2006, s. 811: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 2

Beretningen for 2007, s. 928: Opfølgingsrapport nr. 3

Beretningen for 2008: Opfølgingsrapport nr. 4

Afsluttet

(J.nr. 2004-1032-419)

I brev af 10. november 2008 med bilag svarede Bornholms Regionskommune på ombudsmandens opfølgingsrapport nr. 3. På den baggrund meddelte ombudsmanden den 26. november 2008 følgende:

"...

Den 11. februar 2008 sendte jeg opfølgingsrapport nr. 3 om min inspektion den 2. og 3. november 2004 af Bornholms Regionskommune. I rapporten bad jeg kommunen om oplysninger mv. om forskellige forhold.

Jeg har på den baggrund modtaget regionskommunens brev af 10. november 2008 med bilag.

Jeg skal herefter meddele følgende:

Ad 3.6. Sagsbehandlingstider mv.

I min opfølgingsrapport nr. 3 bad jeg regionskommunen om at underrette mig om resultatet af regionskommunens arbejde med at fastsætte målsætninger for sagsbehandlingstider. Jeg bemærkede at jeg havde forstået det sådan at regionskommunen ville fastsætte målsætningerne i overensstemmelse med de retningslinjer som er anført i Indenrigsministeriets brev af 4. juni 1997. Jeg bad endvidere om at regionskommunen, når resultatet forelå, oplyste om og i givet fald hvordan regionskommunen fører kontrol med at de fastsatte målsætninger bliver overholdt. Jeg bad også om at regionskommunen oplyste om og i givet fald hvor regionskommunen offentliggør de fastsatte målsætninger for sagsbehandlingstiderne. I den forbindelse henviste jeg til brevet af 4. juni 1997 fra Indenrigsministeriet.

Bornholms Regionskommune har i sit brev af 10. november 2008 oplyst følgende:

'Som bekendt er det planlagte ESDH-projekt opgivet, og dermed sammenhængen med kommunens hjemmeside.

Der er imidlertid fastsat sagsbehandlingstider på visse områder, jf. vedlagte:

1. Målsætninger af 4. juni 2003 for sagsbehandlingstider i Kommunalbestyrelsens Sekretariat – nu Politisk & Administrativt Sekretariat.
2. Frister for sagsbehandlingstider, jf. retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, jf. kommunens hjemmeside, som oplyst telefonisk den 13. august 2008 til kontorchef Morten Engberg.
3. Byggesagsbehandling – målsætning pr. 1. februar 2009, som blev vedtaget af kommunalbestyrelsen den 9. oktober 2008.

Som det fremgår under pkt. 2 har kommunen offentliggjort frister på kommunens hjemmeside, hvor målsætningerne for byggesagsbehandling tillige forventes offentliggjort.

Politisk & Administrativt Sekretariat er en stabsfunktion, der ikke selvstændigt varetager myndighedsopgaver, hvorfor det ikke er relevant med offentliggørelse.

Aktuelt føres der ikke systematisk kontrol med overholdelse af de fastsatte målsætninger, så her har kommunen tillige et indsatsområde.'

I Indenrigsministeriets brev af 4. juni 1997 står bl.a. følgende:

'På denne baggrund skal Indenrigsministeriet henstille, at de enkelte kommunalbestyrelser og amtsråd opstiller målsætninger for, hvor hurtigt man vil tilstræbe at behandle sager, hvor forvaltningen skal træffe afgørelser i forhold til borgerne. For sagstyper, der

sjældent forekommer, eller hvor der gør sig særlige forhold gældende, kan man undlade at opstille mål for sagsbehandlingstider.

...

De enkelte kommuner og amtskommuner bør udarbejde en oversigt over de opstillede mål for sagsbehandlingstider. En sådan oversigt vil være offentligt tilgængelig. Det kan imidlertid overvejes på sigt at orientere kommunens eller amtskommunens borgere om de vedtagne målsætninger for sagsbehandlingstiden i forbindelse med udsendelsen af kommunens eller amtskommunens serviceinformation, jf. § 62 i den kommunale styrelseslov.

Opstillingen af målsætninger bør suppleres med en ordning, der løbende gør det muligt at kontrollere overholdelsen af – og eventuelt justere – målsætningerne. Der kan f.eks. være tale om, at der periodevis afgives indberetninger til kommunalbestyrelsen eller amtsrådet om, hvorvidt målsætningerne har kunnet overholdes. Det kan i den forbindelse blive aktuelt at ændre målsætningerne, enten fordi det har vist sig, at sagerne ikke kan færdigbehandles inden for de opstillede mål, eller fordi det tværtimod har vist sig, at der kan opstilles mål om endnu kortere sagsbehandlingstider.

Regionskommunen har alene fastsat mål for sagsbehandlingstiderne for så vidt angår sagsbehandling i Politisk & Administrativt Sekretariat, sager omfattet af retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, og byggesager. Efter Indenrigsministeriets brev af 4. juni 1997 bør der opstilles målsætninger for sagsbehandlingstiderne på alle sagsområder, bortset fra sjældent forekommende sagstyper eller hvor særlige forhold gør sig gældende.

Det er på den baggrund min opfattelse at regionskommunen ikke fuldt ud følger Indenrigsministeriets (nu Velfærdsministeriet) henstilling. Det mener jeg er beklageligt.

Regionskommunen har med brev af 10. november 2008 sendt kopi af bilag vedrørende bl.a. kommunalbestyrelsens godkendelse den 9. oktober 2008 af en handlingsplan for nedbringelse af sagsbehandlingstiderne på byggesagsområdet. Af sagsbeskrivelsen fremgår bl.a. sagsbehandlingstider i september 2007 og september 2008, mål opstillet af teknik- og miljøudvalget for september 2008 og forslag til mål for byggesagsbehandlingen i februar 2009.

Jeg forstår regionskommunen sådan at der på de andre sagsområder hvor regionskommunen har fastsat mål for sagsbehandlingstiden, dvs. sager omfattet af retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, og sager i Politisk & Administrativt Sekretariat, derimod ikke føres systematisk kontrol med overholdelsen af målsætningerne.

Jeg mener at det er beklageligt at regionskommunen heller ikke på dette punkt følger Indenrigsministeriets henstilling. Jeg har dog bemærket at regionskommunen er opmærksom på at der her er et 'indsatsområde'. Jeg går på den baggrund ud fra at regionskommunen fortsat vil overveje en kontrolordning som omtalt af Indenrigsministeriet der gør det muligt løbende at kontrollere og justere målsætningerne.

For så vidt angår offentliggørelse af en oversigt over målsætninger for sagsbehandlingstider, har regionskommunen alene på kommunens hjemmeside offentliggjort frister for sagsbehandlingen omfattet af retssikkerhedslovens § 3, stk. 2. Det er dog regionskommunens hensigt at også målsætningerne for byggesagsbehandling skal offentliggøres. Det er efter regionskommunens opfattelse ikke relevant at offentliggøre målsætningerne for Politisk & Administrativt Sekretariat.

Jeg tager det oplyste vedrørende offentliggørelse af målsætninger til efterretning.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette punkt.

Ad 3.7. Andre forhold

I opfølgingsrapport nr. 3 bad jeg regionskommunen om at underrette mig om udfaldet af et møde afholdt den 22. januar 2008 mellem regionskommunen og Velfærdsministeriet om tilrettelæggelsen af kommunens tilsyn på plejeboligområdet. Jeg bad om herunder at blive underrettet om mødets betydning for regionskommunens endelige standpunkt om hvem der skal forestå og deltage i regionskommunens tilsynsbesøg på plejeboligområdet.

Regionskommunen har i brevet af 10. november 2008 skrevet således:

‘Kommunen har haft repræsentanter i Velfærdsministeriet den 22. januar 2008, hvor man måtte konstatere, at Velfærdsministeriet var af samme opfattelse som Folketingets Ombudsmand hvad angår habilitetsproblemet.

For fremtiden vil tilsyn derfor blive udført af konsulenter fra Børne- og Fritidssekretariatet og naturligvis i overensstemmelse med Socialministeriets bekendtgørelse nr. 805 af 29. juni 2007 og sammes vejledning nr. 94 af 5. december 2006.’

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig ikke mere vedrørende dette punkt.

...

Opfølgning

Jeg betragter hermed sagen om min inspektion den 2. og 3. november 2004 af Bornholms Regionskommune som afsluttet.

Underretning

Dette brev sendes tillige til Statsforvaltningen Hovedstaden, Velfærdsministeriet og Folketingets Retsudvalg.”

IV-A. Inspektion af Statsfængslet på Kragsskovhede

Beretningen for 2007, s. 730: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1 og 2
Beretningen for 2008: Opfølgingsbrev
Yderligere opfølgning forventes
(J.nr. 2007-0497-628)

Efter at have afgivet opfølgingsrapport nr. 2 modtog ombudsmanden en udtalelse af 19. december 2008 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, vedlagt kopi af en e-mail af 30. september 2008 fra fængslet.

I et brev af 15. januar 2008 til Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"...

Ad pkt. 4.1.3. Psykologbistand

Jeg bad om at blive underrettet om resultatet af den evaluering af ordningen med tilknytning af en lokal psykolog der skulle ske i slutningen af 2008.

Fængslet har oplyst at evalueringen har vist at ordningen har været et positivt tiltag, og at fængslet overvejer om ordningen kan fortsætte inden for den økonomiske ramme.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste og har i et samtidigt brev til fængslet bedt fængslet om at underrette mig om resultatet af overvejelserne om mulighederne for at fortsætte ordningen.

Ad pkt. 4.2.1. Købmand

Jeg bad fængslet om at oplyse om sletningen i den tilrettede kontrakt med købmanden af det anførte i den oprindelige kontrakt om at købmanden skal sælge sine varer i butikken i fængslet til samme pris som i købmandens butik uden for fængslet, skyldtes at varer der ikke er på tilbud i købmandens butik uden for fængslet, ikke længere sælges til samme

pris i butikken i fængslet. I bekræftende fald bad jeg fængslet om at oplyse hvordan købmandens prisfastsættelse sker, og hvor meget priserne afviger fra priserne i købmandens butik uden for fængslet.

Fængslet har oplyst at ændringen af det anførte i kontrakten skyldes at købmandens butik i fængslet ikke drives som en Merko-butik ligesom købmandens butik uden for fængslet, men som en Neutral i tilknytning til Edeka, hvorfor tilbudsvare fra Merko ikke gælder i butikken i fængslet. De indsatte i fængslet har dog også mulighed for at købe varer på tilbud, idet købmanden laver opslag om diverse (udvalgte) tilbud gældende for en måned ad gangen.

Fængslet har videre oplyst at øvrige varer i butikken sælges til samme pris som i købmandens butik uden for fængslet.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste om årsagen til sletningen, og at priserne i købmandens butik i fængslet er de samme som i købmandens butik uden for fængslet. Selv om butikkerne drives på forskelligt grundlag, og selv om købmanden faktisk sælger varerne i butikken i fængslet til samme pris som i butikken uden for fængslet, har jeg over for fængslet samtidig anbefalet at det af kontrakten kommer til at fremgå at købmanden skal sælge sine varer i butikken i fængslet til priser der svarer til priserne i sammenlignelige butikker uden for fængslet. Jeg har bedt fængslet om at oplyse hvad min anbefaling giver anledning til.

Opfølgning

Jeg har bedt fængslet om at sende svaret på mine anmodninger ovenfor gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Underretning

Jeg har som nævnt sendt fængslet et tilsvarende brev. Jeg har vedlagt en kopi af dette brev som jeg har bedt fængslet om at gøre tilgængeligt for de indsatte i fængslet.

Folketingets Retsudvalg modtager en kopi af mit brev til direktoratet.”

Ombudsmanden modtog herefter et brev af 29. juni 2009 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I brev af 2. juli 2009 skrev inspektionschefen herefter følgende til Direktoratet for Kriminalforsorgen på ombudsmandens vegne:

”...

Ad pkt. 4.1.3. Psykologbistand

Jeg noterede mig at erfaringerne med ordningen med tilknytning af en lokal psykolog havde været gode, og at fængslet overvejede om ordningen kunne fortsætte inden for den økonomiske ramme.

Jeg bad fængslet om at underrette mig om resultatet af disse overvejelser.

I brevet af 29. juni 2009 har direktoratet oplyst at fængslet har valgt at nedlægge ordningen der var etableret ved ekstraordinært at afsætte 100.000 kr. til dette formål. Det skyldes at der ikke er økonomisk mulighed for at gøre ordningen permanent. Fængslet har stadig en psykiatrisk konsulent tilknyttet der formodes at møde frem en gang om ugen.

Direktoratet har videre oplyst at direktoratet vil drøfte nedlæggelsen af puljen med fængslet og herefter underrette mig om disse drøftelser.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 4.2.1. Købmand

Selv om købmanden faktisk sælger varerne i butikken i fængslet til samme pris som i sin butik uden for fængslet, anbefalede jeg at det af kontrakten kommer til at fremgå at købmanden skal sælge sine varer i butikken i fængslet til priser der svarer til priserne i sammenlignelige butikker uden for fængslet. Jeg bad fængslet om at oplyse hvad min anbefaling gav anledning til.

Direktoratet fik af fængslet den 26. marts 2009 oplyst at fængslet på et kommende møde med købmanden vil drøfte den tilføjelse som jeg har foreslået. Den 29. juni 2009 har fængslet over for direktoratet oplyst at fængslet på grund af forskellige praktiske omstændigheder endnu ikke har haft møde med købmanden (om fornyelse af kontrakten).

Direktoratet har endvidere oplyst at det er fængslets vurdering at den nævnte ændring ikke har nogen praktisk betydning for pris-sætningen mv.

Ved samtalen den 26. marts 2009 oplyste fængslet i øvrigt at samarbejdet med de indsatte og købmanden fungerer upåklageligt, og ved samtalen den 29. juni 2009 oplyste fængslet at der (heller) ikke har været anmærkninger eller klager fra de indsatte over købmanden siden da.

Direktoratet har endelig oplyst at direktoratet har bedt fængslet om at fremskynde arbejdet med ændringen af kontrakten, og at jeg vil modtage en kopi af kontrakten når den er ændret.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Opfølgning

Jeg afventer direktoratets tilbagemelding vedrørende begge punkter.

Underretning

Jeg har sendt fængslet to kopier af dette brev og bedt fængslet om at gøre den ene tilgængelig for de indsatte i fængslet.

Opfølgning – inspektioner

Jeg har endvidere sendt Folketingets Retsudvalg en kopi af dette brev.”

IV-C. Inspektion af detentionen i Vordingborg

Beretningen for 2007, s. 777: Inspektionsrapport

Beretningen for 2008: Opfølgingsrapport

Afsluttet

(J.nr. 2007-0248-618)

I anledning af den endelige rapport af 18. september 2007 om inspektionen den 6. februar 2007 af detentionen i Vordingborg modtog ombudsmanden udtalelser af 27. december 2007, 10. marts 2008 og 23. januar 2009 fra henholdsvis Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi, Rigspolitiet og Justitsministeriet.

I en opfølgingsrapport af 23. februar 2009 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

" ...

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har indledningsvist oplyst at der bl.a. som opfølgning på mine inspektioner den 6. februar 2007 af detentionen på politistationerne i Vordingborg og Næstved er udarbejdet en PD-meddelelse nr. 10 af 15. oktober 2007 om 'procedure for indberetning af sagsbehandling af detentionsanbringelser'. Politiet har vedlagt denne meddelelse med oplysning om at den var under revision som følge af etableringen af den nye vagtcentral i Næstved pr. 3. december 2007. I sagen om min inspektion af detentionen i Næstved (hvor jeg også har modtaget denne PD-meddelelse) har Rigspolitiet oplyst at Rigspolitiet vil sende den reviderede meddelelse til Justitsministeriet når den foreligger. I min opfølgingsrapport af 20. november 2008 i denne sag har jeg noteret mig at PD-meddelelsen er udfærdiget, og jeg har bedt Justitsministeriet om at sende mig et eksemplar af den reviderede meddelelse. Jeg har tillige noteret mig indholdet af PD-meddelelsen, herunder at der en gang om måneden skal foretages kontrol af nærmere angivne forhold i forbindelse med den seneste måneds detentionsanbrin-

gelser og gives tilbagemelding herpå til den ansvarlige polititjenestemand.

Rigspolitiet er i sin udtalelse flere steder kommet med henvisninger til PD-meddelelsen som Rigspolitiet tillige er kommet med i sin udtalelse af samme dag i sagen om min inspektion af detentionen i Næstved. Disse henvisninger er gengivet i opfølgingsrapporten af 20. november 2008 i sagen om min inspektion af detentionen i Næstved og er ikke medtaget i denne opfølgning.

Justitsministeriet har også andre steder end de steder der er gengivet nedenfor, udtrykkeligt tilsluttet sig min kritik i rapporten. Det drejer sig om mine kritikker under punkterne 2.5 (manglende indhentelse af udskrifter fra kriminalregisteret), 2.6.3 (manglende vejledning om adgangen til kontakt med pårørende og/eller arbejdsgiver eller notat herom) og 2.9 (manglende vejledning om klageadgangen mv. eller notat herom).

Jeg har noteret mig Justitsministeriets tilslutning af mine kritikker disse steder.

Jeg skal herefter meddele følgende:

Ad pkt. 1. Detentionslokalerne

Jeg formodede at glassene i dørspionerne skiftes ud efterhånden som de bliver for ridsede til at se igennem. Dette har politiet bekræftet.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Et af detentionslokalerne (nr. 1 der ligger bagerst og derfor benyttes sidst) lugtede slemt af urin. Der blev rejst spørgsmål om hvorvidt der kunne være tale om et problem med

kloakken. Jeg gik ud fra at politiet havde undersøgt dette forhold nærmere, og bad om underretning om resultatet af denne undersøgelse.

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har oplyst at der ved efterfølgende besøg i detentionen blev konstateret kloaklugt der efter alt at dømme skyldtes udtørring af den del af kloaksystemet som ristene i detentionslokalerne er forbundet til, med deraf følgende lugtgener. Der er på den baggrund indgået aftale om at den pågældende del af kloaksystemet med jævne mellemrum skylles igennem med vand for at undgå udtørring. Rigspolitiet har noteret sig dette initiativ.

Justitsministeriet har bemærket at der efter det oplyste er truffet foranstaltninger af Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi med henblik på at undgå fremtidige lugtgener fra detentionens kloaksystem.

Også jeg har noteret mig at der er truffet foranstaltninger for at undgå fremtidige lugtgener fra kloaksystemet, og jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette forhold.

Ad pkt. 2. Rapportgennemgang

Der var indgået et samarbejde mellem politiet i Vordingborg og politiet i Næstved bl.a. om overførsel i visse tilfælde af berusede personer der bliver frihedsberøvet af politiet i Vordingborg, til politistationen i Næstved. Det fremgik i øvrigt at vagthavende i Vordingborg som på grund af stationens 'nedlukning' ikke overdrager vagten til en ny vagthavende, bør være forudseende med hensyn til anholdelser foretaget under hans vagt, herunder frihedsberøvelser med henblik på detentionsanbringelse. Det skal ske så der inden nedlukningen er foretaget de mest hensigtsmæssige dispositioner, herunder eventuel løsladelse eller transport til politistationen i Næstved af anholdte (herunder eventuelle detentionsanbragte).

Jeg bemærkede for god ordens skyld at jeg gik ud fra at det i hvert enkelt tilfælde nøje overvejes om det er forsvarligt at løslade en detentionsanbragt, og at den pågældende i benægtende fald bringes til fortsat detentionsanbringelse i detentionen i Næstved.

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har bekræftet min antagelse. Politiet har i den forbindelse bemærket at beredskabet nu er dimensioneret således at der med kort varsel kan etableres vagt på en station bl.a. med henblik på tilsyn med detentionsanbragte hvis det vurderes som mere hensigtsmæssigt end en overførsel af den detentionsanbragte til en politistation med (planlagt) vagt.

Rigspolitiet har udtalt at Rigspolitiet ingen bemærkninger har hertil.

Jeg har noteret mig politiets bekræftelse af min antagelse, og jeg har heller ikke bemærkninger til det som politiet i øvrigt har oplyst.

Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt en 17-årig der var indbragt fra hjemmet på foranledning af moderen og anbragt i detentionen på politistationen i Næstved, blev løsladt til gaden, afhentet af pårørende eller kørt hjem efter udtagelsen af detentionen.

Politiet har oplyst at den pågældende blev afhentet af sin mor.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg gik i øvrigt ud fra at politiet ved løsladelse til gaden af personer der har været anbragt i en detention langt fra deres bopæl eller anholdelsessted, sikrer sig at de pågældende har midler til at kunne tage offentlige transportmidler hjem hvis de ikke afhentes af pårørende. Jeg henviste i den forbindelse til en sag som ombudsmanden havde rejst på eget initiativ over for Justitsministeriet om detentionsanbringelse efter ikrafttrædelsen af politireformen.

Politiet har bekræftet at det i forbindelse med politiets løsladelse af detentionsanbragte til gaden langt fra bopælen sikres at de pågældende har midler til at tage offentlige transportmidler hvis de ikke afhentes. Det påses endvidere at den pågældende er klædt på til årstiden, og der tages særligt hensyn til personer under 18 år. Politiet har i den forbindelse henvist til pkt. 2.d. i PD-meddelelsen.

Rigspolitiet har udtalt at Rigspolitiet ingen bemærkninger har hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 2.2. Den anvendte rapportblanket, alternativer til detentionsanbringelse, statistik mv.

Jeg udtalte at det var stærkt beklageligt at der ikke var sket fremstilling for vagthavende, udfyldelse af detentionsrapport og ført tilsyn med de frihedsberøvede i tre nærmere angivne tilfælde. Idet de involverede polititjenestemænd var blevet indskærpet reglerne for detentionsanbringelse, og der var udsendt en mail til de vagthavende i Vordingborg og Næstved, foretog jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Rigspolitiet har oplyst at politikredsens fremgangsmåde anses for stærkt kritisabel. Rigspolitiet har dog bemærket at Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi dels ved e-mailen af 13. april 2007, dels ved skriftlig meddelelse af 28. juni 2007 til de vagthavende i Næstved og Vordingborg har indskærpet reglerne om detentionsanbringelse.

Justitsministeriet har ligeledes anset det for stærkt beklageligt at der i de tre tilfælde ikke er udfærdiget en detentionsrapport på blanket P152 i overensstemmelse med detentionskundgørelsens § 4, at der ikke er sket fremstilling for den vagthavende, jf. kundgørelsens § 7, og at der ikke er ført tilsyn med de pågældende, jf. kundgørelsens § 23 og detentionsbekendtgørelsens § 14. Da det fremgår at Sydsjællands og Lolland-Falsters Poli-

ti har fulgt op på hændelsesforløbet over for både de implicerede polititjenestemænd og de vagthavende i Næstved og Vordingborg ved bl.a. at indskærpe reglerne om detentionsanbringelse, har Justitsministeriet ikke fundet anledning til at foretage sig yderligere.

| Jeg har noteret mig at Rigspolitiet og Justitsministeriet har tilsluttet sig min kritik.

Jeg kritiserede at hele detentionsrapporten ikke forelå ved to konkrete anbringelser, og at s. 3 i det ene tilfælde samt lægeerklæringerne i begge tilfælde ikke havde været opbevaret sammen med (resten af) detentionsrapporten, jf. kundgørelsens § 28.

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har tilsluttet sig min kritik. Politiet har endvidere henvist til at det i pkt. 2.a i PD-meddelelsen af 10. oktober 2007 er indskærpet at frihedsberøvede i alle tilfælde skal opdateres i POLSAS, og at der forud for hver enkelt detentionsanbringelse skal udskrives en detentionsrapport på blanket P152 fra POLSAS så det sikres at den nyeste rapportformular anvendes. Endvidere er reglerne for opbevaring af detentionsrapporterne indskærpet, jf. meddelelsens pkt. 3.

Rigspolitiet har supplerende bemærket at det fremgår af PD-meddelelsens pkt. 4 at lederen af beredskabet på lokalpolitistationen hver måned bl.a. skal påse at detentionsrapporter og lægeerklæringer er udfærdiget og opbevaret korrekt.

Justitsministeriet har udtalt at ministeriet anser det for beklageligt at procedurene for opbevaring af detentionsrapporter ikke er overholdt, jf. kundgørelsens § 28. Da Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi efterfølgende har udarbejdet en PD-meddelelse der sigter til at forbedre procedurene på dette område, foretager Justitsministeriet sig ikke yderligere.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Til min antagelse af at der havde været foretaget en undersøgelse i den daværende Vordingborg Politikreds af om der var forsorgshjem eller lignende som på forsvarlig måde kan tage sig af berusede, har Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi oplyst at det ikke har været muligt at dokumentere at der har været foretaget en sådan undersøgelse. Politiet har tilføjet at det nu fremgår af PD-meddelelsens pkt. 2.a at dette skal undersøges en gang årligt.

Jeg har noteret mig at politiet ikke har kunnet bekræfte min antagelse. For så vidt angår politiets tilføjelse, henviser jeg for god ordens skyld til opfølgingsrapporten om min inspektion af detentionen i Næstved hvor jeg har erklæret mig enig med Rigspolitiet i at politiet (politikredsen) også løbende bør være opmærksom på om der etableres nye forsorgshjem eller lignende som politiet vil kunne benytte.

Ad pkt. 2.3. Grundlaget for detentionsanbringelsen

Jeg bad om en udtalelse om hvorvidt der var sket underretning af de sociale myndigheder i to tilfælde hvor der skete detentionsanbringelse af 17-årige, jf. detentionsbekendtgørelsens § 8. Det drejer sig om anbringelser den 6. august og 4. november 2006. For så vidt angår anbringelsen den 4. november 2006, bad jeg tillige om oplysning om hvorvidt der blev rettet henvendelse til hjemmet, jf. politilovens § 12, stk. 4.

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har oplyst at det for så vidt angår anbringelsen den 6. august 2006, er sandsynligt at der ikke er sket underretning af de sociale myndigheder. For så vidt angår anbringelsen den 4. november 2006, er der hverken sket underretning af hjemmet eller de sociale myndigheder idet den polititjenestemand der indbragte den 17-årige til politistationen, ikke var opmærksom på at den pågældende var under 18 år. Det beklagede polititjeneste-

manden telefonisk over for moderen den 9. november 2006.

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har beklaget den manglende underretning og har oplyst at forholdet er blevet påtalt over for den pågældende polititjenestemand. Politiet har videre oplyst at det i forbindelse med revisionen af PD-meddelelsen om procedure for indberetning af sagsbehandling af detentionsanbringelser udtrykkeligt vil komme til at fremgå at der ved detentionsanbringelse af mindreårige skal ske underretning af pårørende og de sociale myndigheder.

Rigspolitiet har anset det for beklageligt at der i de omhandlede tilfælde ikke er sket underretning af henholdsvis hjemmet og de sociale myndigheder, jf. politilovens § 12, stk. 4, og detentionsbekendtgørelsens § 8.

Rigspolitiet bemærker endvidere at det allerede ses at fremgå af PD-meddelelse nr. 10 af 15. oktober 2007 at forældremyndighedens indehaver og socialforvaltningen uopfordret skal underrettes om frihedsberøvelsen hvis den frihedsberøvede er under 18 år, jf. meddelelsens pkt. 2.b.

Justitsministeriet har også anset det for beklageligt at der i de omhandlede tilfælde ikke er sket underretning af hjemmet og de sociale myndigheder. Da Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi efter min inspektion har udarbejdet en PD-meddelelse der sigter til at forbedre procedurerne på dette område, og hvoraf det bl.a. fremgår at forældremyndighedens indehaver og socialforvaltningen uopfordret skal underrettes om frihedsberøvelser af personer under 18 år, og da den manglende underretning af hjemmet og de sociale myndigheder ved detentionsanbringelsen i det konkrete tilfælde er påtalt over for polititjenestemanden, foretager Justitsministeriet sig ikke yderligere.

Efter det oplyste om at det er sandsynligt at der ikke skete underretning af de sociale myndigheder om anbringelsen den 6. august 2006, lægger jeg til grund at der ikke er sket en sådan underretning.

Jeg er enig med Rigspolitiet og Justitsministeriet i at det er beklageligt at der ikke skete underretning af de sociale myndigheder i nogen af de to tilfælde, og at der i det ene tilfælde heller ikke skete underretning af hjemmet. Jeg foretager mig med samme begrundelse som Justitsministeriet et ikke mere vedrørende dette forhold.

Ad pkt. 2.6.2. Visitation mv.

I tre tilfælde havde der alene medvirket én polititjenestemand ved visitationen. Jeg gik ud fra at det ikke havde været muligt at der deltog to polititjenestemænd ved visitationen, jf. bestemmelsen i bekendtgørelsens § 10, stk. 2, hvorefter der 'så vidt muligt' skal medvirke to polititjenestemænd ved visitation.

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har oplyst at det er korrekt at der i de nævnte tilfælde alene er angivet én polititjenestemand i visitationsfeltet i detentionsrapporten. Det fremstår derfor som om der kun har medvirket én polititjenestemand ved visitationen i disse tilfælde. Politiet har bemærket at det i forbindelse med uddannelsen af polititjenestemænd og ved tilrettelæggelsen og udførelsen af tjenesten af sikkerhedsmæssige årsager er et grundlæggende princip at en polititjenestemand som udgangspunkt ikke håndterer anholdte eller andre frihedsberøvede, herunder detentionsanbragte, alene. Det gælder især i frihedsberøvelsens indledende faser mens man danner sig et overblik over eventuelle risici der måtte være knyttet til den enkelte frihedsberøvelse. Det er derfor efter politiets opfattelse sandsynligt at der faktisk har været to polititjenestemænd til stede ved visitationen, men at kun en af disse er anført i visitationsfeltet. Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har tilføjet at det nu i PD-meddelelsens pkt. 2.b fremgår at begge de polititjenestemænd der efter reglerne skal foretage visitation, skal angives i detentionsrapporten ved navn, initialer eller tjenestenummer.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg udtalte at det forekommer usædvanligt hvis der i ingen af tilfældene var frataget den frihedsberøvede andet end penge, og jeg henledte for god ordens skyld opmærksomheden på at alle genstande der fratages den pågældende, skal angives i detentionsrapporten.

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har hertil henvist til at det nu (også) af pkt. 2.b i PD-meddelelsen fremgår at alle genstande der fratages den pågældende, skal angives i detentionsrapporten.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Til min antagelse af at politiet er opmærksomt på at søge at få en kvittering fra den pågældende ved udleveringen af effekter og at gøre notat i bemærkningsfeltet hvis den pågældende ikke ønsker at kvittere, har Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi ligeledes henvist til PD-meddelelsens pkt. 2.b hvor dette nu udtrykkeligt er angivet.

| Også dette har jeg noteret mig.

Ad pkt. 2.7. Tilsyn

Jeg gik ud fra at overvågningsudstyret var godkendt af Rigspolitichefen.

Politiet har bekræftet denne antagelse og har oplyst at godkendelse er sket i brev af 17. juli 2003.

| Jeg har noteret mig denne bekræftelse.

Ad pkt. 2.7.2.1. Tidspunktet for det første tilsyn

Jeg havde ingen bemærkninger til at det til lige fremgår af tilsynsnotaterne hvornår der skete indsættelse, og hvornår lægetilsyn fandt sted, men henviste til at det af såvel bekendtgørelsen som kundgørelsen fremgår at hverken detentionsanbringelsen eller lægeundersøgelsen udgør et tilsyn.

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har hertil bemærket at det i PD-meddelelsen understreges at hverken selve detentionsanbringelsen eller lægeundersøgelsen udgør et tilsyn.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 2.8. Løsladelsestidspunktet

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har tilsluttet sig min opfattelse hvorefter det havde været rigtigst hvis der i detentionsrapporten ved en anbringelse den 18. november 2006 havde været gjort notat om at den pågældende 45 minutter efter udtage-

sen af detentionen blev fremstillet i retten og varetægtsfængslet.

| Jeg har noteret mig denne tilslutning.

Opfølgning

| Jeg betragter herefter sagen om min inspektion den 6. februar 2007 af detentionen på politistationen i Vordingborg som afsluttet.

Underretning

Denne rapport sendes til Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi, Justitsministeriet, Rigspolitechefen og Folketingets Retsudvalg.”

IV-D. Inspektion af Psykiatricenter Vest Ribe

Beretningen for 2007, s. 801: Inspektionsrapport
Beretningen for 2008: Opfølgingsrapport nr. 1 og nr. 2
Yderligere opfølgning forventes
(J.nr. 2006-4113-424)

Efter at have afgivet inspektionsrapport modtog ombudsmanden en udtalelse af 20. maj 2008 med bilag fra Psykiatrien i Region Syddanmark.

I en opfølgingsrapport nr. 1 af 23. januar 2009 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”Ad pkt. 3.2. Afsnit R1

I alle dørene til afsnittets patientstuer er der et lille kighul. Jeg gjorde under inspektionen opmærksom på at et kighul i dørene til patientstuerne ikke er i overensstemmelse med patienternes ret til et privatliv, da kighullerne giver både personale og medpatienter mulighed for at iagttage en patient uden dennes vidende.

Psykiatrien i Region Syddanmark har oplyst at kighullerne i dørene på afsnit R1 er blevet tildækket.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Jeg henstillede til centret at overveje en istandsættelse af den tosengsstue som jeg besigtigede (stue 7), og de to øvrige tosengstuer på afsnittet hvis de også trængte. Jeg henstillede endvidere til centret at overveje en udsmykning af stuerne så de kunne få et mere hyggeligt præg. Jeg bad centret underrette mig om resultatet af overvejelserne.

Psykiatrien har oplyst at der efter inspektionen er foretaget en løbende reovering og istandsættelse af stuerne med maling og nye billeder på væggene.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 3.3. Afsnit R2

Jeg besigtigede en tosengsstue (stue 2) og en enestue (stue 4). Ingen af stuerne havde udsmykning på væggene. Der var lyskilder i loftet, men ingen sengelamper.

Jeg henstillede at centret overvejede at udsmykke væggene på patientstuerne og at udstyre alle patientstuer med sengelamper, da begge dele kan være med til at skabe et mere hyggeligt indtryk af stuen og mindre præg af somatisk hospital.

Psykiatrien har ikke i sin udtalelse af 20. maj 2008 kommenteret min henstilling. Jeg beder om underretning om resultatet af de overvejelser som min henstilling har givet anledning til.

Ad pkt. 3.4. Afsnit R4

Jeg tilkendegav under inspektionen at det rum som afsnittet anvender både til modtagelse af nye patienter og som besøgsrum, efter min opfattelse trængte til istandsættelse. Jeg bad derfor centret overveje en udskiftning af de store tunge møbler med et lettere møblement, et lysere farvevalg i rummet og billeder på væggene, da det efter min opfattelse ville gøre rummet til et mere rart sted at komme ind for både patienter og besøgende. Jeg bad om underretning om resultatet af centrets overvejelser.

Psykiatrien har oplyst at besøgsrummet er blevet istandsat og ommøbleret siden inspektionen, således at rummet nu fremstår mere lyst og imødekommende.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Under en af mine samtaler med en patient der havde ønsket dette, klagede patienten over dårlige udluftningsforhold på toilet- og baderum. Patienten anførte at der var sorte pletter (angiveligt mug/svamp) i fugerne langs med gulvfliserne i brusebadet og ved toilettet på grund af de dårlige udluftningsforhold.

Sammen med patienten besigtigede jeg patientens toilet- og baderum og et andet baderum som patienten fremviste. Efter min opfattelse adskilte de mørke pletter i fugerne sig ikke fra de pletter som kan opstå i badeværelser med almindelige udluftningsforhold, og jeg skrev i rapporten at jeg gik ud fra at pletterne kunne fjernes ved grundig rengøring.

Psykiatrien har oplyst at der er afsat mere tid til den daglige rengøring på afsnit R4 siden inspektionen.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 5.1. Overbelægning mv.

Jeg bad centret om at oplyse hvor ofte der på afsnit R1 er to patienter indlagt samtidig på de tre tidligere enestuer som er lavet om til tosenestuer, og om det i øvrigt forekommer at enestuer benyttes til dobbeltbelægning.

Psykiatrien har oplyst at man på afsnit R1 og R2 i videst muligt omfang forsøger kun at have en patient på hver stue, men på grund af den høje belægningsprocent må der alligevel ofte ligge to patienter på enestuer. På R2 er det muligt at bruge andre rum ved overbelægning, så der som udgangspunkt ikke er mere end en patient på hver stue.

Jeg har forstået Psykiatriens oplysninger således at der på afsnit R1 ofte er to patienter indlagt samtidig på de tre tidligere enestuer, og at det derudover ofte også er nødvendigt at benytte de øvrige (ene)stuer til dobbeltbelægning.

Som jeg tidligere har tilkendegivet, bør det efter min opfattelse ikke forekomme at

enestuer benyttes til dobbeltbelægning. Jeg er klar over at det i perioder med høj belægning kan være nødvendigt, og jeg går ud fra at centret i disse situationer vælger de patientstuer der er bedst egnede til at der kan være to patienter indlagt samtidig.

Det er de enkelte regioner der har ansvaret for at der er det tilstrækkelige antal pladser på de psykiatriske afdelinger, og spørgsmålet om kapaciteten på Psykiatricenter Vest hører således under regionsrådet. Det fremgår af ombudsmandslovens § 8 at ombudsmanden ved sin bedømmelse af regionerne skal tage hensyn til de særlige vilkår som disse myndigheder virker under. Det betyder at ombudsmanden ved sin kontrol skal respektere at det er regionsrådet der inden for lovens rammer fordeler de eksisterende ressourcer. Jeg foretager mig derfor ikke mere i anledning af det oplyste om dobbeltbelægning.

Jeg bad endvidere centret om at oplyse hvor ofte observationsstuen og modtage-/besøgsrummet på afsnit R4 anvendes som patientstue, og i hvor lang tid ad gangen.

Psykiatrien har oplyst at besøgsrummet på R4 maksimalt fire gange årligt benyttes som sengestue, og i så fald højst et døgn ad gangen.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Endelig bad jeg centret om at oplyse hvor ofte det er nødvendigt at udskrive de(n) mest raske patient(er) for at finde plads til nyindlagte patienter.

Psykiatrien har i udtalelsen af 20. maj 2008 oplyst at afsnittene indtil starten af 2008 har været under et hårdt pres, men at der derefter har været et lidt mindre flow i afsnittene. Psykiatrien formoder at det skyldes et sammenfald af årstiden, faste overlæger i begge afsnit og bedret visitering på den åbne skadestue i Esbjerg.

Jeg har noteret mig det oplyste og bemærker blot at jeg går ud fra at centret i perioder med høje belægningsprocenter og eventuel dobbeltbelægning ikke udskriver patienter som behandlingsmæssigt ikke bør udskrives endnu.

Ad pkt. 5.6. Medicin

Jeg tilkendegav under inspektionen at centret ved aflevering af medicinrester – ud fra kontrolmæssige hensyn – bør modtage en kvittering fra apoteket, eventuelt således at apoteket kvitterer for modtagelsen på en liste som centret har udfærdiget over den afleverede medicin. I min endelige rapport bad jeg centret oplyse om der er indført en sådan ordning.

Psykiatrien har oplyst at der er taget initiativ til at apoteket afleverer en kvittering for den medicin som returneres fra afsnittene. Kvitteringerne vil blive opbevaret sammen med listerne for medicinbestilling.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 5.9. Vejledning efter psykiatrilovens § 3, stk. 2

Efter § 3, stk. 2, i psykiatriloven skal lægen vejlede patienten om formålet med indlæggelsen, opholdet og behandlingen samt om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden. Jeg bad centret om at oplyse hvornår og hvordan denne vejledning finder sted.

Psykiatrien har oplyst at vejledningen i henhold til psykiatrilovens § 3, stk. 2, sker ved indlæggelsen i forbindelse med lægens journaloptagelse eller så snart patienten kan forstå en vejledning fra lægen.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 5.10. Patienternes kontakt med læge mv.

Jeg bad centret oplyse nærmere om patienternes kontakt med læge, herunder hvornår patienterne på afsnit R1 og R4 første gang ef-

ter indlæggelse har samtale med en læge, hvor ofte patienterne (fra alle tre afsnit) har samtale med en læge hvis de ikke selv tager initiativ til det, og om patienterne tildeles en kontaktlæge.

Jeg bad endvidere om oplysning om hvorvidt der normalt deltager andre (f.eks. sygeplejerske, plejepersonale, kontaktperson, studerende) ved lægesamtaler, og i bekræftende fald om det er muligt for patienten at få en samtale med lægen alene hvis patienten ønsker det.

Endelig bad jeg centret oplyse om alle patienter tildeles en kontaktperson, og om der er mulighed for at skifte kontaktperson, f.eks. hvis der opstår et (åbenlyst) modsætningsforhold mellem patienten og kontaktpersonen.

Psykiatrien har oplyst at patienterne på R1, R2 og R4 taler med en læge dagen efter indlæggelse. Patienterne har samtale med en læge mindst en gang om ugen, og hvis der er behov for det, to eller flere gange om ugen. Alle patienter på hvert afsnit har en fast kontaktlæge. Ofte er patientens kontaktperson (sygeplejerske, plejepersonale) med til lægesamtalen for at hjælpe patienten med at forstå og huske hvad der blev talt om ved samtalen. Det er muligt for patienten at tale med lægen alene. De eneste situationer hvor et sådant ønske bliver tilsidesat, er i tilfælde hvor der er et sikkerhedshensyn at tage over for lægen. Der tildeles altid en fast kontaktperson til alle patienter, og der er mulighed for at skifte kontaktperson hvis der er problemer 'i kemien' af en sådan karakter at det påvirker kvaliteten af behandlingen.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 5.12. Anvendelse af tvang, herunder fiksering

Det fremgår af centrets instruks om patientrådgivere at centret er opmærksomt på at en tvangsfikseret patient ikke længere selv skal anmode om en patientrådgiver, men altid skal have en rådgiver beskikket. Jeg bad der-

for blot for en god ordens skyld centret om at overveje at præcisere i instruks om tilsynet med tvangsfikserede patienter at alle tvangsfikserede patienter skal have beskikket en patientrådgiver.

Psykiatrien har oplyst at det vil blive præciseret i instruksen at alle patienter skal have beskikket en patientrådgiver.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

På retspsykiatrisk afsnit R4 finder fikseringer sted i et rum som er indrettet til observationsstue. På afsnit R2 foregår fikseringer oftest på en stue som ligger tæt på afsnittets kontor, men det er muligt at foretage fikseringer på alle patientstuer. Jeg bad centret om at oplyse hvor tvangsfikseringer foregår på afsnit R1.

Psykiatrien har oplyst at patienter som bliver så akut dårlige at der vurderes behov for en høj grad af skærmning, og hvor bæltefiksering kan komme på tale, som hovedregel bliver overflyttet til det akutte intensive afsnit i Esbjerg. På afsnit R1 og R2 har der maksimalt været behov for anvendelse af fiksering én gang årligt. På R1 foregår fiksering på en stue i den skærmede del af afsnittet og på R2 på en almindelig sengestue. På det retspsykiatriske afsnit R4 anvendes bæltefiksering maksimalt 8 gange om året.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad endvidere centret oplyse om praksis for hvordan bælte og eventuelle remme til fiksering transporteres til den stue hvor fikseringen udføres, hvor den faste vagt er placeret, og om der er mulighed for indkig til den fikserede patient udefra (på R1 og R2) eller fra gangarealet.

Psykiatrien har oplyst at bælte og remme bliver transporteret i en neutralt udseende pose på alle afsnit.

| Jeg har noteret mig det oplyste om transport af bælte og remme.

Der er ikke i Psykiatriens udtalelse af 20. maj 2008 svaret på mine spørgsmål om hvor den faste vagt er placeret, og om der på afsnit R1 og R2 er mulighed for indkig til en fikseret patient udefra, eller om der for så vidt angår alle tre afsnit, er mulighed for indkig til en fikseret patient fra gangarealet. Jeg beder derfor på ny om at modtage de nævnte oplysninger.

Ad pkt. 5.13. Orientering af patientrådgivere i forbindelse med tvangsbehandling mv.

Jeg bad om oplysning om hvornår en patientrådgiver bliver beskikket/tilkaldt i forhold til tidspunktet for et tvangsindgreb.

Psykiatrien har oplyst at tildelingen af en patientrådgiver sker umiddelbart efter et tvangsindgreb. Hvis tvangsindgrebet finder sted om natten, kontaktes patientrådgiveren dog først om morgenen.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 5.14. Aflåsning, herunder skærmning, og forholdene for frivilligt indlagte

Jeg bad centret oplyse i hvilket omfang centret anvender personlig skærmning i lavere grader end reguleret i psykiatrilovens § 18 c, og om centret har overvejet at fastsætte retningslinjer for anvendelse af disse lavere grader af observation/overvågning.

Psykiatrien har sendt mig centrets instruks nr. 19 om personlig skærmning og et skema med en beskrivelse af patientens tilstand på fem skæringsniveauer.

Som jeg læser instruks nr. 19 om personlig skærmning, vedrører den kun personlig skærmning efter psykiatrilovens § 18 c. Jeg har ikke sammen med den tilsendte beskrivelse af patientens tilstand på fem skæringsniveauer modtaget retningslinjer for anvendelsen af lavere grader af skærmning.

Det fremgår ikke af Psykiatriens udtalelse i hvilket omfang centret anvender skærmning i lavere grader end reguleret i psykiatrilovens § 18 c, og om centret har overvejet eller allerede *har* fastsat retningslinjer for anvendelse af disse lavere grader af observation/overvågning.

Jeg beder derfor på ny om at modtage de nævnte oplysninger.

Det fremgik af et af mine billeder fra rundgangen på afsnit R1 at vinduerne på en patientstue (nr. 7) var forsynet med nøglelås. Jeg bad centret oplyse om alle patientstuer på R1 har vinduer som patienterne selv kan åbne (helt op).

Psykiatrien har oplyst at vinduerne på afsnit R1 ikke kan åbnes helt op uden brug af nøgle, men at der er taget initiativ til at fjerne låsene på vinduerne.

Jeg beder om at få oplyst om låsene på vinduerne er blevet fjernet.

Ad pkt. 5.15. Tilkald af politi i forbindelse med udførelse af tvangsforanstaltninger i afdelingen

Jeg bad om at få oplyst om centret er omfattet af en samarbejdsaftale indgået mellem det tidligere Amtssygehus i Esbjerg og politiet i Esbjerg, eller om centret har indgået en lignende aftale med politiet. Jeg bad i givet fald om at få tilsendt en kopi af aftalen.

Psykiatrien har oplyst at centret er omfattet af samarbejdsaftalen med politiet. Der har været afholdt samarbejds møde med politiet og Psykiatricenter Vest Esbjerg/Ribe. Aftalen er under revision i samarbejde med regionens jurist.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om at få tilsendt en kopi af den endelige aftale.

Ad pkt. 5.16. Udslusning, udskrivningsaftaler, koordinationsplaner

Jeg redegjorde for reglerne i psykiatrilovens § 13 a og § 13 b og bad centret om at oplyse i hvor mange tilfælde der blev udarbejdet udskrivningsaftaler eller koordinationsplaner i 2006.

Psykiatrien har oplyst at centret i 2006 udarbejdede 6 udskrivningsaftaler. Der blev ikke udarbejdet nogen koordinationsplaner i 2006.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg går ud fra at der udarbejdes udskrivningsaftaler og koordinationsplaner i alle de tilfælde hvor der er behov for det.

Ad pkt. 5.17. Aktindsigt

Jeg bad centret oplyse nærmere om centrets praksis i forbindelse med patienters aktindsigt, herunder hvor lang tid der typisk går fra en anmodning om aktindsigt modtages, til den imødekommes eller afslås, om der normalt er en sundhedsperson som gennemgår journalmaterialet med patienten, og i givet fald hvem det er, og i hvilken form aktindsigt normalt meddeles (kopi, gennemsyn eller mundtlig underretning).

Jeg bad endvidere centret oplyse hvilken praksis centret har i forbindelse med anmodninger om aktindsigt fra patienter hvis psykiske tilstand på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt er meget dårlig.

Psykiatrien har oplyst følgende:

'Patienterne har som hovedregel ret til at se deres journal fra 1987 og frem.

Når en patient anmoder om aktindsigt, forelægges ønsket hurtigst muligt for overlægen. Den efterfølgende gennemgang sker oftest inden for få døgn. Patienten kan læse sin journal igennem sammen med sin læge eller sin kontaktperson. Ønsket om aktindsigt og beslutningen i forhold til dette dokumenteres altid i journalen. Når det drejer sig om patienter, hvis tilstand på anmodningstidspunktet er meget dårlig, bliver de informerede om, at deres ønske er noteret, men at det ud fra et overordnet behandlingsmæssigt hensyn er lægens vurdering, at gennemgangen må vente til patientens tilstand er så stabil, at patienten reelt kan få noget ud af gennemgangen. Patienterne opfordres altid til at gennemgang af journalen bør foregå sammen med lægen eller en kontaktperson som kender patienten. Hvis en patient fortsat fastholder ønsket om selv at få udleveret et sæt kopier af journalen, efterkommes dette. På R4 er det oftest praksis, at en sådan anmodning først efterkommes i forbindelse med udskrivningen.'

Jeg har forstået Psykiatriens oplysninger således at i de tilfælde hvor en meget syg patient begærer aktindsigt, udsættes effektueringen af centrets afgørelse om at give aktindsigt på ubestemt tid, idet effektueringen afventer en bedring i patientens helbredstilstand.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at udtale mig om en sådan praksis. I min opfølgingsrapport af 4. juli 2008 om inspektion af Psykiatrisk Center Gentofte den 15. august 2006 skrev jeg følgende:

'...

§ 37 i sundhedsloven (lovbekendtgørelse nr. 95 af 7. februar 2008) har følgende ordlyd:

'§ 37. Fremsætter en patient begæring herom, skal patienten have meddelelse om, hvorvidt der behandles helbredsoplysninger om vedkommende indeholdt i patientjournaler m.v. Behandles sådanne oplysninger, skal der på patientens begæring og på en let

forståelig måde gives patienten meddelelse om,

- 1) hvilke oplysninger der behandles,
- 2) behandlingens formål,
- 3) kategorierne af modtagere af oplysningerne og
- 4) tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer.

Stk. 2. Retten efter stk. 1 kan dog begrænses, i det omfang patientens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private interesser.'

Bestemmelsen svarer til de tidligere bestemmelser i § 20, stk. 2, i lov om patienters retsstilling, § 2, stk. 2, i lov om aktindsigt i helbredsoplysninger og § 9, stk. 2, i offentlighedsloven.

Af forarbejderne til § 2, stk. 2, i lov om aktindsigt i helbredsoplysninger (Folketingstidende 1992/93, tillæg A, sp. 7786) fremgår bl.a. følgende:

'Stk. 2 (...) giver i særlige tilfælde mulighed for at begrænse aktindsigten på grundlag af en konkret afvejning af på den ene side hensynet til patientens interesse i at få de pågældende oplysninger og på den anden side afgørende hensyn til patienten selv eller til andre private interesser. Ved afgørende hensyn til patienten selv forstås særlig, at patienten må antages at ville tage alvorlig skade ved at blive gjort bekendt med oplysningerne. (...) Undtagelsesbestemmelsen vil derudover kunne finde anvendelse i forbindelse med behandlingen af patienter med psykiske lidelser hvor afgørende hensyn til patientens udsigt til bedring i forbindelse med en igangværende behandling vil kunne bervirke, at der er behov for at afslå en anmodning om aktindsigt.'

I Sundhedsministeriets vejledning nr. 155 af 14. september 1998 om aktindsigt mv. i helbredsoplysninger er der om anvendelse af undtagelsesbestemmelsen (§ 20, stk. 2, i lov om patienters retsstilling) anført følgende:

'8. Hvornår kan anmodning om aktindsigt afslås?

...

Endvidere kan det komme på tale at anvende bestemmelsen i forbindelse med behandlingen af patienter med psykiske lidelser, hvis der foreligger afgørende behandlingsmæssige hensyn, som taler imod at give aktindsigt. I sådanne tilfælde kan et afslag undertiden begrænses til kun at være midlertidigt, således at der f.eks. kun gives afslag på aktindsigt på det stadium i et behandlingsforløb, hvor aktindsigten skønnes at kunne være særligt belastende for patienten.

...

I tilfælde af, at der kun gives delvis aktindsigt, kan den pågældende sundhedsperson formidle aktindsigten ved at referere journalen for patienten med udeladelse af de oplysninger, der undtages fra aktindsigten. Hvis patienten herefter anmoder om fuld aktindsigt, må sundhedspersonen meddele patienten, at anmodningen ikke kan imødekommes.

Patienten skal, når der gives delvis aktindsigt, i almindelighed gøres bekendt med, at der er dele af journalen, der er udeladt. Kun i de tilfælde, hvor der er grund til at antage, at det vil være til alvorlig skade for patienten at få kendskab til, at oplysninger tilbageholdes, kan sundhedspersonen undlade at give patienten oplysning om tilbageholdelsen. Det bør da noteres i patientens journal, hvilke oplysninger der ikke er givet aktindsigt i, og med hvilken begrundelse. En sådan journalpåtegning kan også undtages fra aktindsigt.

Et afslag på anmodning om aktindsigt skal ledsages af en begrundelse samt klagevejledning.'

Anvendelse af sundhedslovens § 37, stk. 2, forudsætter således at der træffes en afgørelse om helt eller delvist afslag på aktindsigt.

Kan ikke alle oplysninger i journalen undtages fra aktindsigt i medfør af § 37, stk. 2, skal de dele af journalen som ikke undtages,

med det samme stilles til rådighed for patienten. Den ansvarlige sundhedsperson kan i tilfælde af delvis aktindsigt vælge at formidle aktindsigten ved at referere journalen med de fornødne udeladelser. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 327. Det er samme sted anført at begrundelsen for et afslag på aktindsigt kan begrænses til en henvisning til hjemmelsgrundlaget og de overordnede hensyn hvis en konkret begrundelse i sig selv vil kunne skade patienten.

Jeg kan til orientering oplyse at Sundhedsvesenets Patientklagenævn den 20. marts 2007 har offentliggjort en afgørelse (sagsnummer 0658817) på sin hjemmeside (www.pkn.dk) om anvendelsen af § 20, stk. 2, i lov om patienters retsstilling. Nævnet havde ikke grundlag for at kritisere at en overlæge og en afdelingslæge gav en paranoid psykotisk patient afslag på aktindsigt i sin journal på psykiatrisk afdeling. Patienten blev samtidig med afslaget informeret om at han kunne få aktindsigt på et senere tidspunkt hvor han var mindre paranoid psykotisk. Nævnet udtalte dog at selv om patienten ikke senere havde genfremsat sit ønske om aktindsigt, så havde det været hensigtsmæssigt at afdelingslægen havde foranlediget at det blev tilbudt patienten at få gennemgået journalen inden udskrivning, eller planlagt et tidspunkt efter.

Jeg beder Psykiatrisk Center Gentofte om at oplyse hvilke overvejelser det anførte giver centret anledning til.'

Psykiatrisk Center Gentofte oplyste i en udtalelse af 14. august 2008 bl.a. at udsættelse af effektueringen af en bevilget aktindsigt kun sker meget sjældent, dvs. i størrelsesordenen et par gange om året. Centret oplyste desuden at den omhandlede praksis er begrundet i en antagelse om at det bedrer behandlingsalliancen med patienterne at man ikke afviser dem og giver dem afslag på en begæring om aktindsigt, men derimod viser sig imødekommende og støtter anmodningen i udgangspunktet.

Jeg noterede mig det oplyste og foretog mig ikke mere. Jeg lagde i den forbindelse vægt på Psykiatriens oplysning om at udsættelse af effektueringen af en bevilget aktindsigt kun sker meget sjældent (ca. et par gange om året).

Herefter udtalte jeg følgende:

‘I disse (meget sjældne) tilfælde går jeg ud fra at betingelserne for at begrænse aktindsigt efter sundhedslovens § 37, stk. 2, er opfyldt, og at centret har en klar forventning om en forbedring af patientens tilstand inden for kort tid, så den bevilgede aktindsigt herefter kan effektueres.

Hvis centret derimod ikke har en klar forventning om at patientens tilstand vil blive forbedret inden for kort tid – f.eks. fordi centret har et godt kendskab til patienten ud fra tidligere sygdomsforløb – er det min opfattelse at centret som udgangspunkt bør give patienten et formelt afslag på aktindsigt således at patienten har mulighed for at udnytte sin adgang til at klage over afslaget. Afslaget kan eventuelt begrænses til kun at være midlertidigt, jf. pkt. 8 i Sundhedsministeriets vejledning nr. 155 af 14. september 1998 om aktindsigt mv. i helbredsoplysninger. Kun i de tilfælde hvor der er grund til at antage at det vil være til alvorlig skade for patienten at få kendskab til at oplysninger tilbageholdes, kan en sundhedsperson undlade at give patienten oplysning om tilbageholdelsen, jf. ligeledes pkt. 8 i den nævnte vejledning.’

Jeg beder Psykiatrien om at oplyse hvilke overvejelser det ovenfor anførte giver Psykiatrien i Region Syddanmark anledning til, og jeg beder om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Det fremgår af Psykiatriens udtalelse at patienter altid opfordres til at få gennemgået journalen sammen med en læge eller en kontaktperson, men hvis en patient fastholder et ønske om selv at få udleveret kopi af journalen, imødekommes dette. Det oplyses at det på afsnit R4 oftest er praksis først at efter-

komme en sådan anmodning i forbindelse med udskrivningen.

Sundhedslovens § 38 har følgende ordlyd:

‘§ 38. Afgørelser om retten til aktindsigt træffes af den myndighed, institution eller sundhedsperson, der har patientjournalerne mv. i sin besiddelse.

Stk. 2. Vedkommende myndighed, institution eller sundhedsperson afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes, og om aktindsigten skal gennemføres ved, at der gives adgang til gennemsyn af patientjournalen mv. på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi.

Stk. 3. Er en anmodning om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, institution eller sundhedsperson, skal myndigheden, institutionen eller sundhedspersonen underrette patienten om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

...’

Bestemmelsen i § 38, stk. 2, svarer til de tidligere bestemmelser i § 21, stk. 2, i lov om patienters retsstilling, § 3, stk. 2, i lov om aktindsigt i helbredsoplysninger og § 16 i offentlighedsloven.

Af forarbejderne til § 3, stk. 2, i lov om aktindsigt i helbredsoplysninger (Folketingstidende 1992/93, tillæg A, sp. 7787) fremgår bl.a. følgende:

‘Det fremgår af stk. 2, at patienten vil kunne henvises til aktindsigt på stedet. Dette kan navnlig tænkes af praktiske grunde, f.eks. materialets karakter eller omfang eller det forhold, at der ikke er fotokopieringsmaskiner til disposition eller lignende. Såfremt en patient efter at have fået adgang til gennemsyn af sin journal på stedet fastholder et krav om udlevering af kopi, bør dette krav dog i almindelighed imødekommes, ... En adgang til at give meddelelse i form af en mundtlig underretning, når væsentlige hensyn til den registrerede taler herfor, som i dag følger af § 7b, stk. 2, i lov om private registre, vil efter

loven kun kunne benyttes, hvis betingelserne for at begrænse aktindsigten, jf. § 2, stk. 2, er opfyldt.'

En læges eller kontaktpersons mundtlige gennemgang af journalen kan således ikke erstatte kravet på aktindsigt, hvis patienten insisterer på at få kopi af journalen eller tid til på egen hånd at gennemlæse akterne. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 327. En mundtlig gennemgang kan, som det fremgår af de citerede forarbejder, kun benyttes, når betingelserne for at begrænse aktindsigten er opfyldt.

Jeg går derfor ud fra at afsnit R4 i de tilfælde hvor en patient har ret til fuld aktindsigt, og hvor den pågældende efter gennemsyn af sin journal fastholder et krav om udlevering af kopi, imødekommer et sådant ønske i tidsmæssig sammenhæng med afgørelsen om aktindsigt og ikke først i forbindelse med udskrivningen.

Ad pkt. 5.18. Pårørendekontakt

Jeg bad centret om at oplyse hvordan det i praksis fungerer med inddragelse af pårørende. Jeg bad herunder om oplysning om hvad der foretages for at sikre at det (eventuelt) fornødne samtykke foreligger fra patientens side.

Psykiatrien har oplyst at centret ved indlæggelse spørger patienten hvem de pårørende er, og om der må gives oplysninger til dem. Dette dokumenteres herefter straks i den elektroniske plejelog. Patienten oplyses om muligheden for at de pårørende kan komme ind til samtale med patienten, kontaktpersonen og lægen hvis der er behov for dette. Hvis patienten har givet samtykke til at der må gives oplysninger, svarer centret umiddelbart på de spørgsmål som de pårørende måtte have. I de tilfælde hvor patienter ikke ønsker at personalet udtaler sig, får de pårørende som henvender sig, oplyst at personalet ikke kan udtale sig specifikt

uden tilladelse fra patienten. Personalet taler derefter med de pårørende på et generelt niveau, f.eks. sygdomslære generelt, 'det at være pårørende', osv. Med hensyn til de patienter der ikke giver samtykke, og hvor der tydeligvis er et behov, forsøger personalet løbende at motivere patienten for at inddrage de pårørende.

Psykiatrien har desuden oplyst at de pårørende i videst muligt omfang indbydes til psykoedukation. Centret tilbyder psykoedukation om depression og skizotypi/skizofreni.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg går ud fra at centret som udgangspunkt indhenter skriftligt samtykke fra patienterne ved videregivelse af helbredsoplysninger mv. til de pårørende, jf. sundhedslovens § 44, stk. 1, og centrets vejledning om informeret samtykke.

Ad pkt. 5.19. Besøg, visitation og adgang til telefonering mv.

Jeg modtog en informationsmappe fra afsnit R2 som udleveres til patienterne i forbindelse med indlæggelse. Heri er generel information om selve afsnittet og indlæggelsen, en husorden for R2 og centrets husorden af 29. december 2006 samt to foldere om henholdsvis pårørendepolitik og generel brugsinformation for psykiatriske patienter.

Jeg bad centret om at oplyse om der er udarbejdet lignende informationsmateriale, herunder husordener, for afsnit R1 og R4. I givet fald bad jeg om at modtage et eksemplar af materialet.

Psykiatrien har sendt informationsmateriale for R1 og R4.

Jeg anbefalede centerledelsen at udfærdige skriftlige retningslinjer om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen, herunder angivelse af hvilke indgreb der kan blive tale om, hvem der har kompetence til at træffe afgørelse om indgrebene/begrænsningerne, og hvornår beslutninger

ne om indgreb/begrænsninger skal revurderes. Jeg bad centret om at underrette mig om hvad min anbefaling gav anledning til.

Jeg tilkendegav samtidig at det efter min opfattelse er mest hensigtsmæssigt at de generelle regler som gælder for alle patienter, og reglerne om indgreb og begrænsninger i den enkelte patients frihed opdeles i to selvstændige dokumenter (henholdsvis husorden og retningslinjer). Jeg skrev endvidere at de skrevne retningslinjer for indgreb og begrænsninger i den enkelte patients frihed efter min opfattelse kun bør rettes til personalet, men at alle patienter i det informationsmateriale som udleveres ved indlæggelsen, bør informeres om retningslinjernes eksistens og muligheden for at få dem udleveret.

Psykiatrien har oplyst at husordenen er under revision, og at den vil blive opdelt i to dokumenter i henhold til min anbefaling.

Jeg har forstået Psykiatriens oplysninger således at centrets husorden af 29. december 2006 er ved at blive revideret, og at centret i den forbindelse også (i et selvstændigt dokument) vil udarbejde retningslinjer om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelse.

Jeg beder om at få tilsendt en kopi af den reviderede husorden og de nævnte retningslinjer.

Jeg går ud fra at en revision af centrets husorden af 29. december 2006 vil medføre et behov for at tilrette de husordener som hvert enkelt afsnit har udarbejdet, og jeg beder derfor om også at modtage en kopi af husordenerne for de enkelte afsnit, når de er blevet tilrettet.

Med hensyn til retningslinjer for begrænsninger i den personlige frihed har Psykiatrien sendt instruks nr. 19 om personlig skærmning og oplyst at denne instruks delvist opfylder mine anbefalinger, og at den på min anbefaling vil blive tilrettet, så den inde-

holder en mere konkret beskrivelse af hvilke begrænsninger der kan komme på tale.

Som anført ovenfor under pkt. 5.14, har jeg forstået instruks nr. 19 om personlig skærmning således at den kun vedrører personlig skærmning efter psykiatrilovens § 18 c. Det er i denne bestemmelse klart defineret at der ved personlig skærmning forstås 'foranstaltninger, hvor et eller flere personalemedlemmer konstant befinder sig i umiddelbar nærhed af patienten' (§ 18 c, stk. 1). Af lovforslagets bemærkninger til § 18 c fremgår det at 'umiddelbar nærhed' skal forstås således at patienten til stadighed er under opsyn, herunder ved toiletbesøg og badning, og at der dermed er mulighed for hurtigt indgriben fra personalets side.

Centrets instruks nr. 19 indeholder både definitionen af personlig skærmning efter § 18 c og en uddybning af begrebet 'umiddelbar nærhed' som anført i lovforslagets bemærkninger til § 18 c. Det er derfor efter min opfattelse ikke nødvendigt i instruksen at foretage en yderligere konkretisering af hvilke begrænsninger der kan komme på tale i forbindelse med personlig skærmning. Jeg henviser imidlertid til det jeg har anført ovenfor under pkt. 5.14 om fastsættelse af retningslinjer for lavere grader af observation/overvågning end reguleret i psykiatrilovens § 18 c.

Jeg bad centret oplyse om det forekommer at der træffes beslutning om besøgsforbud – og i givet fald hvor hyppigt og i hvilke situationer. Jeg bad endvidere centret oplyse om en eventuel praksis for revurdering af beslutninger om besøgsforbud.

Psykiatrien har oplyst at der som hovedregel ikke praktiseres besøgsforbud på de åbne afsnit. På afsnit R4 kan det i enkelte tilfælde praktiseres hvis der kommer et forbud fra politiet vedrørende enkelte patienter.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Centret oplyste at mange besøg på det retspsykiatriske afsnit er overvågede, f.eks. hvis patienten er stofmisbruger, eller hvis patienten har udsat sin ægtefælle/samlever for vold eller forsøgt at tage livet af vedkommende. Jeg bad centret oplyse nærmere om i hvilke tilfælde der træffes beslutning om overvåget samvær, og om praksis for revurdering af beslutninger om overvåget samvær.

Psykiatrien har oplyst at der på afsnit R4 praktiseres overvåget besøg hvis der er begrundet mistanke om indsmugling af narkotika, våben eller lignende. Beslutningen om overvåget besøg revurderes løbende og dokumenteres i journalen.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Det fremgår af centrets husorden af 29. december 2006 at sengestuerne er private, og at socialt samvær mellem patienterne skal foregå i fællesarealerne. Jeg skrev at jeg tidligere i forbindelse med inspektion af en psykiatrisk afdeling har udtalt at det er min umiddelbare opfattelse at et egentligt forbud mod at patienter besøger hinanden på stuerne, er meget vidtgående. Jeg bad derfor centret om at overveje om forbuddet kan erstattes af vurderinger af om besøgsforbud på stuerne er nødvendige i konkrete tilfælde. Jeg bad centret meddele mig resultatet af disse overvejelser.

Psykiatrien har oplyst at praksis på afsnit R4 er at døren skal stå lidt åben når patienterne besøger hinanden. Det vil blive drøftet om der på de åbne afsnit skal ske en lempelse af det generelle forbud mod besøg på stuerne.

| Jeg beder om underretning om resultatet af drøftelserne om en lempelse af det generelle forbud på de åbne afsnit.

Ad pkt. 5.20. Rygepolitik

Jeg redegjorde for formålet med den nye rygelov som trådte i kraft den 15. august 2007,

og relevante bestemmelser i loven. Det fremgik af centrets rygepolitik som trådte i kraft den 1. januar 2007, at rygepolitikken skulle evalueres efter tre måneder med henblik på en eventuel justering.

Jeg bad centret oplyse om der var sket en evaluering af rygepolitikken, og i givet fald bad jeg om en kopi af den reviderede politik.

Psykiatrien har sendt kopi af bestemmelser om røgfrie miljøer for både den stationære og den ambulante psykiatri. Den lokale rygepolitik som gælder for Psykiatricenter Vest, er behandlet i MED-udvalg Ribe den 26. marts 2008 og skal evalueres i MED-udvalg i maj 2009.

Det fremgår af rygepolitikken at det på Region Syddanmarks arbejdspladser ikke er tilladt for ansatte at ryge inden døre, heller ikke i rygerum. Undtagelse fra rygepolitikken kan for ansatte komme på tale ved sikkerhedsbemanding idet personalet skal være tilgængeligt i en alarmsituation, f.eks. personalet på R4. I sådanne tilfælde skal der indgås en skriftlig aftale med den enkelte afsnitsledelse og afdelingsledelsen.

Patienter må ifølge den lokale rygepolitik heller ikke ryge inden døre. Dog kan der i ganske særlige tilfælde hvor behandlingssynet går forud for rygepolitikken, gives tilladelse til at patienter ryger inden døre, eksempelvis hvor patienten er i så dårlig psykisk tilstand at den pågældende kræver en høj grad af skærmning, f.eks. patienter på R4. Der henvises i den forbindelse til § 10 i lov om røgfri miljøer. Der skal indgås en skriftlig aftale mellem den enkelte afsnitsledelse og afdelingsledelsen om hvorledes disse situationer håndteres. Det fremgår udtrykkeligt af rygepolitikken at øvrige patienter må ryge udendørs i indrettede rygefaciliteter.

| Jeg har noteret mig indholdet af den lokale rygepolitik.

Jeg beder om at få tilsendt kopi af de skriftlige aftaler der måtte være indgået mellem afsnitsledelsen på R4 og afde-

lingsledelsen om undtagelser fra rygepolitikken for ansatte.

Jeg beder desuden om at få tilsendt kopi af den skriftlige aftale der er indgået mellem afdelingsledelsen på R4 og afdelingsledelsen om håndtering af de særlige situationer hvor patienter på afsnittet får tilladelse til at ryge inden døre.

På inspektionstidspunktet var rygning tilladt overalt på afsnit R4, dvs. både på fællesarealerne og på patientstuerne. Jeg bad centerledelsen oplyse om der fortsat – i strid med den i MED-udvalget vedtagne rygepolitik – blev røget på både fællesarealer og patientstuer på R4, og i givet fald hvad ledelsen foretog sig i den anledning.

Psykiatrien har hertil oplyst følgende:

‘På R4 ryges der kun på stuerne af de patienter, som er skærmet på stuerne. I forhold til fællesarealer, må patienterne kun ryge på det samlingssted, som er lige ud for fælleskontoret, hvor personalet går til og fra. De, som sidder og arbejder på kontoret, har et godt udsyn over, hvad der foregår. Samlingsstedet anvendes meget af patienterne, som søger derhen for at finde ro ved, at de hele tiden kan se eller kan tale med personalet. Det har samtidig stor behandlings- og observationsmæssig værdi, at patienterne opholder sig sammen med personalet, eller i nærheden af personalet så stor en del af dagligdagen som muligt. Der er taget initiativ til at afsøge, hvad der fås på ‘markedet’ af specielle udsugningssystemer, og der er indgået aftale om besøg af en konsulent fra et firma, som har specialiseret sig inden for disse specielle udsugningssystemer. Der vil blive ansøgt om opsætning af et sådant udstyr, når det bedst egnede er fundet.’

Ifølge § 6, stk. 1, i lov om røgfri miljøer (lov nr. 512 af 6. juni 2007) er det ikke tilladt at ryge på indendørs arbejdspladser med mindre andet fremgår af lovens øvrige bestemmelser (§ 4, stk. 1). Sygehuse er omfattet af § 6. Den enkelte arbejdsplads kan beslutte at indrette særlige rygelokaliteter i form af ry-

gerum og rygekabiner (§ 6, stk. 3). Et rygerum er et særligt lokale med gode udluftningsmuligheder eller ventilation, og det må ikke tjene som gennemgangsrum eller indeholde funktioner som anvendes af andre (§ 3, stk. 1). Ved en rygekabine forstås en fritstående enhed med udluftnings- eller ventilationssystem (§ 3, stk. 2). Ifølge lovforslagets bemærkninger til § 3, stk. 2, vil enheden sædvanligvis være med loft, lukket på tre sider og åben på den fjerde. Det kan være en enhed som rensrer luften gennem støv- og gasfiltre af tilstrækkelig kvalitet, og som fører den tilbage til rummet, eller enheden kan have mekanisk udsugning der fører den forurenede luft til det fri.

Jeg har forståelse for de særlige forhold der gør sig gældende på et retspsykiatrisk afsnit, men efter min opfattelse er rygning på samlingsstedet ud for kontoret på afsnit R4 ikke i overensstemmelse med rygelovens bestemmelser. Samlingsstedet er indrettet i en niche i tilknytning til afsnittets gangareal med åben forbindelse til gangarealet, og det er også fra dette sted der er udgang til afsnittets gårdhave. Samlingsstedet er således både en del af et gennemgangsrum (gangarealet) og tjener som gennemgangsrum til gårdhaven, og det kan derfor ikke – med eller uden udsugningssystem – karakteriseres som et rygerum efter rygelovens § 3, stk. 1. Selv om samlingsstedet udstyres med et effektivt udsugningssystem, kan det efter min opfattelse heller ikke karakteriseres som en (stor) rygekabine efter rygelovens § 3, stk. 2. Jeg henviser til bestemmelsens ordlyd og lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen.

Rygning på samlingsstedet er efter min opfattelse heller ikke i overensstemmelse med centrets lokale rygepolitik hvorefter kun patienter der er i så dårlig psykisk tilstand at de kræver en høj grad af skærmning, kan få tilladelse til at ryge inden døre. I forbindelse med denne undtagelse

henvises der i rygepolitikken til rygelovens § 10. Som jeg skrev i min endelige rapport, er denne bestemmelse efter lovens forarbejder en konduitebestemmelse som tager sigte på at give meget syge patienter mulighed for at ryge, og den bør kun anvendes i ganske særlige tilfælde. Reglen kan derfor efter min opfattelse ikke anvendes til at give samtlige patienter som til enhver tid er indlagt på et retspsykiatrisk afsnit, tilladelse til at ryge inden døre på steder som ikke kan betegnes som rygerum eller rygekabiner i rygelovens forstand.

Jeg beder centret oplyse hvilke overvejelser det anførte giver centret anledning til.

Ad pkt. 5.22. Kæresteforhold mellem patienterne

Jeg bad om at få oplyst hvad der er centrets holdning til kæresteforhold mellem patienter på afsnit R1 og R2.

Psykiatrien har oplyst at centrets personale ikke blander sig i kæresteforhold mellem patienter på de åbne afsnit, medmindre det giver åbenlyse problemer for den ene part, eller adfærden bliver til almen gene for medpatienter.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 5.23. Patientindflydelse

På hvert af centrets afsnit holdes der morgen- og ugemøder med patienterne. Jeg bad centret oplyse hvilke emner der typisk drøftes med patienterne på henholdsvis morgenmøderne og ugemøderne, og i hvilke tilfælde der udarbejdes referat til (afsnits)ledelsen.

Psykiatrien har oplyst at det ofte er mulighederne for aktiviteter og for adgang til Internettet samt madplaner der drøftes på patientmøderne. Der udarbejdes altid referat fra møderne.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 5.24. Rekruttering af personale og sygefravær

Jeg bad centret oplyse om to overlægestillinger var blevet besat, og om centret manglede speciallæger i psykiatri. Jeg bad endvidere centret oplyse om der allerede var sket en omlægning af speciallægenes dagarbejdstid og vagtperioder som omtalt i en artikel publiceret den 16. marts 2007 på hjemmesiden www.sundhed.dk under Region Syddanmark, Psykiatricenter Vest.

Psykiatrien har oplyst at alle yngre lægeuddannelsesstillinger er flyttet til den psykiatriske afdeling i Esbjerg. Afsnit R4 har en fast overlæge, afsnit R1 har en fastansat overlæge, og afsnit R2 har en deltidsoverlæge og en fast 1. reservelæge. Det opsøgende psykoseteam på centret har en fastansat afdelingslæge. Teamet drives i samarbejde med lægerne i Klinik for skizofreni i Esbjerg. Speciallægerne på centret har tidligere indgået i en overlægeberedskabsvagt, men dette er ophørt. Der er fortsat altid en vagthavende forvagt i døgnvagt til stede på centret. Vagtholdet er eksternt ansat. I Esbjerg er der en bagvagt til rådighed for vagthavende på centret.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

For at nedbringe sygefraværet på centret anbefalede den fælles ad hoc-sikkerhedsgruppe på psykiatriområdet i det tidligere Ribe Amt i december 2006 bl.a. at der blev satset målrettet på seniorpolitik, at personalegrupperne på de forskellige afsnit drøftede sygefravær og hvordan centret bedst kan hjælpe i forbindelse med sygdom, og at der blev udarbejdet en liste over alternative løsningsforslag så medarbejdere ikke behøver at have et fravær på 100 pct. i forbindelse med sygdom.

Jeg bad centret oplyse om den fælles ad hoc-sikkerhedsgruppes anbefalinger har ført til konkrete tiltag for at nedbringe sygefraværet.

Psykiatrien har oplyst at centret for yderligere at nedbringe det i forvejen lave syge-

fravær har foretaget en arbejdspladsvurdering (APV) på samtlige områder i januar 2008. Afdelingsledelsen har været i dialog med samtlige sikkerhedsgrupper for at drøfte fokusområderne på de enkelte enheder og opsætte handleplaner. Det er ligeledes aftalt at leder og tillidsmænd medio 2008 i fællesskab skal udarbejde en revideret politik for forebyggelse og håndtering af sygefravær. Denne gruppe vil have fokus på hvilke muligheder der er personalemæssigt og lovgivningsmæssigt for at kunne fastholde belastede medarbejdere på arbejdspladsen og forebygge langtidssygemeldinger. Dette kan eksempelvis ske ved i stort omfang at udnytte de muligheder der er for evt. at 'skærme' en medarbejder som af den ene eller anden grund har en periode med belastninger. Mulighederne kan være at tilbyde sundheds-samtaler og evt. nedsat tid via en deltidssygemelding i en periode. Dette skal ske i stedet for at vente til medarbejderen bliver nødt til at sygemelde sig helt. Der er i forebyggelsesøjemed indført mulighed for power-napping for natpersonalet. Centret har ligeledes nedsat et sundhedsfremmeudvalg som har fået tildelt 0,5 pct. af centrets samlede budget til sundhedsaktiviteter for medarbejdere og patienter.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 5.25. Vold mod personalet

Jeg bad centret oplyse nærmere om omfanget af vold og trusler om vold mod personalet. Jeg bad endvidere om at få oplyst om centret har en (skriftlig) voldspolitik, og hvad centret gør for at ruste personalet bedst mulig til at håndtere eventuelle situationer hvor patienter optræder voldeligt eller truer med vold.

Psykiatrien har oplyst at det samlede antal trusler kategoriseret i forhold til specifikke trusler, forsøg på fysisk vold eller truende adfærd løbende registreres. Der blev registreret 650 tilfælde i 2004, 340 tilfælde i 2005, 480 tilfælde i 2006 og 400 tilfælde i 2007. Tal-

let følges af ledelsen og behandles i det lokale MED-udvalg. Der tilbydes løbende konflikt håndteringskursus for nyansat personale og vedligeholdelseskursus for det øvrige personale.

Psykiatrien har samtidig sendt mig kopi af centrets vejledende retningslinjer ved voldelige overgreb (revideret marts 1999) og en kopi af vejledning vedrørende patientvold (til opslagstavlen).

Af retningslinjernes pkt. 3 om anmeldelse (litra d) fremgår følgende:

'I grovere voldstilfælde vurderer den overfaldne i samråd med afdelingsledelsen, den ansvarlige overlæge og afdelingssygeplejersken om forholdet skal *politianmeldes*. I givet fald skal sygehusledelsen løbende orienteres om politianmeldelsen.

I meget grove tilfælde af vold vil Amtssygehuset, efter konkret vurdering, stå bag politianmeldelsen og eventuelt sagsanlæg, idet det dog af formelle grunde kræves, at den skadelidte personligt foretager politianmeldelsen. Den konkrete vurdering foretages af afdelingsledelsen i samråd med sygehusledelsen. Sikkerhedsgruppen drager omsorg for, at den skadelidte har en bisidder med sig, når voldsepisoden anmeldes/politirapporten optages.'

Af vejledning vedrørende patientvold (til opslagstavlen), pkt. 5, fremgår følgende:

'Politianmeldelse

Fysisk/psykisk vold udøvet af patient på psykiatrisk afdeling kan som hovedregel politianmeldes.

Anmeldelse kan foretages af voldsramt person eller den for patienten behandlingsansvarlige overlæge/afsnitsledelse, hvorefter afdelingsledelsen orienteres. Afdelingsledelsen orienterer sygehusledelsen.'

Som det fremgår af min endelige rapport af 27. september 2007, er det efter min opfattelse mest hensynsfuldt over for den forurettede medarbejder at det er ledelsen (afsnitsledelsen) som under normale om-

stændigheder indgiver politianmeldelse i forbindelse med vold eller trusler om vold mod personalet, dog med mulighed for at undlade dette hvis den forurettede ikke ønsker det.

Jeg beder centret om at oplyse hvorfor det af centrets vejledende retningslinjer fremgår at det 'af formelle grunde kræves at den skadelidte personligt foretager politianmeldelsen'.

Ad pkt. 6. Gennemgang af tilførsler til tvangsprotokollen

...

Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte afsnit ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt Psykiatricenter Vest om nærmere oplysninger mv. om forskellige forhold. Det drejer sig om punkterne 3.3, 5.12, 5.14, 5.15, 5.17, 5.19, 5.20, 5.25 og 6.2.

Jeg beder om at disse oplysninger mv. sendes gennem Psykiatrien i Region Syddanmark for at Psykiatrien kan få lejlighed til at kommentere det som centret anfører.

Underretning

Denne rapport sendes til Psykiatricenter Vest, Psykiatrien i Region Syddanmark, Folketingets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og centrets patienter og pårørende."

Ombudsmanden modtog herefter fra Psykiatrien i Region Syddanmark en udtalelse af 23. marts 2009 med bilag fra afdelingsledelsen i Esbjerg og Ribe Voksenpsykiatri.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 9. juni 2009 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"Ad pkt. 3.3. Afsnit R2

Jeg henstillede til centret at overveje at udsmykke væggene på patientstuerne og at understyre alle patientstuer med sengelamper, da begge dele kan være med til at skabe et mere hyggeligt indtryk af stuen og et mindre præg af somatisk hospital. Jeg bad om underretning om resultatet af de overvejelser som min henstilling gav anledning til.

Afdelingsledelsen i Esbjerg og Ribe Voksenpsykiatri har oplyst at alle sengestuer på R2 har fået udsmykning på væggene og hygebelysning ved hver enkelt seng.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 5.12. Anvendelse af tvang, herunder fiksering

Jeg bad centret om at oplyse hvor den faste vagt er placeret, og om der på afsnit R1 og R2 er mulighed for indkig til en fikseret patient udefra, eller om der for så vidt angår alle tre afsnit, er mulighed for indkig til en fikseret patient fra gangarealet.

Afdelingsledelsen har oplyst at i de meget sjældne tilfælde hvor der er en fikseret patient på enten R1, R2 eller R4, vil den faste vagt være placeret uden for døren på en måde hvor der er skærmet af for forbigående, men således at vagten har fuldt udsyn til sengen, og patienten kan se vagten.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 5.14. Aflåsning, herunder skærmning, og forholdene for frivilligt indlagte

I min rapport af 27. september 2007 bad jeg centret om at oplyse i hvilket omfang centret anvender personlig skærmning i lavere grader end reguleret i psykiatrilovens § 18 c, og om centret havde overvejet at fastsætte retningslinjer for anvendelse af disse lavere grader af observation/overvågning.

Psykiatrien sendte mig herefter centrets instruks nr. 19 om personlig skærmning og et skema med en beskrivelse af patientens tilstand på fem skærmningsniveauer.

I min opfølgingsrapport af 23. januar 2009 skrev jeg at jeg forstod centrets instruks nr. 19 om personlig skærmning således at den kun vedrører personlig skærmning efter psykiatrilovens § 18 c, og at jeg ikke sammen med den tilsendte beskrivelse af patientens tilstand på fem skærmningsniveauer havde modtaget retningslinjer for anvendelsen af lavere grader af skærmning.

Jeg bad derfor på ny om at modtage oplysning om i hvilket omfang centret anvender skærmning i lavere grader end reguleret i psykiatrilovens § 18 c, og om centret har overvejet eller allerede *har* fastsat retningslinjer for anvendelse af disse lavere grader af observation/overvågning.

Afdelingsledelsen har oplyst at der ikke praktiseres andre former for skærmning end dem der er beskrevet i forhold til de fem skærmningsniveauer. Patienter der har brug for mindre skærmning, er ikke indlagt.

Da jeg ikke har modtaget en beskrivelse af de former for skærmning der anvendes i forhold til de fem skærmningsniveauer, beder jeg om at modtage en sådan beskrivelse.

Jeg bad om at få oplyst om låsene på vinduerne på R1 er blevet fjernet.

Afdelingsledelsen har oplyst at alle låsemekanismer på vinduerne på R1 er fjernet, så patienterne frit kan åbne og lukke alle vinduer.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 5.15. Tilkald af politi i forbindelse med udførelse af tvangsforanstaltninger i afdelingen

Jeg bad om at få tilsendt en kopi af den reviderede samarbejdsaftale mellem politiet og Psykiatricenter Vest.

Afdelingsledelsen har sendt mig en kopi af 'Vejledning for samarbejdet mellem psykiatri i Region Syddanmark, Voksenpsykiatrien Esbjerg og Ribe, og Syd- og Sønderjyllands Politi', udarbejdet februar 2009.

Det fremgår bl.a. af vejledningen (pkt. 3) at anmeldelse af vold udøvet af patienter i Voksenpsykiatrien Esbjerg og Ribe bør foretages af den forurettede selv eller i samarbejde med pårørende.

Med hensyn til spørgsmålet om hvem der bør anmelde vold udøvet af en patient mod et personalemedlem til politiet, henviser jeg til pkt. 5.25 nedenfor om vold mod personalet.

Jeg har læst vejledningens øvrige punkter igennem. Jeg bemærker at jeg ikke herved har taget stilling til indholdet.

Ad pkt. 5.17. Aktindsigt

Jeg skrev at jeg havde forstået Psykiatriens oplysninger således at centret – i de tilfælde hvor en meget syg patient begærer aktindsigt – udsætter effektueringen af en afgørelse om at give aktindsigt på ubestemt tid idet effektueringen afventer en bedring i patientens helbredstilstand. Herefter redegjorde jeg for hvad jeg i en tidligere sag har udtalt om en sådan praksis, og bad Psykiatrien om at oplyse hvilke overvejelser det anførte gav Psykiatrien anledning til.

Jeg skrev endvidere at jeg gik ud fra at afsnit R4 i de tilfælde hvor en patient har ret til fuld aktindsigt, og hvor den pågældende efter gennemsyn af sin journal fastholder et krav om udlevering af kopi, imødekommer et sådant ønske i tidsmæssig sammenhæng med afgørelsen om aktindsigt og ikke først i forbindelse med udskrivningen.

Afdelingsledelsen har oplyst følgende:

‘Det kan oplyses, at sygehusets holdning er, at en patient som har anmodet om aktindsigt på et tidspunkt, hvor det efter fagligt skøn ville forværre tilstanden og hvor der gives afslag på dette, uopfordret skal tilbyde denne gennemgang, så snart det vurderes, at tilstanden er stabiliseret i tilstrækkelig grad.

Vi vil indskærpe at lovgivningen overholdes vedr. aktindsigt, samt i de sjældne tilfælde, hvor der gives afslag, indskærpe forholdsregler i henhold til lovgivningen vedr. afslag på aktindsigt især med henblik på at sikre patientens retsstilling og klagemuligheder.

Vi vil ligeledes skærpe opmærksomheden vedr. afgørelser om udlevering af kopi af journalen til patienten og følge lovgivningen vedr. dette i tidsmæssig sammenhæng med afgørelsen om aktindsigt og ikke først i forbindelse med udskrivningen.’

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 5.19. Besøg, visitation og adgang til telefonering mv.

Jeg bad om at få tilsendt en kopi af centrets reviderede husorden.

Afdelingsledelsen har sendt mig en kopi af den reviderede husorden (revideret den 6. oktober 2008) og oplyst at alle afsnit nu bruger denne husorden. Jeg har desuden modtaget et bilag til husordenen som gennemgås med patienter der har et aktivt misbrug eller er i besiddelse af våben i forbindelse med indlæggelsen.

Ledelsen har endvidere oplyst at nogle afsnit er ved at udarbejde en lokal husorden som skal gælde for det enkelte afsnit, og når

alle afsnit har udarbejdet en lokal husorden, vil disse blive eftersendt.

| Jeg afventer at modtage lokale husordener for de enkelte afsnit når de er blevet udarbejdet.

I min rapport af 27. september 2007 om inspektion af Psykiatricenter Vest Ribe skrev jeg bl.a. følgende vedrørende retningslinjer om begrænsninger og indgreb i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelse:

‘Det fremgår (...) ikke af det materiale som jeg har modtaget før og under inspektionen, at Psykiatricenter Vest Ribe – ud over instruks nr. 21 om undersøgelse af post mv. – har et selvstændigt sæt skrevne regler (retningslinjer) om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen, herunder kompetenceregler.

På baggrund af ovenstående anbefaler jeg at centerledelsen udfærdiger skriftlige retningslinjer om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen, herunder angiver hvilke indgreb der kan blive tale om, hvem der har kompetence til at træffe afgørelse om indgrebene/begrænsningerne, og hvornår beslutningerne om indgreb/begrænsninger skal revurderes. Jeg henviser i øvrigt til det jeg har anført ovenfor under pkt. 5.14 om retningslinjer for anvendelse af personlig skærmning i lavere grader end reguleret i psykiatrilovens § 18 c. Jeg beder centret om at underrette mig om hvad min anbefaling har givet anledning til.

...

Efter min opfattelse er det mest hensigtsmæssigt at de generelle regler som gælder for alle patienter, og reglerne om indgreb og begrænsninger i den enkelte patients frihed opdeles i to selvstændige dokumenter (henholdsvis husorden og retningslinjer).

Det er endvidere min opfattelse at de skrevne retningslinjer for indgreb og begrænsninger i den enkelte patients frihed kun bør rettes til personalet, men at alle patienter i det informationsmateriale som udleveres ved indlæggelsen, informeres om retningslinjernes eksistens og muligheden for at få dem udleveret.'

I brev af 20. maj 2008 oplyste Psykiatrien i Region Syddanmark at husordenen var under revision, og at den ville blive opdelt i to dokumenter i henhold til min anbefaling.

Jeg skrev i min opfølgingsrapport af 23. januar 2009 at jeg forstod Psykiatriens oplysninger således at Psykiatricenter Vest i forbindelse med revisionen af centrets husorden også (i et selvstændigt dokument) ville udarbejde retningslinjer om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelse. Jeg bad om at få tilsendt en kopi af retningslinjerne.

Jeg har ikke modtaget et sæt skriftlige retningslinjer som angiver de forskellige indgreb og begrænsninger i den enkelte patients personlige frihed der kan blive tale om, hvem der har kompetence til at træffe afgørelse om indgrebene/begrænsningerne, og hvornår beslutning om indgreb/begrænsninger skal revurderes.

Jeg beder derfor på ny om at få oplyst hvad min anbefaling til centret om at udarbejde sådanne skriftlige retningslinjer har givet anledning til.

Det fremgår af den reviderede generelle husorden at sengestuerne betragtes som private, og at socialt samvær patienterne imellem foregår i fællesarealerne. Dette fremgik også af den generelle husorden af 29. december 2006.

I min rapport af 27. september 2007 bad jeg centret overveje om forbuddet mod at patienter besøger hinanden på stuerne, kan erstattes af vurderinger af om besøgsforbud er nødvendige i konkrete tilfælde. I min op-

følgingsrapport af 23. januar 2009 bad jeg centret om underretning om resultatet af centrets drøftelser om en lempelse af det generelle forbud mod at patienter besøger hinanden på stuerne på de to åbne afsnit.

Afdelingsledelsen har oplyst at der på afsnit R1 og R2 er taget initiativ til at lempe det generelle forbud mod besøg på værelserne, og at der nu foretages et individuelt skøn hver gang.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg henstiller til ledelsen at den lempelse af det generelle forbud mod besøg på stuerne som afdelingen nu praktiserer, også kommer til udtryk i den generelle husorden. Jeg beder om at modtage en kopi af den tilrettede husorden.

Det fremgår af bilaget til husordenen at det gennemgås med patienter der har et aktivt misbrug eller er i besiddelse af våben i forbindelse med indlæggelse. Det indeholder et afsnit om 'visitation i forhold til misbrugsstoffer og våben' og et afsnit om 'post' som har følgende ordlyd:

'Patienter har normalt ret til at sende og modtage breve og pakker. For patienter, hvor der er mistanke om ind- og uds mugling af stoffer, kan det være nødvendigt at begrænse denne adgang. Der kan også være situationer, hvor personalet vil være til stede, når patienten åbner breve og pakker.'

Som jeg skrev i min rapport af 27. september 2007, s. 54, fremgår det af forarbejderne til psykiatrilovens § 19 a og § 3, stk. 2, i bekendtgørelsen om undersøgelse af post mv. på psykiatrisk afdeling (bekendtgørelse nr. 1494 af 14. december 2006) at kun forsendelser til patienten er omfattet af adgangen til undersøgelse i psykiatrilovens § 19 a, mens breve og pakker som patienten sender, ikke er omfattet. Dette fremgår også af centrets instruks nr. 21 om undersøgelse af post mm.

Jeg henstiller på den baggrund til ledelsen at bilaget til den generelle husorden bliver

rettet så det er i overensstemmelse med psykiatrilovens § 19 a. Jeg beder om underretning når det er sket.

Ad pkt. 5.20. Rygepolitik

Jeg bad om at få tilsendt kopi af den skriftlige aftale der i henhold til den lokale rygepolitik måtte være indgået mellem afdelingsledelsen på R4 og afdelingsledelsen om undtagelser fra rygepolitikken for ansatte.

Jeg bad desuden om at få tilsendt kopi af den skriftlige aftale der i henhold til den lokale rygepolitik måtte være indgået mellem afdelingsledelsen på R4 og afdelingsledelsen om håndtering af de særlige situationer hvor patienter på afsnittet får tilladelse til at ryge inden døre.

Jeg udtalte at rygning på samlingsstedet ud for kontoret på afsnit R4 efter min opfattelse ikke er i overensstemmelse med rygelovens bestemmelser eller med centrets lokale rygepolitik.

Afdelingsledelsen har oplyst følgende:

'Der har indtil nu kun været en mundtlig aftale med afdelingsledelsen på R4 om, at de må afvige fra den lokale rygepolitik i situationer, hvor det skønnes nødvendigt af hensyn til sikkerheden i afsnittet. I disse vagter/situationer må personalet benytte et aflukket rygerum, som ligger placeret i afsnittet, så de rygende kan høre, hvis der er optræk til/opstår situationer, hvor der er risiko for uadæregende adfærd. I alle andre situationer skal personalet ryge udenfor.

I forhold til patienterne, går en stor del ud og ryger i gårdhaven, men ved øvrige ustabile patienter er det indtil nu ikke lykkedes at stramme tilstrækkeligt op omkring patienternes rygning inden døre, idet det ikke har været muligt at etablere alternative muligheder som tilgodeser både sikkerhed og tilstrækkelige observationsmuligheder af den enkelte patients tilstand. Afdelingsledelsen har den 24/2-09 indgået aftale med sygehusets nyansatte sikkerheds- og arbejdsmiljøchef om at få løst denne problematik hurtigst muligt. Sikkerheds- og arbejds-

miljøchefen har netop været med til at finde en løsningsmodel med rygekabiner i retspsykiatrien i Middelfart, og vi går efter samme løsningsmodel på R4.'

Jeg beder om at få oplyst om afdelingsledelsen har til hensigt at udarbejde skriftlige aftaler med afdelingsledelsen på R4 om undtagelser fra rygepolitikken for henholdsvis ansatte og patienter som foreskrevet i afdelingens rygepolitik.

Jeg beder desuden om at blive underrettet om hvilke tiltag afdelingen sætter i værk for at bringe forholdene på R4 i overensstemmelse med rygeloven og den lokale rygepolitik.

Ad pkt. 5.25. Vold mod personalet

Jeg udtalte at det efter min opfattelse er mest hensynsfuldt over for den forurettede medarbejder at det er ledelsen (afdelingsledelsen) som under normale omstændigheder indgiver politianmeldelse i forbindelse med vold eller trusler om vold mod personalet, dog med mulighed for at undlade dette hvis den forurettede ikke ønsker det.

Jeg bad centret om at oplyse hvorfor det af centrets vejledende retningslinjer ved voldelige overgreb fremgår at det 'af formelle grunde kræves at den skadelidte personligt foretager politianmeldelsen'.

Afdelingsledelsen har oplyst at det er afdelingsledelsens klare holdning at det bør være ledelsen der anmelder vold mod personalet – både for at skærme den voldsramte og samtidig give et signal om at organisationen ikke kan acceptere at der udøves vold mod personalet.

Afdelingsledelsen har desuden oplyst at det citerede fra centrets vejledende retningslinjer er taget med fordi politiet i forbindelse med nogle anmeldelser har meddelt at afdelingen ikke kan anmelde vold på andres vegne. Afdelingsledelsen vil nu bede regionens jurist om at undersøge om der er lovhjemmel til at teksten kan ændres til den praksis som

afdelingen reelt praktiserer og ønsker at praktisere.

Jeg beder afdelingsledelsen om at underrette mig om resultatet af undersøgelsen.

...

Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte afsnit ovenfor, har jeg under punkterne 5.14, 5.19, 5.20 og 5.25 bedt afdelingen om nærmere oplysninger mv. om forskellige forhold.

Jeg beder om at disse oplysninger mv. sendes gennem Psykiatrien i Region Syddanmark for at Psykiatrien kan få lejlighed til at kommentere det som afdelingen anfører.

Underretning

Kopi af dette brev sendes til Psykiatrien i Region Syddanmark, Folketingets Retsudvalg og Tilsynet i henhold til grundlovens § 71.

Jeg vedlægger en kopi som jeg beder afdelingen om at gøre tilgængelig for afdelingens patienter og pårørende.”

IV-F. Inspektion af Bostedet Røbo

Beretningen for 2007, s. 842: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1

Beretningen for 2008: Opfølgingsrapport nr. 2

Yderligere opfølgning forventes

(J.nr. 2007-0871-062)

Efter afgivelsen af opfølgingsrapport nr. 1 modtog ombudsmanden breve af 2. juni 2008 og 25. september 2008 fra Bornholms Regionskommune. I en opfølgingsrapport nr. 2 af 10. oktober 2008 meddelte inspektionschefen på ombudsmandens vegne herefter følgende:

”...

Ad 4.11. Beboerråd (beboerindflydelse mv.)/kontaktråd

I opfølgingsrapporten bad jeg kommunen om at sende de nye retningslinjer for brugerinddragelsen når disse var blevet vedtaget.

Kommunen har til dette punkt oplyst at arbejdet med udarbejdelse af retningslinjer for brugerinddragelse blev sat i gang i efteråret 2007 og er i en fortsat proces. P.t. er der således afsluttet en spørgeskemaundersøgelse med deltagelse af både beboere, brugere og personale. Der er også foretaget brugerinterviews. Disse data er nu under behandling, og resultaterne skal bl.a. bruges til udarbejdelse af de nævnte retningslinjer.

Kommunen forventer at retningslinjerne vil foreligge ultimo 2008.

Jeg afventer fortsat at kommunen sender mig de nye retningslinjer for brugerinddragelse.

Ad 5.2. Modtagne registreringer

Under inspektionen modtog jeg i alt fem indberetninger om magtanvendelse.

Røbo havde i tre af indberetningerne anført at indgrebet er ‘foretaget i nødværge eller som led i nødret’. I én indberetning havde Røbo afkrydset i feltet: ‘al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige’. I den

sidste af indberetningerne er der afkrydset i begge de nævnte felter.

I den endelige rapport redegjorde jeg nærmere for hvornår der er tale om:

- a) fastholdelse efter servicelovens § 126 (tidligere 109 b)
- b) fastholdelse som led i nødværge/nødret
- c) fastholdelse som er ulovlig.

På baggrund af denne gennemgang bad jeg i den endelige rapport herefter Røbo og Bornholms Regionskommune om at redegøre nærmere for med hvilken hjemmel de fem registrerede indgreb var foretaget.

Magtanvendelse foretaget den 27. oktober 2005

I den endelige rapport skrev jeg således om den første indberetning:

‘Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 27. oktober 2005 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at forhindre den pågældende beboer i at stjæle ting fra de øvrige beboere. Magtanvendelsen bestod efter det oplyste i at tage fat i beboeren og forsøge at trække og skubbe vedkommende væk. Røbo har i indberetningsskemaet både anført at indgrebet er foretaget i nødværge eller som led i nødret, og at indgrebet er ulovligt. Jeg har ikke modtaget kommunens tilbagemelding på denne indberetning.’

Bornholms Regionskommune redegjorde i sin udtalelse af 21. februar 2008 således for dette tilfælde:

‘Magtanvendelse foretaget den 27. oktober 2005

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den

1. november 2005, at magtanvendelsen er sket med hjemmel i lov om social service § 109.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens adfærd i det konkrete tilfælde gjorde indgrebet nødvendigt - jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 42 og 44.'

Jeg har efterfølgende (telefonisk) fået oplyst fra kommunen at der i udtalelsen skal stå § 109 b i stedet for § 109.

For at magtanvendelse kan foretages efter servicelovens § 109 b, skal der have været nærliggende risiko for at personen udsatte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene skal have gjort det absolut påkrævet at gribe fysisk ind for at undgå væsentlig personskade. I min opfølgingsrapport nr. 1 bad jeg derfor kommunen forholde sig til hjemlen for magtanvendelsen igen. Herunder bad jeg tillige kommunen om at forholde sig til om de nævnte betingelser for at foretage magtanvendelse efter § 109 b var opfyldt.

I brev af 25. september 2008 har Bornholms Regionskommune anført at det i svaret til Røbo burde have været præciseret at der var tale om en ulovlig magtanvendelse, idet der i forbindelse med tyveriet ikke var risiko for at personen udsatte sig selv eller andre for væsentlig personskade. Der var således ikke hjemmel til magtanvendelsen i servicelovens § 109 b. Kommunen har meddelt Røbo dette.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Magtanvendelse foretaget den 25. december 2006

I den endelige rapport skrev jeg følgende om denne indberetning:

'Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 25. december 2006 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at stoppe beboerens høje råben. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i

at fastholde beboeren og føre vedkommende væk fra fællesarealet. Røbo har i indberetningsskemaet anført at indgrebet var ulovligt. Jeg har ikke modtaget kommunens tilbagemelding på denne indberetning.'

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse af 21. februar 2008 redegjort således for dette tilfælde:

'Magtanvendelse foretaget den 25. december 2006

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den 2. januar 2007, at det vurderedes at magtanvendelsen var foretaget med hjemmel i lovgivningen, idet det vurderedes, at der var en nærliggende risiko for personskade, lov om social service § 109.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens adfærd i det konkrete tilfælde gjorde indgrebet nødvendigt - jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 42 og 44.'

Jeg har efterfølgende (telefonisk) fået oplyst fra kommunen at der i udtalelsen skal stå § 109 b i stedet for § 109.

For at magtanvendelse kan foretages efter § 109 b, skal der, som nævnt ovenfor, have været nærliggende risiko for at personen udsatte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det konkrete tilfælde skal have gjort det absolut påkrævet at gribe fysisk ind for at undgå væsentlig personskade. Jeg bad i opfølgingsrapport nr. 1 kommunen om at forholde sig til om disse betingelser for at foretage magtanvendelse efter § 109 b var opfyldt.

I brev af 25. september 2008 har kommunen anført at det i svaret til Røbo burde være præciseret at der var tale om en ulovlig magtanvendelse, idet der ved hændelsen ikke var risiko for at personen udsatte sig selv eller andre for væsentlig personskade. Der var således ikke hjemmel til magtanvendelsen i servicelovens § 109 b. Kommunen har meddelt Røbo dette.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Magtanvendelse foretaget den 25. februar 2007

I den endelige rapport skrev jeg følgende om denne indberetning:

‘Af indberetningen vedrørende magtanvendelse foretaget den 25. februar 2007 fremgår det at formålet med magtanvendelsen var at forhindre beboeren i at tage på personalets kønsdele. Det fremgår videre at magtanvendelsen bestod i at tage beboerens hånd og skubbe den væk. Røbo har i indberetnings-skemaet anført at indgrebet blev foretaget i nødværge eller som led i nødret. Kommunen har i sin tilbagemelding af 1. marts 2007 både anført servicelovens § 126 og nødværge/nødret som hjemmel for indgrebet.’

Bornholms Regionskommune har i sin udtalelse af 21. februar 2008 redegjort således for dette tilfælde:

‘Magtanvendelse foretaget den 25. februar 2007

Bornholms Regionskommune svarede i forbindelse med ovennævnte Røbo pr. mail den 1. marts 2007. Magtanvendelsen er sket med hjemmel i lov om social service § 126.

Bornholms Regionskommune vurderede, at borgerens grænseoverskridende adfærd, var en krænkelse af medarbejderens blufærdighed - jf. Socialministeriets Vejledning af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten afsnit 113.’

I min opfølgingsrapport nr. 1 bad jeg kommunen om at forholde sig til hjemlen for denne magtanvendelse igen. Jeg henviste til at kommunen:

- ifølge min kopi af tilbagemeldingen af 1. marts 2007 henviste til både § 126 og nødværge/nødret,
- i udtalelse af 21. februar 2008 har henvist til § 126 og samtidig til vejledningens afsnit om nødværge og nødret.

I brev af 25. september 2008 har Bornholms Regionskommune anført at kommunen i sit svar til Røbo burde have angivet hjemlen til

den konkrete magtanvendelse som straffelovens § 13, nødværge, idet det er kommunens opfattelse at der er tale om blufærdighedskrænkelser over for den involverede medarbejder. Kommunen har meddelt Røbo dette.

| Jeg har noteret mig dette.

Ved gennemgangen af de fem magtanvendelsessager som jeg fik udleveret under inspektionen, konstaterede jeg den relativt store forvirring der afspejlede sig i både Røbos og kommunens hjemmelsangivelser for de forskellige magtanvendelser. På baggrund af dette skrev jeg samtidig med afgivelsen af den foreløbige rapport nr. 1 til Socialudvalget i Bornholms Regionskommune og henstillede til udvalget at sørge for at såvel forvaltningen som bostederne fik en tilstrækkelig undervisning på området.

I brev af 2. juni 2008 har regionskommunen anført at socialudvalget på et møde den 28. maj 2008 godkendte det initiativ som sekretariatet havde taget med hensyn til afholdelse af kursus vedrørende magtanvendelser. Kommunen har således indgået aftale med Servicestyrelsen og Social Udviklingscenter SUS om afholdelse af kursus for medarbejdere og ledere på de sociale bosteder, plejehjem/-centret og i sekretariatet.

Kurset var aftalt til at skulle foregå den 8. september 2008, og jeg går derfor ud fra at det nu er blevet afholdt. Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

I den endelige rapport skrev jeg at jeg havde bedt Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet) om at overveje at ændre formuleringerne i skema 2 (til indberetning af magtanvendelse) således at det bliver tydeligere at der er forskel på magtanvendelse efter servicelovens § 126, magtanvendelse foretaget i nødværge/nødret, ulovlig magtanvendelse og magtanvendelse foretaget med samtykke.

Velfærdsministeriet har i brev af 2. juni 2008 skrevet således:

‘...’

Efter servicelovens § 124 er det centralt i reglerne om magtanvendelse, at der er tale om situationer, hvor den pågældende ikke samtykker, herunder ikke opfylder betingelserne for at kunne give samtykke, i foranstaltninger efter servicelovens § 125 – 129.

Det er derfor Velfærdsministeriets opfattelse, at der ikke er behov for at opretholde en formulering i skema to om magtanvendelse med samtykke.

Velfærdsministeriet finder, at det kan være hensigtsmæssigt, også på de øvrige punkter som ombudsmanden har rejst, at tydeliggøre skema 2, og ministeriet vil drage omsorg for, at skema 2 snarest ændres og i en ny udgave gøres tilgængelig på henholdsvis Velfærdsministeriets og Servicestyrelsens hjemmeside.’

| Jeg har noteret mig det oplyste.

I den endelige rapport bad jeg Bornholms Regionskommune om at redegøre nærmere for om kommunen – også i tilfælde hvor der efter kommunens opfattelse ikke er tale om magt – melder dette tilbage til bostederne.

Kommunen svarede således i sit brev af 21. februar 2008:

‘Det vægtes i vurderingen af magtanvendelserne om indberetningerne har hjemmel til især udøvelsen af omsorgspligten og mindsteindgrebsprincipperne. Endvidere vurderes det om de i vejledningen beskrevne principper for god pædagogisk handlevis er søgt opfyldt.

Henholdsvis halvårligt og helårligt orienteres socialudvalg og handicapråd samt kommunalbestyrelse om antallet af – og tendenserne i indberetningerne.

Bornholms Regionskommune har udover den almindelige daglige vejledning, løbende gennem de sidste fire år, afholdt temadage/opfriskningskurser for bo- og dagtilbuddene i voldspolitik og magtanvendelser. Der har i snit været tale om 3-4 temadage/opfriskningskurser om året.’

I opfølgingsrapport nr. 1 noterede jeg mig det oplyste. Det fremgik imidlertid ikke direkte af kommunens svar til mig om kommunen i sine tilbagemeldinger gør bostedet opmærksom på det hvis kommunen i et konkret tilfælde ikke mener at der har været tale om magt. Jeg sigter til et tilfælde hvor et bosted har indberettet en hændelse som magtanvendelse, men hvor kommunen ikke mener at der er tale om magt. Jeg bad derfor igen kommunen svare på dette.

Kommunen har stadig ikke svaret på dette, hvorfor jeg igen beder om svar herpå.

Ad 5.2. Bornholm Regionskommunes tilsyn

For så vidt angår spørgsmålet om habilitet ved tilsyn med sociale bosteder, herunder Røbo, afventer jeg fortsat resultatet i min sag vedrørende min inspektion den 2. og 3. november 2004 af Bornholms Regionskommune.

Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte punkter ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt Bornholms Regionskommune om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold.

Underretning

Denne rapport sendes til Røbo, Bornholms Regionskommune, Folketingets Retsudvalg og Center for Ligebehandling af Handicappede.”

Beretningens registre

Registre i beretningen

Hovedregister s. 785 ff

De enkelte sager i beretningen er rubriceret under et eller flere emner der er optaget i en systematisk emnefortegnelse kaldet *Hovedregisteret*.

Hovedregistret indeholder som Ugeskrift for Retsvæsenets klassifikationssystem først en *oversigt*, s. 784, over registrets 40 hovedemner. I selve registret er der til de emneord hvor der er sager i nærværende beretning, anført sidehenvisning.

Emneordene er forsynet med et løbenummer, hvor antallet af cifre angiver hvilket niveau man befinder sig på. F.eks. hedder andet emne under hovedemnet AFTALER 2. *Gyldighed*. Underemnerne til dette hedder 2.1 og 2.2, og underemnerne til 2.2 hedder 22.1, 22.2 etc.

Stikordsregister s. 804 ff

Stikordsregistret er et hjælperegister til hovedregistret. De enkelte stikord udgør kun en henvisning, og det er ikke alle juridiske begreber der er indeholdt i stikordsregistret.

Registre på internettet

Lovregister

Lovregistret findes i Folketingets Ombudsmands database i Retsinformation på følgende adresse:
www.retsinfo.dk/fo/fo.htm

Hovedregister/ sagsregister

Hovedregistret og sagsregistret er sammenskrevet og findes på ombudsmandens hjemmeside. Registret indeholder sager fra 1989 og frem og findes på følgende adresse:
www.ombudsmanden.dk/udtalelser/hovedregister

Stikordsregister

Stikordsregistret findes på hjemmesiden i samme form som det er trykt her i beretningen. Registret findes på følgende adresse:
www.ombudsmanden.dk/stikordsregister

Hovedregisteroversigt

EMNER	SIDE
ALMINDELIGE EMNER	785
AFGIFTER	785
AFTALER	785
ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET	786
ARVERET	786
BOLIGRET	786
EJENDOMSRET	787
ENTREPRISERET	787
ERHVERVSRET	787
ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD	787
FAMILIERET	788
FOGEDRET	789
FORSIKRING	789
FORVALTNINGSRET	790
FÆRDELSRET	792
FÆRØERNE OG GRØNLAND	793
IMMATERIALRET	793
INTERNATIONAL RET	793
KAUTION OG GARANTI	793
KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET	794
KØB	794
LANDBRUG MV.	794
LEJE AF FAST EJENDOM	795
LEJE, BRUGSRET OG FORVARING VEDRØRENDE LØSØRE	795
MARKEDSRET	795
MILJØRET	795
PANT OG TILBAGEHOLDSRET	796
PENGEVÆSEN MV.	796
PERSONSPØRGSMÅL	797
PRESSE OG RADIO	797
RETSPLEJE	797
SELSKABSRET	799
SKATTER	799
SKIFTERET	800
STATSFORFATNINGSRET	800
STRAFFERET	800
SØFART	802
TINGLYSNING	802
TRANSPORT OG KOMMUNIKATION	803
VEJE OG VAND	803

Hovedregister

Hovedemne underemne	Side
Almindelige emner	
1. Lovfortolkning	
1.1 Analogi og modsætnings- slutning, se også Forvaltningsret 1.2	
1.2 Motiver	
1.9 Andre spørgsmål	
2. Passivitet (herunder undladt re- klamation)	434
3. Bevis	
4. Retsældvane	174
9. Andre spørgsmål	
Afgifter	
1. Retsafgifter	
2. Stempelafgifter	
3. Arve- og gaveafgifter	
4. Told	
5. Moms	
6. Forbrugsafgifter	
7. Tinglysning, se Tinglysning 7	
9. Andre afgifter Førstegangsafgift, se Boligret 2.4; Realrenteafgift, se Skatter 1.4; Registreringsafgift, se Færdselsret 2; Renteafgift, se Skatter 1.6; Tinglysningsafgift, se Tinglysning 7.	
Aftaler	
1. Indgåelse	
1.1 Tilbud	
1.2 Accept	
1.3 Stiltiende løfte	
1.4 Standardvilkår	
1.5 Kontraheringspligt	
1.6 Tilbagetrædelsesret (Fortrydel- sesret)	
1.7 Gaver	

Hovedemne underemne	Side
2. Gyldighed	
2.1 Formkrav	
2.2 Ugyldighedsgrunde	
22.1 Falsk og forfalskning	
22.2 Inhabilitet	
222.1 Umyndighed	
222.2 Fornuftsmangel	
22.3 Tvang	
22.4 Svig	
22.5 Udnyttelse	
22.6 Viljesmangel og forvanskning af viljeserklæring	
22.7 Stridende mod almindelig hæder- lighed	
22.8 Generalklausul	
22.9 Forudsætninger	
3. Særlige aftaleforhold	
3.1 Proforma	
3.2 Omgåelse	
3.3 Konkurrenceklausul, se også An- sættelses- og arbejdsret 2.6	
3.4 Konventionalbod	
4. Fortolkning og udfyldning	347
5. Forbrugeraftaler. Forbrugerbe- grebet	
6. Tredjemandsaftaler	
7. Aftaler indgået ved mellem- mand	
7.1 Fuldmagt	
7.2 Kommission	
7.3 Mæglere	
7.4 Agenter, bude og andre mellem- mænd	
8. Tjenesteydelser, se også Er- hvervsret 2.2	
9. Andre spørgsmål	

Hovedemne underemne	Side
Ansættelses- og arbejdsret	
1. Tjenestemænd	
1.1 Ansættelse og ansættelsesvilkår	
1.2 Pligter - Afsked	137
1.3 Pension	137
1.9 Andre spørgsmål	137 165
2. Funktionærforhold	
2.1 Funktionærbegrebet	
2.2 Ansættelse og ansættelsesvilkår	
2.3 Sygdom	
2.4 Misligholdelse	
24.1 Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser	174
24.2 Udeblivelse	
24.3 Spiritusnydelse	
24.9 Andet	
2.5 Løns spørgsmål	
2.6 Konkurrenceklausuler	
2.7 Opsigelse, bortvisning eller bortgang	
2.9 Andre spørgsmål	
3. Medhjælpere	
4. Erhvervsuddannelser	
5. Ferie	
6. Pension (bortset fra tjenestemandspension)	
7. Kollektiv arbejdsret	
7.1 Kollektive aftaler	
7.2 Arbejdsstandsning og arbejdsstridigheder	
8. Arbejds miljø	
9. Andre spørgsmål	
9.1 Lønmodtagernes Garantifond, se også Konkurs 24.2	
9.2 Retsstilling ved virksomhedsoverdragelse	
9.9 Andre ansættelsesforhold	347 483
Arveret	

Hovedemne underemne	Side
1. Arv efter loven	
2. Testamentsarv	
2.1 Oprettelse	
2.2 Indhold og fortolkning	
2.3 Tilbagekaldelse. Gensidige testamenter	
3. Uskiftet bo	
4. Arveafkald, arveforskud, arvepagter	
5. Båndlæggelse	
6. Døds gaver	
7. Borteblevne	
8. Afgift, se Afgifter 3	
9. Andre spørgsmål	
Boligret	
1. Lejeboliger	
1.1 Almennyttige boligselskaber	
1.2 Private boligselskaber mv.	
1.3 Ungdomsboliger	
1.4 Ældreboliger	
1.9 Andre spørgsmål	
2. Ejerlejligheder	
2.1 Opdeling	
2.2 Foreningsforhold	
2.3 Råden over ejerlejligheden	
23.1 Salg	
23.2 Arv, ægteskabs- og samlivsophør o.l.	
23.3 Pantsætning	
23.4 Retsfølgning	
2.4 Skatter og afgifter	
2.9 Andre spørgsmål	
3. Andelsboliger	
3.1 Stiftelse af andelsboligforeninger	
3.2 Foreningsforhold	
3.3 Råden over andelslejligheden	
33.1 Salg	
33.2 Arv, ægteskabs- og samlivsophør o.l.	
33.3 Pantsætning	

Hovedemne underemne	Side
33.4	Retsfølgning
3.4	Skat
3.9	Andre spørgsmål
4.	Andre boligfællesskaber
5.	Byfornyelse (Sanering)
9.	Andre spørgsmål
Ejendomsret (se også Landbrug, Selskabsret, Statsforfatningsret, Tinglysning mv.)	
1.	Fast ejendom
1.1	Matrikelspørgsmål
1.2	Inddæmning. Kystforhold. Diger. Øer
1.9	Andre spørgsmål, herunder hævd
2.	Løsøre
2.1	Beskyttelse over for overdragernes kreditorer
2.2	Ejendomsforbehold
2.3	Konsignation
2.4	Andre spørgsmål om forhold til erhververens kreditorer
2.5	Andre spørgsmål om forhold til afledede aftaleerhververe
2.9	Andre spørgsmål
Entrepriseret	
1.	Licitation
1.1	Tilbud og accept
1.9	Andre spørgsmål
2.	Entreprise
2.1	Arbejdets omfang (ekstraarbejde)
2.2	Misligholdelse
2.3	Betaling, sikkerhed, insolvens
2.4	Dagbøder
2.5	Tvister
25.1	Syn og skøn, se også Retspleje 14.2
25.2	Voldgift, se også Retspleje 2.8
9.	Andre spørgsmål
Erhvervsret (se også Markedsret)	

Hovedemne underemne	Side
1.	Almindelige emner
1.1	Registre, se også Personspørgsmål 1
1.2	Bogføring
1.3	Næringslov
1.4	Butikstid
1.5	Standardisering
1.9	Andre spørgsmål
2.	Særlige emner
2.1	Forlystelser
2.2	Liberale erhverv
2.3	Energiforsyning
2.4	Lotteri, spil, tipning
2.5	Brugthandel
2.6	Hoteller og restaurationer
2.9	Andre spørgsmål
Erstatning uden for kontraktforhold	
1.	Ansvarsgrundlag
1.1	Culpa
11.1	Culpa
111.1	Privates ansvar
111.2	Offentligt ansvar
111.3	Undladelser
1.2	Formodningsansvar (Omvendt bevisbyrde)
1.3	Principalansvar (Husbondansvar)
1.4	Objektivt ansvar
14.1	Lovhjemlet objektivt ansvar
141.1	Færdselslov, se Færdselsret 6
141.2	Hundelov
141.3	Jernbaneerstatningslov
141.4	Luftfartslov
141.9	Andre love
14.2	Objektivt ansvar uden lovhjemmel
142.1	Offentligt ansvar
142.2	Privat ansvar
1.5	Produktansvar
2.	Årsagsforbindelse og adækvans

Hovedemne underemne	Side
2.1	Årsagsforbindelse
21.1	Beviskrav
21.2	Bevisbyrde
21.9	Andre spørgsmål
2.2	Adækvans
22.1	Tingsskade
22.2	Personskade
22.9	Andre spørgsmål
3.	Erstatningsberegning
3.1	Tingsskade
31.1	Værditab
31.2	Drifts- og afsavnserstatning
31.3	Andre tab
31.4	Tabsbegrænsning
3.2	Personskade
32.1	Erstatningsansvarsloven
321.1	Erstatnings- og godtgørelsesposterne
3211.1	Helbredelsesudgifter mv.
3211.2	Tabt arbejdsfortjeneste
3211.3	Svie og smerte
3211.4	Varigt mén
3211.5	Erhvervsevnetab
3211.6	Forsørgertab
32116.1	Ægtefælle eller samlever
32116.2	Børn
32116.3	Andre
3211.7	Tort
3211.9	Andet tab
321.2	Ydelser fra andre
3212.1	Ydelser efter lov om arbejdsskade- forsikring, se også Forvaltningsret 261.1
3212.2	Private forsikringer
3212.3	Sociale ydelser
3212.4	Andre ydelser
3212.5	Regres
32.2	Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser
32.3	Lov om arbejdsskadeforsikring, se også Forvaltningsret 261.1

Hovedemne underemne	Side
32.9	Andre spørgsmål, herunder er- statningsposter før EAL.
3.3	Almindelig formueskade
4.	Generelle spørgsmål vedrørende erstatningskrav
4.1	Kravets beskyttelse og overførel- se
41.1	Tingsskade
41.2	Personskade
4.2	Kravets forældelse, se Pengevæ- sen 5.8
4.3	Kravets forrentning
43.1	Tingsskade
43.2	Personskade
5.	Medvirken og egen skyld
6.	Flere erstatningsansvarlige
6.1	Forholdet over for skadelidte
61.1	Solidarisk ansvar
61.2	Undtagelser fra det solidariske ansvar
6.2	Forholdet mellem de solidarisk ansvarlige
62.1	Den almindelige regresregel (EAL § 25)
62.2	Særlovgivningen
7.	Ansvarsfrihed og ansvarsned- sættelse (bortset fra medvirken)
7.1	Nødværge
7.2	Nødret
7.3	Negotiorum gestio
7.4	Samtykke
7.5	Accept af risiko
7.6	Forsikrings betydning
7.7	Tilregnelighed og tilregnelse
9.	Andre spørgsmål
Familieret	
1.	Ægteskab
1.1	Ægteskabets indgåelse, herunder forlovelse
1.2	Ægtefællers formueordning. Æg- tepagter

Hovedemne underemne	Side
1.3	Ægteskabs opløsning (separation og skilsmisse)
13.1	Separations- og skilsmissegrunde
13.2	Separations- og skilsmissevilkår og ændring heraf
132.1	Underholdsbidrag
132.2	§ 56-godtgørelse
132.3	Retten til lejligheden
132.4	Enkepension
1.4	Fællesboskifte
14.1	Fællesboets aktiver og passiver
14.2	§ 15, stk. 2-rettigheder
2.	Samlivsforhold uden ægteskab
3.	Børn
3.1	Faderskab
3.2	Adoption
3.3	Forældremyndighed og samværsret
33.1	Forældremyndighed
33.2	Samværsret
3.4	Børns forsørgelse
3.5	Umyndighed og værgemål
9.	Andre spørgsmål
Fogedret	
1.	Udlæg
1.1	Grundlaget
1.2	Fremgangsmåde
1.3	Genstand
1.4	Retsvirkning
2.	Lønindeholdelse
3.	Arrest
3.1	Betingelser
3.2	Fremgangsmåde
3.3	Genstand
3.4	Retsvirkning
4.	Tvangsauktion
4.1	Løsøre
4.2	Fast ejendom
42.1	Betingelser
42.2	Afværgelse

Hovedemne underemne	Side
42.3	Forberedelse
42.4	Gennemførelse
42.5	Retsvirkning
42.9	Andre spørgsmål
5.	Fogedforbud
5.1	Betingelser
5.2	Fremgangsmåde
5.3	Indhold
5.4	Retsvirkning
6.	Krav på andet end penge
6.1	Børn
6.2	Umiddelbare fogedforretninger
7.	Appel
9.	Andre spørgsmål
Forsikring	
1.	Forsikringsbegivenheden
2.	Opgørelse af skaden
3.	Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen
3.1	Urigtige risikoplysninger
3.2	Fremkaldelse af forsikringsbegivenheden
3.3	Fareforøgelse
3.4	Sikkerhedsforskrifter
3.5	Underforsikring
3.9	Andre spørgsmål
4.	Præmiebetaling
5.	Forsikring af tredjemands interesser
6.	Selskabets regreskrav, se Erstatning uden for kontraktforhold 7.6
7.	Andre spørgsmål vedrørende de enkelte forsikringsformer
7.1	Brandforsikring
7.2	Vand- og tøbrudsskadeforsikring
7.3	Tyveri- og røverforsikring
7.4	Ansvarsforsikring. Se også Færdselsret 71.1
7.5	Sø- og transportforsikring
7.6	Garantiforsikring
7.7	Livsforsikring

Hovedemne underemne	Side	
7.8	Ulykkes-, syge- og begravelsesforsikring	
7.9	Anden forsikring. Arbejdsløshedsforsikring, se Forvaltningsret 261.5, Arbejdsskade-forsikring, se Forvaltningsret 261.1, Retshjælpsforsikring, se Retspleje 22.3.	
8.	Gensidige forsikringselskaber	
9.	Andre spørgsmål	
Forvaltningsret		
1.	Almindelige emner	
1.1	Sagsbehandlingsspørgsmål	
11.1	Sagens rejsning mv.	
111.1	Sagsbegrebet	
111.2	Initiativ til sagens rejsning	
111.3	Kompetence (herunder delegation)	
1113.1	Originær kompetence	
1113.2	Intern delegation	
1113.3	Ekstern delegation	463
111.4	Habilitet mv.	
1114.1	Speciel habilitet	79 165 323 352
1114.2	Generel habilitet	323
1114.3	Værdighedskrav mv.	
11.2	Sagens oplysning, tavshedspligt, offentlighed	
112.1	Sagens oplysning	
1121.1	Officialprincippet	137 360 479
1121.2	Privates oplysningspligt	
1121.3	Myndigheders oplysningspligt	
1121.4	Høring	
1121.5	Enkelte sagsoplysningsskridt	137
112.2	Tavshedspligt	226 303
112.3	Myndighedens videregivelse af oplysninger	
1123.1	Inden for samme myndighed	
1123.2	Til anden myndighed	

Hovedemne underemne	Side	
112.4	Offentlighed	
1124.1	Dokumentoffentlighed, se også Forvaltningsret 113.4	
11241.1	Undtagne sagstyper	
11241.2	Undtagne dokumenter	226
11241.3	Undtagne oplysninger	191 226
1124.2	Projektoffentlighed	
1124.3	Mødeoffentlighed	
1124.9	Andre former for offentlighed	
11.3	Partsmedvirken	
113.1	Partsbegrebet	312
113.2	Partsrepræsentation	303
113.3	Partshøring	
1133.1	Ulovbestemt	174
1133.2	Lovbestemt	483
113.4	Partsaktindsigt, se også forvaltningsret 1124.1	
1134.1	Undtagne sagstyper	
1134.2	Undtagne dokumenter	
1134.3	Undtagne oplysninger	
11.4	Sagens afslutning	
114.1	Afgørelsesbegrebet	154 360 434 463
114.2	Den interne beslutningsprocedure	
114.3	Begrundelse	137 174 360 483
114.4	Klagevejledning	434
114.5	Bekendtgørelse og underretning	79 92 491
114.6	Formkrav	
1146.1	Skriftlighed	
1146.2	Formulering	463
1146.9	Andre formkrav	79 491
11.5	Særlige sagsbehandlings-spørgsmål	

Hovedemne underemne	Side
115.1 Vejledning	92 233 238
115.2 Sagsbehandlingstid	115 191 307 380 488
115.3 God forvaltningsskik	79 307 380 463 491
115.4 Arkivering	79 399
11.9 Andre sagsbehandlings- spørgsmål	79 118 463
1.2 Hjemmelsspørgsmål	
12.1 Krav til hjemmelsgrundlaget	118 323
12.2 Fortolkning	399 441 475
12.3 Udfyldning	
123.1 Inddragelse af kriterier	165 383 479
123.2 Skønsafvejningen	383 483
123.3 Proportionalitetsprincippet	
123.4 Vilkår, procedurefordrejning	
12.4 Administrativ praksis	92 441 347
1.3 Administrativ prøvelse mv.	
13.1 Rekurs	287 360
13.2 Specielt tilsyn, se også Forvaltningsret 3.5	
13.3 Remonstration og tilbagekaldelse, se også Skatter 6	211 475
1.4 Ombudsmandsprøvelse	347
1.5 Domstolsprøvelse	

Hovedemne underemne	Side
2. Enkelte forvaltningsområder	
2.1 Offentlig forsyningsvirksomhed	
2.2 Personaleadministration, se også Ansættelses- og arbejdsret	137 165 174
2.3 Undervisning og forskning (herunder skoler)	352 360
2.4 Sundhedsvæsen, læger og syge- huse	287
2.5 Socialvæsen	
25.1 Social bistand	
251.1 Ydelser	
2511.1 Pengeydelser	137 441
2511.2 Hjælpe midler	137
2511.3 Tjenesteydelser	
2511.9 Andre ydelser	
251.2 Institutioner	
2512.1 Visitation	
2512.9 Andre spørgsmål	
251.3 Retlig regulering	
2513.1 Godkendelser	
2513.2 Forvaltningsaftaler	
2513.3 Tvangsindgreb	
2513.9 Andre spørgsmål	
251.4 Opkrævning	
25.2 Social pension	
25.3 Syge- og barseldagpenge	479
25.9 Andre spørgsmål	
2.6 Andre tilskud til personer, se også Forvaltningsret 2.5	
261.1 Arbejdsskadeforsikring. Se også Erstatning uden for kontraktfor- hold 32.3	79
261.2 Børnetilskud og familieydelse	
261.3 Uddannelsesstøtte	
261.4 Individuel boligstøtte	
261.5 Arbejdsløshedsforsikring	
261.6 ATP	
261.9 Andre spørgsmål	
2.7 Kultur	

Hovedemne underemne	Side
2.9 Andre forvaltningsområder	
29.1 Arbejdsformidling og arbejds- markedsuddannelser, se også Forvaltningsret 261.5	
29.2 Totalforsvar	
292.1 Værnepligt og civilt arbejde	
292.2 Det militære forsvar	
292.3 Civilforsvaret og det civile bered- skab	
29.3 Erhvervsstøtte, se også Landbrug mv. 2	
29.4 Udenrigsforhold og udviklingsbi- stand, se også International ret 1 og 2	
29.5 Politi	
29.6 Udlændinge	
296.1 Opholds- og arbejdstilladelse	211 233 238
296.2 Udlevering og udvisning	
29.7 Kirken og kirkelige forhold	
29.9 Særlige forvaltningsområder	
3. Kommunale forhold	
3.1 Valg til kommunale organer	
3.2 Beslutningsproceduren i kommu- nale organer	
3.3 De kommunale opgaver	
3.4 Kommunernes økonomi og bud- getter, se også Statsforfatningsret 4	
3.5 Det kommunale tilsyn	
3.9 Andre spørgsmål	
Færdselsret	
1. Færdselslovens område	
2. Registrering af køretøjer	
3. Strafansvar	
3.1 Færdselsloven	
31.1 Kørsel med motordrevne køretø- jer (frakendelse af førerret, se 4.3 og 5, kørsel uden kørekort, se 4.4)	
31.2 Andre straffesager	
3.2 Andre offentlige forskrifter	

Hovedemne underemne	Side
4. Førerret til motordrevet køretøj	
4.1 Erhvervelse af førerret	
4.2 Inddragelse af førerret	
42.1 Betingelser for erhvervelse ikke længere opfyldt	
42.2 Midlertidig inddragelse	
42.3 Erstatning	
4.3 Frakendelse af førerret	
43.1 Spiritus- og promillekørsel, se 5	
43.2 Andre sager	
432.1 Indretning og udstyr	
432.2 Vigepligt	
432.3 Fodgængerfelt	
432.4 Hastighed	
432.5 Hensynsløs kørsel	
432.6 Straffelovens § 241 og § 249	
432.7 Sygdom, medicin, narkotika mv.	
432.9 Øvrige tilfælde	
43.3 Gentagelse, se også 5.4	
43.4 Erstatning	
4.4 Kørsel uden kørekort	
44.1 Kørsel i frakendelsestiden	
44.2 Anden kørsel uden kørekort	
4.5 Generhvervelse af førerret	
5. Spiritus- og promillekørsel	
5.1 Spirituskørsel	
51.1 Færdselslovens § 53, stk. 1	
511.1 Motorkøretøj	
511.2 Andet motordrevet køretøj	
51.2 Færdselslovens § 53, stk. 2	
51.3 Straffelovens § 241 og § 249	
5.2 Promillekørsel	
5.3 Kørsel i udlandet	
5.4 Gentagelse	
6. Erstatningsansvar	
6.1 Motordrevet køretøj	
61.1 Påkørsel og andet færdselsuheld	
611.1 Skade på tredjemands person og/ eller gods	
611.2 Skade på egen passager	

Hovedemne	Side
-----------	------

- 611.3 Medvirken/egen skyld
- 611.4 Førerens ansvar
- 61.2 Anden skadeforvoldelse
- 6.2 Andet skadeserstatningsansvar
- 7. Forsikring**
- 7.1 Motordrevet køretøj
- 71.1 Lovpligtig ansvarsforsikring
- 71.2 Kaskoforsikring, se Forsikring 7.9
- 7.2 Anden forsikring, se Forsikring
- 8. Konfiskation**
- 8.1 Motorkøretøj
- 8.2 Knallert
- 9. Andre spørgsmål**

Færøerne og Grønland

- 1. Færøerne**
- 2. Grønland**

Immaterielret

- 1. Ophavsret**
- 1.1 Ophavsretslovens saglige afgrænsning
- 1.2 Enerettens indhold og de lovbestemte indskrænkninger
- 1.3 Rettens overførelse. Arbejdstagerens ophavsret. Forlagskontrakter mv.
- 1.4 Retskrænkelser og sanktioner
- 1.5 Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V
- 1.6 Internationale forhold
- 2. Fotografiret**
- 3. Mønsterret**
- 4. Patentret**
- 4.1 Patenterbare opfindelser. Krænkelsesspørgsmål
- 4.2 Licensaftaler mv.
- 4.9 Andre spørgsmål
- 5. Varemærkeret**
- 5.1 Retserhvervelsen ved registrering eller ibrugtagning. Særprægskrav mv.

Hovedemne	Side
-----------	------

- 5.2 Rettens overførelse. Licenskontrakter mv.
- 5.3 Varemærkekrænkelser
- 53.1 Bedømmelse af varemærkers lighed
- 53.2 Varelighedskriteriet
- 53.3 Straf, erstatning mv.
- 5.4 Ophør, herunder degeneration
- 5.5 Internationale forhold
- 6. Andre rettigheder**
- 6.1 Plantenyheder
- 6.2 Halvlederrettigheder
- 6.3 Brugsmønstre
- 6.9 Andre rettigheder
- 9. Andre spørgsmål**

International ret

- 1. EU-ret, se også de enkelte retsforhold**
- 1.1 Fællesskabsmyndighederne
- 11.1 Rådet
- 11.2 Kommissionen
- 11.3 Parlamentet
- 11.4 Domstolen, herunder præjudicielle spørgsmål
- 1.2 EU-retsaktors inkorporering 238
- 1.9 Andre spørgsmål
- 2. Folkeret. Internationale organisationer**
- 3. International privatret mv.**
- 4. International offentlig ret, se også Retspleje 21.4**
- 5. International strafferet**
- 6. International skatteret**
- 9. Andre spørgsmål**

Kaution og garanti

- 1. Kaution**
- 1.1 Stiftelse, gyldighed og fortolkning
- 1.2 Omfang og ydelsestid
- 1.3 Retsforholdet mellem hovedmand og kautionist

Hovedemne	Side
underemne	
1.4	Kautionsforpligtelsens selvstændige ophør
1.5	Flere kautionister
1.6	Konkurs
16.1	Hovedmandens konkurs
16.2	Kautionistens konkurs
16.3	Både hovedmandens og kautionisten konkurs
2.	Garanti
Konkurs- og anden insolvensret	
1.	Betalingsstandsning
2.	Konkurs
2.1	Konkursbetingelser
2.2	Konkursvirkninger
2.3	Konkursboets aktiver
2.4	Konkursboets passiver
24.1	Konkursmassekrav
24.2	Privilegerede krav
24.3	Simple konkurskrav
24.4	Efterstillede krav
24.9	Andre spørgsmål
2.5	Modregning i konkurs
2.6	Konkursboets behandling
2.7	Omstødelse og lignende forhold
27.1	Forringende dispositioner
27.2	Kreditorbegunstigelser
3.	Tvangsakkord uden for konkurs
4.	Gældssanering
4.1	Betingelser for gældssanering
4.2	Gældssaneringens indhold
4.3	Gældssaneringsprocessen
4.4	Gældssaneringens virkninger
5.	Frivillige gældsordninger
9.	Andre spørgsmål
Køb	
1.	Købsaftalens indgåelse og tolkning
2.	Købsummen og dens betaling
2.1	Kreditkøb

Hovedemne	Side
underemne	
2.2	Forsinket betaling. Morarenter
3.	Leveringssted
4.	Leveringstid
5.	Kvalitet og mængde
5.1	Mangler. Købers undersøgelsespligt
5.2	Mangler ved fast ejendom
52.1	Afhjælpning
52.2	Ophævelse af købet
52.3	Erstatning
523.1	Erstatningsbetingelser
523.2	Erstatningsberegning
52.4	Forholdsmæssigt afslag
5.3	Mangler ved løsøre
53.1	Afhjælpning
53.2	Ophævelse af købet
53.3	Erstatning
533.1	Erstatningsbetingelser
533.2	Erstatningsberegning
53.4	Forholdsmæssigt afslag
5.4	Mangler ved køb af forretninger o.l.
6.	Køb af fordringer
7.	Vanhjemmel
7.1	Fast ejendom (adkomstmangel eller uoplyste behæftelser)
7.2	Løsøre
8.	Fordringshavermora
9.	Andre spørgsmål
Landbrug mv.	
Om skel, matrikulære forhold, inddæmning, kystforhold, diger og søer, se også Ejendomsret og Miljøret	
1.	Landbrugsejendomme. Jordfordeling. Huse på landet
2.	Offentlig støtte til landbrug
3.	Mark og vejfred
4.	Skove. Skovbrug
5.	Søer og vandløb, se også Veje og Vand 2

Hovedemne	Side
underemne	
6. Planter, dyreværn, dyresygdomme og veterinærvæsen	
7. Jagt og fiskeri	
8. Landbrugsvarer	
9. Andre spørgsmål, herunder aftægt og forpagtning	

Leje af fast ejendom

1. Lejeaftalen	
1.1 Lejeaftalens stiftelse	
1.2 Lejeaftalens fortolkning	
1.3 Depositum, forudbetaling og lejerindskud	
1.4 Lejeaftalens ændring	
1.5 Lejeaftalens opsigelse	
1.9 Andre spørgsmål	
2. Lejerettighedens overgang	
2.1 Overgang på udlejerside	
21.1 Retsforfølgning mod ejendommen	
21.2 Overdragelse af ejendommen	
21.3 Ejendommens overgang ved skifte	
21.4 Lejeaftalens prioritetsstilling og tinglysning	
21.5 Tilbudspflicht	
2.2 Overgang på lejerside	
22.1 Aftalt overgang (Afståelsesret)	
22.2 Overgang i henhold til loven, bytteret, død, ægteskabs- og samlivsophør etc.	
22.3 Lejers konkurs	
22.4 Fremleje	
22.9 Andre spørgsmål	
3. Varmeforsyning	
4. Lejefastsættelse	
4.1 Lejens beregning	
41.1 I almindelighed	
41.2 Særligt om skatte- og afgiftsforhøjelser	
41.3 Særligt om forbedringsforhøjelser	
41.4 Lejekonti	

Hovedemne	Side
underemne	
4.2 Varsling om lejeforhøjelse	
5. Vedligeholdelse og misligholdelse	
5.1 Udlejers misligholdelse	
51.1 Mangler ved det lejede	
51.2 Anden misligholdelse fra udlejer	
5.2 Lejers misligholdelse	
52.1 Lejebetaling	
52.2 Anden misligholdelse fra lejer	
5.3 Flytteopgør	
6. Beboerrepræsentation	
7. Boligsager	
7.1 Boligretssager	
7.2 Huslejenævnsager	
7.3 Fogedsager, se Fogedret 6.2	
9. Andre spørgsmål	

Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre

1. Leasing	
2. Leje og lån i øvrigt	
3. Forvaring	

Markedsret

Se også Erhvervsret

1. Markedsføring	
1.1 Vildledende reklame mv.	
1.2 Efterligning	
1.3 Forretningskendetegn	
1.4 Tilgift	
1.5 Lodtrækning, konkurrencer	
1.6 Erhvervshemmeligheder	
1.9 Andre spørgsmål, herunder "god markedsføringsskik".	
2. Forbrugerbeskyttelse	
3. Monopoler, andre konkurrencebegrænsninger samt prisregulering	
9. Andre spørgsmål	

Miljøret

Se også Landbrug, Veje og Vand

1. Miljøbeskyttelse	
---------------------	--

Hovedemne underemne	Side	
1.1	Planlovgivning	
1.2	Fredning	
12.1	Naturfredning	
12.2	Bygningsfredning	
12.9	Anden fredning	
1.3	Forurening, se også Veje og vand 2.2	488
1.9	Andre spørgsmål	
2.	Byggeret	
2.1	Byggebetingelser	
21.1	Opførelse og indretning	
21.2	Vedligeholdelse	
21.9	Andre spørgsmål	
2.2	Byfornyelse, sanering, se Boligret 5	
2.9	Andre spørgsmål	383
3.	Naboforhold	
3.1	Hegn	
3.2	Naboretlige grundsætninger	380
4.	Servitutter	
4.1	Private servitutter	
4.2	Offentlige servitutter	
9.	Andre spørgsmål	
Pant og tilbageholdsret		
Se også Tinglysning, Pengevæsen, Fogedret 4		
1.	Almindelige spørgsmål	
1.1	Panteret	
1.2	Panterets stiftelse	
1.3	Pantet	
1.4	Pantekrav	
1.5	Overdragelse	
1.6	Ophør	
2.	Pant i fast ejendom	
2.1	Forholdet mellem panthaver og pantsætter	
21.1	Betalingspligten	
21.2	Restance på prioriteter	
21.3	Forringelse af pantet	
21.4	Ejerskifte	
21.9	Andre spørgsmål	

Hovedemne underemne	Side	
2.2	Pant i tilbehør og frugter	
22.1	TL § 37	
221.1	Indrettelse	
221.2	Tilbehør	
221.3	Udskillelse	
221.9	Andre spørgsmål	
22.2	TL § 38	
222.1	Indrettelse	
222.2	Ejers bekostning	
222.3	Tilbehør	
222.9	Andre spørgsmål	
2.3	Forholdet mellem flere pant-havere	
23.1	Ophør af forprioriteter	
23.2	Andre ændringer af forprioriteter	
23.3	Særligt om ejerpantebreve og skadesløsbreve	
23.9	Andre spørgsmål	
2.4	Panthaverens fyldestgørelse	
3.	Håndpant i løsøre	
3.1	Stiftelse	
3.2	Panteforholdets forløb	
3.3	Ophør	
3.9	Andre spørgsmål	
4.	Pant i fordringer	
4.1	Stiftelse	
4.2	Panteforholdets forløb	
4.3	Ophør	
4.4	Særligt om ejerpantebreve	
4.9	Andre spørgsmål	
5.	Underpant i løsøre	
5.1	Stiftelse	
5.2	Panteforholdets forløb	
5.3	Ophør	
5.9	Andre spørgsmål	
6.	Pant i skibe og luftfartøjer	
7.	Pant i fondsaktiver	
8.	Høstpantebreve	
9.	Tilbageholdsret	
Pengevæsen mv.		

Hovedemne underemne	Side
1. Børs og børsomsætning	
2. Banker og sparekasser	
3. Realkreditinstitutter	
4. Veksler, checks og gældsbreve	
5. Gæld	
5.1 Stiftelse og indhold	
5.2 Indfrielse og overtagelse, se også Pant 21.4	
5.3 Betaling	
5.4 Modregning, se også Konkurs mv. 2.5	
5.5 Tilbagesøgning af ydet betaling	
5.6 Krav om efterbetaling	
5.7 Renter, se også Køb 2.2	
5.8 Forældelse	
58.1 1908-loven	287
58.2 Danske Lov	
58.9 Andre regler	
6. Betalings- og kreditkort mv.	
7. Valutalovgivning	
9. Andre spørgsmål	
Personspørgsmål	
1. Registrering	
2. Navn	
3. Ligestilling	
4. Personlig retsbeskyttelse	
9. Andre spørgsmål	
Presse og radio (se også Immaterialret 1: Ophavsret)	
1. Pressen	
2. Radio og fjernsyn	
Retspleje	
1. Generelle emner	
1.1 Domstolenes ordning	
11.1 Retsmøder	
11.2 Retsbøger	
11.3 Dommere, lægdommere	
1.2 Advokater	
12.1 Beskikkelse	

Hovedemne underemne	Side
12.2 Møderet	
12.3 Erstatningsansvar	
12.4 Salær, se også Retspleje 332.3	
12.5 Disciplinærfølgning og ophør af retten til at udøve advokatvirksomhed	
12.9 Andre spørgsmål	
1.3 Procesmåden	
13.1 Retsledelse	
13.2 Retsafgørelser	
13.9 Andre spørgsmål	
1.4 Bevis	
14.1 Vidner	
14.2 Syn og skøn	
14.3 Sagkyndige erklæringer	
14.4 Søforklaringer	
14.5 Andre bevismidler	
14.6 Bevisbyrde	
14.7 Bevisvurderingen	
14.8 Bevisførelse	
148.1 Bevisumiddelbarhed	
148.2 Isolerede bevisoptagelser	
148.3 Politirapporter	
148.9 Andre spørgsmål	
1.5 Forkyndelse	
2. Retspleje i borgerlige sager	
2.1 Retternes virkekreds	
21.1 Saglig kompetence	
21.2 Sø- og handelssager	
21.3 Stedlig kompetence (værneting)	
21.4 International kompetence	
21.5 Sammenlægning og adskillelse af krav	
2.2 Parterne	
22.1 Habilitet	
22.2 Søgsmålskompetence	
22.3 Retshjælp og retshjælpsforsikring	
22.4 Fri proces	174 380
22.5 Rettergangsfuldmagt	
22.6 Nødvendigt procesfællesskab	

Hovedemne underemne	Side
22.7	Succession
22.8	Sagsomkostninger
22.9	Rettergangs bøder
2.3	Proceskravet
23.1	Fuldbyrdelsessøgsmål
23.2	Anerkendelsessøgsmål
2.4	Sagsbehandlingen
24.1	Bevisførelse, se Retspleje 1.4
24.2	Udsættelse
24.3	Forlig
2.5	Førsteinstanssager
25.1	Sagens anlæg
25.2	Procestilvarsling
25.3	Nye påstande, anbringender og beviser
25.4	Udeblivelse
25.5	Sagsbehandling
2.6	Retsmidler
26.1	Anke
261.1	Ankefristen
261.2	Ankeafkald
261.3	Nye påstande, anbringender og beviser
261.4	Udeblivelse
261.5	Sagsbehandling
261.6	Særligt om Højesteret
261.9	Andre spørgsmål
26.2	Kære, se også Fogedret 7, Tinglysning 6
26.3	Genoptagelse
26.4	Oprejsningsbevilling
26.5	Tredjeinstansbevilling
26.6	Retskraft
266.1	Positiv retskraft
266.2	Negativ retskraft
266.3	Udenlandske afgørelser
2.7	Særlige retssager
27.1	Ægteskabs- og forældremyndighedssager
27.2	Faderskabssager

Hovedemne underemne	Side
27.3	Sager om umyndiggørelse og lavværgemål
27.4	Prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse
27.5	Prøvelse af beslutning om adaption uden samtykke
27.6	Mortifikations- og ejendomsdom
2.8	Voldgift, se også Entrepriseret 25.2
3.	Strafferetspleje
3.1	Retternes virkekreds
31.1	Saglig kompetence
31.2	Stedlig kompetence (værneting)
31.3	International kompetence
31.4	Kumulation
3.2	Påtalen
32.1	Anklagemyndigheden
321.1	Statsadvokatsager
321.2	Politisager
321.3	Omgørelse
321.4	Betinget offentlig påtale
32.2	Påtaleundladelse
322.1	Påtaleopgivelse
322.2	Påtalefrafald
32.3	Forholdet mellem påtale og dom
32.4	Privat påtale
3.3	Sigtede og forsvarer
33.1	Sigtede
33.2	Forsvarer
332.1	Forsvarerbeskikkelse
332.2	Beføjelser
332.3	Salær
3.4	Adhæsiionsproces, forurettede
3.5	Efterforskning
35.1	Afhøringer
35.2	Anholdelse
35.3	Varetægtsfængsling
35.4	Besigtigelse
35.5	Beslaglæggelse
35.6	Ransagning

Hovedemne underemne	Side
35.7 Indgreb i meddelelshemmeligheden	
35.8 Personundersøgelse	
35.9 Andre spørgsmål	126
3.6 Procesmåden	
36.1 Sagsoplysning	
36.2 Sagsomkostninger	
36.3 Fuldbyrkelse	
3.7 Sagsbehandling i første instans	
37.1 Tiltalens iværksættelse, anklageskrift	
37.2 Sagsforberedelse	
37.3 Domsforhandling	
37.4 Særligt om byretssager	
374.1 Tilståelsessager	
374.2 Bødevedtagelser og advarsler	
37.5 Særligt om nævningesager	
3.8 Retsmidler	
38.1 Anke	
381.1 Ankefristen	
381.2 Ankeafkald	
381.3 Sagsbehandling	
381.4 Nye påstande, anbringender og beviser	
381.5 Særligt om anke til Højesteret	
38.2 Kære	
382.1 Frist	
382.2 Sagsbehandling	
382.9 Andre spørgsmål	
38.3 Genoptagelse	
38.4 Retskraft	
38.5 Tredjeinstansbevilling	
38.6 Andre straffeprocessuelle bevilninger	
38.9 Andre spørgsmål	
3.9 Erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning	

Selskabsret

1. **Aktieselskaber og anpartsselskaber**
- 1.1 Stiftelse

Hovedemne underemne	Side
1.2 Kapital. Forholdet til tredjemand	
1.3 Ledelse. Direktørers og bestyrelseretsretsstilling	
1.4 Aktionærers og anpartshaveres retsstilling	
1.5 Opløsning og fusion	
1.9 Andre spørgsmål	
2. Forsikringselskaber	
3. Andelsforetagender, herunder brugsforeninger mv.	
3.1 Stiftelse og indhold	
3.2 Medlemmers retsstilling	
32.1 Ind- og udtræden	
32.9 Andre spørgsmål	
3.3 Forholdet til tredjemand	
3.9. Andre spørgsmål	
4. Firma	
5. Foreninger. Ejerlejlighedsforeninger, se Boligret 2.2; Andelsboligforeninger, se Boligret 3.2.	
5.1 Stiftelse, funktion og ophør	
5.2 Medlemmers retsstilling	
52.1 Ind- og udtræden	
52.2 Udelukkelse af medlemmer	
52.9 Andre spørgsmål	
5.3 Investeringsforeninger	
5.4 Pensionskasser	
6. Kommanditselskaber	
7. Interessentskaber og sameje. Om sameje i faste samlivsforhold, se Familieret 2	
8. Fonde	
9. Legater. Stiftelser	
Skatter	
Se også afgifter	
1. Beskatning af fysiske personer	
1.1 Subjektiv skattepligt, se også International ret 6	
1.2 Beskatning af ægtefæller, samlevede uden for ægteskab, børn	
1.3 Almindelig og særlig indkomst	
13.1 Bruttoindkomst	

Hovedemne underemne	Side
131.1	Personlig indkomst
131.2	Kapitalindkomst
1312.1	Fast ejendom
1312.2	Aktier
1312.3	Pantebreve og andre fordringer
1312.9	Andre formuegoder
13.2	Fradrag i bruttoindkomst
132.1	Driftsomkostninger og driftstab
1321.1	Erhvervsdrivende
1321.2	Andre
132.9	Andre fradrag
1.4	Pensionsbeskatning og realrente- afgift
1.5	Virksomhedsskat og virksom- hedsomdannelse
1.6	Renteafgift
1.7	Formueskat
1.8	Kommunal skat
1.9	Andre skatter
2.	Dødsbøbeskatning
3.	Beskatning af selskaber, for- eninger og fonde
4.	Dobbeltbeskatning , se også In- ternational ret 6
5.	Skattekontrol og straffeansvar
6.	Genoptagelse og andre forvalt- ningsspørgsmål
7.	Domstolsprøvelse , se også For- valtningsret 1.5
8.	Omgåelse og proforma
9.	Skatteopkrævning
9.1	Kildeskat
9.2	Inddrivelse

Skifteret

1. **Offentligt skifte, derunder ekse-
kutorskifte**
2. **Privat skifte**
3. **Uskiftet bo**, se Arveret 3
4. **Fællesboskifte**,
se Familieret 1.4

Hovedemne underemne	Side
5.	Skifte i medfør af skiftelovens § 82
6.	Præklusivt proklama
9.	Andre spørgsmål
Statsforfatningsret	
1.	Riget og de enkelte landsdele. Statsborgerret , se også Færøerne og Grønland
2.	Statsorganerne
2.1	Folketinget
21.1	Valg, valgret og valgbarhed
21.2	Lovens forhold til grundloven
21.3	Lovens ikrafttræden mv.
2.2	Andre statsorganer
3.	Frihedsrettighederne
3.1	Ejendomsrettens beskyttelse. Ekspropriation
31.1	Ekspropriationsbegrebet
31.2	Ekspropriationens lovlighed
31.3	Erstatningskravet
3.2	De øvrige frihedsrettigheder, se også Personspørgsmål
4.	Bevillingsret , se også forvalt- ningsret 3.4
9.	Andre spørgsmål
Strafferet	
1.	Almindelige strafbetingelser
1.1	Forsæt
1.2	Uagtsomhed
1.3	Årsagssammenhæng og adæk- vans
1.4	Forsøg
1.5	Medvirken
1.6	Nødværge og nødret
1.7	Tilregnelighed
17.1	Sindssygdom og sindssygelig- nende tilstande
17.2	Åndssvagthed
17.3	Rustilstande
1.8	Forældelse
1.9	Andre spørgsmål

Hovedemne underemne	Side
2. De enkelte forbrydelser	
2.1 Forbrydelser mod liv og legeme	
21.1 Drab	
211.1 Manddrab	
211.2 Medlidenhedsdrab	
211.3 Uagtsomt manddrab	
21.2 Voldsforbrydelser	
21.3 Andre forbrydelser	
2.2 Forbrydelser mod frihed, fred og ære	
22.1 Frihedskrænkelser	
22.2 Fredskrænkelser	
22.3 Æreskrænkelser	
22.4 Racediskrimination	
2.3 Seksualforbrydelser	
23.1 Voldtægt o.l. forbrydelser	
23.2 Blufærdighedskrænkelse	
23.3 Blodskam	
23.4 Rufferi mv.	
2.4 Formueforbrydelser mv.	
24.1 Tyveri	
24.2 Brugstyveri og hærværkshandlinger	
24.3 Hittegoods, ulovlig omgang med	
24.4 Underslæb	
24.5 Bedrageri – Mandatsvig	
24.6 Skyldnersvig og andre konkursforbrydelser	
24.7 Hæleri	
24.8 Røveri	
24.9 Selvtægt og anden strafbar formuekrænkelse (straffelovens kap. 29)	
2.5 Forbrydelser vedr. offentlige myndigheder mv.	
25.1 Forbrydelser mod personer i offentlig tjeneste	
25.2 Falsk forklaring for retten	
25.3 Falsk anmeldelse o.l.	
25.4 Bigami	
25.5 Embedsforbrydelser	126

Hovedemne underemne	Side
25.6 Statsforbrydelser	
2.6 Narkotikaforbrydelser mv.	
26.1 Loven om euforiserende stoffer	
26.2 Narkotikaforbrydelser	
26.3 Udlevering og udvisning, se også Forvaltningsret 296.2	
2.7 Brandstiftelse mv.	
2.8 Dokumentforbrydelser	
28.1 Dokumentfalsk	
28.2 Erklæringer	
2.9 Strafbare overtrædelser af særlov-givningen	
29.1 Svangerskabsafbrydelse	
29.2 Dyreværn	
29.3 Politivedtægtsovertrædelser	
29.4 Våben	
29.9 Andre overtrædelser, se også Ansættelses- og Arbejdsret, Erhvervsret, Forvaltningsret 2, Færdselsret, Landbrug mv., Markedsret, Miljøret, Pengevæsen mv., Pensionsspørgsmål, Presse og radio, Selskabsret, Skatter 5, Søfart, Transport og kommunikation samt Veje og vand.	
3. Sanktioner	
3.1 Straffudmåling	
31.1 Strafnedsættelse	
31.2 Strafbortfald	
31.3 Gentagelsesvirkning, se også Færdselsret 43.5 og 5.4	
31.4 Sammenstød af forbrydelser	
3.2 Betingede retsfølger	
32.1 Betinget dom	
32.2 Samfundstjeneste mv.	
3.3 Bøder	
3.4 Konfiskation	
3.5 Rettighedsfortabelse	
3.6 Tidsubestemte foranstaltninger mv.	
36.1 Forvaring	
36.2 Sikkerhedsforanstaltninger	

Hovedemne underemne	Side
36.3 Mentalundersøgelse	
3.7 Straffuldbyrdelse	118 131
3.9 Andre spørgsmål	131

Søfart

Se også Transport og kommunikation

1. **Personerne (herunder straffeansvar), se også Ansættelses- og Arbejdsret**
2. **Befragtning**
 - 2.1 Befragtning i almindelighed. Konnossement. Fragten og befragterens ansvar
 - 2.2 Ladning, losning og stuvning. Lasteevne
 - 2.3 Liggetid
 - 2.4 Forsinkelser uden for ladning og losning. Ishindringer
 - 2.5 Ansvar for gods
 - 2.6 Ansvar for personer
 - 2.7 Tidsbefragtning
 - 2.8 Ophævelse af fragtaftale
 - 2.9 Andre spørgsmål
3. **Groshaveri**
4. **Påsejling o.l.**
5. **Forlis, stranding og bjærgning. Bugsering**
6. **Skibsregistrering og søpant**
7. **Skibes sikkerhed mv.**
8. **Farvands-, lods- og havnevæsen**
 - 8.1. Farvandsvæsen
 - 8.2. Lodsvæsen
 - 8.3. Havnevæsen
9. **Andre spørgsmål**

Tinglysning

1. **Fast ejendom**
 - 1.1 Hvilke rettigheder skal eller kan tinglyses
 - 11.1 Betingede rettigheder
 - 11.2 Rådighedsindskrænkninger
 - 11.3 Spørgsmål om hvorvidt retten hviler på den faste ejendom

Hovedemne underemne	Side
11.4 Brugsrettigheder	
11.5 Skatter og afgifter	
11.6 Foreløbig lysning af påstået ret	
1.2 Grundlag og fremgangsmåde	
12.1 Bestemt fast ejendom	
12.2 Indhold endelig fastsæt	
12.3 Habilitet	
12.4 Legitimation og fuldmagt	
12.5 Formkrav	
12.6 Særligt om bygninger på fremmed grund	
12.9 Andre spørgsmål	
1.3 Prøvelse af lovlighed og gyldighed	
13.1 Forhold til tinglyst rådighedsindskrænkning	
13.2 Privatretlige regler	
13.3 Offentligretlige regler	
1.4 Retsvirkninger	
1.5 Forholdet mellem flere rettigheder	
15.1 Panterettigheder indbyrdes, se Pant 2.3	
15.2 Servitutter over for panterettigheder	
1.6 Udstykning og sammenlægning mv.	
1.7 Rettelse og udslettelse	
1.8 Ansvar for fejl	
2. Underpant i løsøre	
2.1 Lysningssted	
2.2 Pantets genstand	
2.3 Formkrav	
2.4 Retsvirkninger	
2.5 Særligt om pant i driftsinventar i erhvervsvirksomheder der drives fra lejet ejendom	
2.6 Ansvar for fejl	
3. Høstpant o.l.	
4. Umyndiggørelse og lavværgemål	
5. Ægtepagt	

Hovedemne	Side
underemne	

- 6. **Kære**
- 7. **Afgift**
- 9. **Andre spørgsmål**

Transport og kommunikation

Se også Søfart

- 1. **Jernbaner**
- 2. **Post, telegraf og telefon**
- 3. **Luftfart**
- 4. **Godstransport med motorkøretøjer**
- 5. **Transportformidling**, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder
- 6. **Kollektiv persontransport**
- 9. **Andre spørgsmål**

Veje og vand

- 1. **Veje**
 - 1.1 Offentlige veje
 - 1.2 Private veje
 - 1.3 Stier
- 2. **Vand**
 - 2.1 Naturlige vandløb og søer
 - 2.2 Vandafledning, kloakker, dræning o.l., se også Miljøret 1.3
 - 2.3 Grundvand
 - 2.4 Vandværker og vandledninger

Stikordsregister

A

- A/S*..... Selskabsret 1
- A-skat* Skatter 9.1
- Abort* Forvaltningsret 2.4
- Accept af risiko* Erstatning uden for kontraktforhold 7.5
- Accept af tilbud*..... Aftaler 1.2
- Adcitation*..... Retspleje 21.5
- Adhæsiionsproces*..... Retspleje 3.4
- Adkomstmangel*..... Køb 7
- Administrativ praksis* Forvaltningsret 12.4
- Administrativ frihedsberøvelse*
- *betingelser for*..... Statsforfatningsret 3.2
 - *prøvelse af*..... Retspleje 27.4
- Administrativ prøvelse mv.* Forvaltningsret 1.3
- Administrativ rekurs* Forvaltningsret 13.1
- Administrativt tilsyn*
- *kommunaltilsyn*..... Forvaltningsret 3.5
 - *specielt tilsyn* Forvaltningsret 13.2
- Adoption*..... Familieret 3.2
Retspleje 27.5
- Advarsel* Retspleje 374.2
- Advokatbeskikkelse* Retspleje 12.1
- Advokater*..... Retspleje 1.2
- Advokatsalær*..... Retspleje 12.4 og 332.3
- Adækvans*
- *erstatningsansvar*..... Erstatning uden for kontraktforhold 2.2
 - *straffeansvar* Strafferet 1.3
- Afbetalingskøb*..... Ejendomsret 2.2
Køb 2.1
- Affektionsværdi*
- *ved delikterstatning*..... Erstatning uden for kontraktforhold 31.3
 - *ved ekspropriation* Statsforfatningsret 31.3
- Afgifter* Se Afgifter
Boligret 2.4
Færdselsret 2
Tinglysning 7 og 11.5
Se Skatter
- Afgørelse*
- *forvaltningsretlig*..... Forvaltningsret 114.1
 - *judiciel*..... Retspleje 13.2
- Afhentningskøb* Køb 3
- Afhjælpning af mangler*
- *fast ejendom*..... Køb 52.1
 - *løsøre* Køb 53.1
- Afhøringer*..... Retspleje 35.1
- Afpresning*
- *ugyldighed* Aftaler 22.6
 - *straf*..... Strafferet 24.9
- Afsavnsrerstatning* Erstatning uden for kontraktforhold 31.2
- Afskrivning*..... Skatter 132.9
- Afslag i købesummen*
- *løsrekøb* Køb 53.4
 - *køb af fast ejendom*..... Køb 52.4
- Afståelsesret*..... Leje af fast ejendom 22.1
- Aftale*..... Aftaler
- Aftægt*..... Landbrug mv. 9
- Afvejning (forvaltningsafgørelser)*..... Forvaltningsret 123.2
- Afværgelse* Fogedret 42.2
- Agenter* Aftaler 7.4
- Akkord*
- *frivillig*..... Konkurs- og anden insolvensret 5
 - *tvangsakkord* Konkurs og anden insolvensret 3
- Aktiebeskatning*..... Skatter 1312.2
- Aktieselskaber*..... Selskabsret 1
- Aktindsigt*
- *almenhedens* Forvaltningsret 1124.1
 - *parters* Forvaltningsret 113.4
- Aktionærer* Selskabsret 1.4
- Aktionærlån* Selskabsret 1.4
- Alderstidshævd* Ejendomsret 1.9
- Almennyttige boligselskaber*..... Boligret 1
- Almindelig formueskade* Erstatning uden for kontraktforhold 22.3 og 3.3
- Almindelig indkomst*..... Skatter 1.3

<i>A.M.B.A.</i>	Selskabsret 3
<i>Analogi</i>	Almindelige emner 1.1
<i>Andelsboliger</i>	Boligret 3
<i>Andelsboligforeninger</i>	Boligret 3
<i>Andelsforetagender</i>	Selskabsret 3
<i>Anden strafbar formuekrænkelse (straffelovens kap. 29)</i>	Strafferet 24.9
<i>“Andet tab”</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 31.3
<i>Andre boligfællesskaber</i>	Boligret 4
<i>Anerkendelse søgsmål</i>	Retspleje 23.2
<i>Anholdelse</i>	Retspleje 35.2
<i>Anke</i>	
– <i>civile sager</i>	Retspleje 26.1
– <i>straffesager</i>	Retspleje 38.1
<i>Anketilladelse</i>	Retspleje 38.6
<i>Anklagemyndigheden</i>	Retspleje 32.1
<i>Anpartshaverlån</i>	Selskabsret 1.4
<i>Anpartsselskaber</i>	Selskabsret 1
<i>Ansvarsforsikring</i>	Forsikring 7.4
<i>Ansatte</i>	
– <i>EFG-elever</i>	Ansættelses- og arbejdsret 4
– <i>funktionærer</i>	Ansættelses- og arbejdsret 2
– <i>lærlinge</i>	Ansættelses- og arbejdsret 4
– <i>medhjælperere</i>	Ansættelses- og arbejdsret 3
– <i>tjenestemænd</i>	Ansættelses- og arbejdsret 1
<i>Ansvar</i>	Se Aftaler, Erstatning uden for kontraktforhold, Køb og Strafferet
<i>Ansvar</i>	Se Erstatningsansvar og Straffean-svar
<i>Ansvarsforsikring</i>	Forsikring 5
<i>Appel</i>	
– <i>civile retssager</i>	Retspleje 2.6
– <i>fogedsager</i>	Fogedret 7
– <i>straffesager</i>	Retspleje 3.8
– <i>tinglysningkendelser</i>	Tinglysning 6
<i>APS</i>	Selskabsret 1
<i>Arbejderbeskyttelse</i>	Ansættelses- og arbejdsret 8
<i>Arbejdsformidling</i>	Forvaltningsret 29.1
<i>Arbejdsgiveransvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 1.3
<i>Arbejdsløshedsforsikring</i>	Forvaltningsret 261.5
<i>Arbejdsmarkeds-uddannelser</i>	Forvaltningsret 29.1
<i>Arbejds miljø</i>	Ansættelses- og arbejdsret 8

<i>Arbejdsskadeforsikring</i>	
– <i>administration</i>	Forvaltningsret 261.1
– <i>tabsposter</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3212.1, 32.3
<i>Arbejdsstandsning</i>	Ansættelses- og arbejdsret 7.2
<i>Arbejdsstridigheder</i>	Ansættelses- og arbejdsret 7.2
<i>Arbejdstilladelse</i>	Forvaltningsret 296.1
<i>Arbejdstilsyn</i>	Ansættelses- og arbejdsret 8
<i>Arkitekter</i>	Erhvervsret 2.2
<i>Arkiver</i>	Forvaltningsret 115.4 og 2.7
<i>Arrest</i>	Fogedret 3
<i>Arv efter loven</i>	Arveret 1
<i>Arveafgifter</i>	Afgifter 3
<i>Arveafkald</i>	Arveret 4
<i>Arveforskud</i>	Arveret 4
<i>Arvepagt</i>	Arveret 4
<i>Asyl</i>	Forvaltningsret 296.1
<i>ATP (Arbejds markedets Tillægspension)</i>	Forvaltningsret 261.6

B

<i>Banker</i>	Pengevæsen mv. 2
<i>Barseldagpenge</i>	Forvaltningsret 25.3
<i>Beboerrepræsentation</i>	Leje af fast ejendom 6
<i>Bedrageri</i>	Strafferet 24.5
<i>Befragtning</i>	Søfart 2
<i>Begrundelsespligt</i>	Forvaltningsret 114.3
<i>Bekendtgørelse af forvaltningsafgørelser</i>	Forvaltningsret 114.5
<i>Bemyndigelse</i>	
– <i>aftaleretlig</i>	Aftaler 7
– <i>forvaltningsretlig</i>	Forvaltningsret 12.1
<i>Beredskab (civilt)</i>	Forvaltningsret 292.3
<i>Berigelseskrav</i>	Almindelige emner 9
<i>Besigtigelse</i>	Retspleje 35.4
<i>Beslaglæggelse</i>	Retspleje 35.5
<i>Beslutningsprocedure</i>	
– <i>Folketinget</i>	Statsforfatningsret 2.1
– <i>kommuners</i>	Forvaltningsret 3.2
– <i>myndighedens interne</i>	Forvaltningsret 114.2
<i>Bestikkelse</i>	Strafferet 25.5
<i>Besættelsestidens ofre</i>	Forvaltningsret 261.9

Stikordsregister

- Betaling* Entrepriseret 2.3
Køb 2
Pengevæsen mv. 5.3
- Betalingskort* Pengevæsen mv. 6
- Betalingsstandsning* Konkurs- og anden insolvensret 1
- Betingede retsfølger* Strafferet 3.2
- Betingede rettigheder* Tinglysning 11.1
- Betinget dom* Strafferet 32.1
- Betinget Ejendomsret* Ejendomsret 2.2
- Betinget offentlig påtale* Retspleje 321.4
- Bevillingsret*
– kommuner Forvaltningsret 3.4
– statsmyndigheder Statsforfatningsret 4
- Bevis*
– generelt Almindelige emner 3
samt de enkelte retsforhold
– i retssager Retspleje 1.4
- Bevisumiddelbarhed* Retspleje 148.1
- Bevisvurdering* Retspleje 14.7
- Biblioteker* Forvaltningsret 2.7
- Biintervention* Retspleje 21.5
- Bigami* Strafferet 25.4
- Bindende forhåndsbesked* Skatter 6
- Biografteatre* Erhvervsret 2.1
- Bisidder*
– forvaltningssager Forvaltningsret 113.2
– tjenestemandssager Ansættelses- og arbejdsret 1.2
- Bjærgning* Søfart 5
- Blodskam* Strafferet 23.3
- Blufærdighedskrænkelser* Strafferet 23.2
- Bod*
– arbejdsretlig bod Ansættelses- og arbejdsret 9.2
– entreprenørdagbod Entrepriseret 2.4
- Bogføring* Erhvervsret 1.2
- Boligfællesskaber* Boligret 4
- Boligretter* Leje af fast ejendom 7.1
- Boligretssager* Leje af fast ejendom 7.1
- Boligsager* Leje af fast ejendom 7
- Boligselskaber*
– almennyttige Boligret 1.1
– private Boligret 1.2
- Boligstøtte* Forvaltningsret 261.4
- Borgerlige krav i straffesager* Retspleje 3.4
- Borteblevne* Arveret 7
- Bortvisning af funktionær* Ansættelses- og arbejdsret 2.7
- Brevhemmelighed*
– almindelig beskyttelse Strafferet 22.2
– sigtedes Strafferet 22.2
- Brandforsikring* Forsikring 7.1
- Brandstiftelse* Strafferet 2.7
- Broer*
– jernbanebroer Transport og kommunikation 1
– vejbroer Veje og vand 1
- Brugsforeninger mv.* Selskabsret 3
- Brugsmodelrettigheder* Immaterialret 6.3
- Brugsrettigheder* Tinglysning 11.4
- Brugstyveri* Strafferet 24.2
- Brugthandel* Erhvervsret 2.5
- Bruttoindkomst* Skatter 13.1
- Bude* Aftaler 7.4
- Budgetter*
– kommunale Forvaltningsret 3.4
– statslige Statsforfatningsret 4
- Bugsring* Søfart 5
- Bunden opsparing* Skatter 1.9
- Buskørsel* Transport og kommunikation 4
- Butikstid* Erhvervsret 1.4
- By- og landzoner* Miljøret 1.1
- Byfornyelse* Boligret 5
- Byggebetinger* Miljøret 2.1
- Byggeret* Miljøret 2
- Bygninger på fremmed grund* Tinglysning 12.6
- Bygningsfredning* Miljøret 12.2
- Byplaner* Miljøret 1.1
- Bytte* Køb 9
- Børnefamilieydelse* Forvaltningsret 261.2
- Børnetilskud* Forvaltningsret 261.2
- Båndlæggelse* Arveret 5
- Bøder* Strafferet 3.3
- Bodevedtagelser* Retspleje 374.2

Børn

- forældremyndighed Familieret 33.1
- forsørgelse Familieret 3.4
- tilskud Forvaltningsret 261.2
- udlevering Fogedret 6.1

Børnebidrag Familieret 3.4

Børnetilskud Forvaltningsret 261.2

Børsforhold Pengevæsen mv. 1

Båndlæggelse Arveret 5

C

Causalitet Årsagssammenhæng

Caveat emptor Køb 5.1

Checks Pengevæsen mv. 4

Chips Immaterialret 6

Cirkus Forvaltningsret 2.7

Civilforsvar Forvaltningsret 292.3

Civilt arbejde Forvaltningsret 292.1

Civilt beredskab Forvaltningsret 292.3

Civilprocessuelle
bevillinger

– fri proces Retspleje 22.4

– oprejsningsbevilling Retspleje 26.4

– tredjeinstansbevilling Retspleje 26.5

Culpa Erstatning uden for
kontraktforhold 1.1

Condictio indebiti Pengevæsen mv. 5.5

D

Dagbøder Entrepriseret 2.4
Fogedret 6

Debitorskifte Pengevæsen mv. 5.2

Degeneration Immaterialret 5.4

Depositum

– i leje/forhold Leje af fast ejendom 1.3

Detentionsforhold Forvaltningsret 29.5

Détournement

de procédure Forvaltningsret 123.4

Diger Ejendomsret 1.2

Dispositionsplan Miljøret 1.1

DNA-profiltest Retspleje 14.5

Dobbeltbeskatning Skatter 4
International ret 6

Dokumentfalsk Strafferet 28.1

Dokumentforbrydelser Strafferet 2.8

Dokumentoffentlighed

- almenheden Forvaltningsret 1124.1
- parter Forvaltningsret 113.4

Dommere Retspleje 11.3

Domsforhandling Retspleje 37.3

Domstolsprøvelse

– generelt Forvaltningsret 1.5

– skattesager Skatter 7

– vejledning om Forvaltningsret 114.4

Domstolssystemet Retspleje 1.1

Drab Strafferet 21.1

Driftstab

– erstatning for Erstatning uden for
kontraktforhold 31.2

– forsikring Forsikring 7.9

– fradrag for Skatter 132.1

Driftsomkostninger Skatter 132.1

Dræning Veje og vand 2.2

Dyresygdomme Landbrug mv. 6

Dyreværn Strafferet 29.2
Landbrug mv. 6

Dyrplageri Strafferet 29.2
Landbrug mv. 6

Dødsbobehandling

– eksekutorbo Skifteret 1

– offentligt skifte Skifteret 1

– privat skifte Skifteret 2

Dødsbøbeskatning Skatter 2

Dødsgaver Arveret 6

Dødshjælp Strafferet 211.2

E

Editionspligt Retspleje 14.5

EF-domstolen International ret 14.4

EF-kommissionen International ret 14.2

EF's ministerråd International ret 14.1

EF-ret International ret 1

EF-retsakters

inkorporering International ret 1.2

EFG-elever Ansættelses- og arbejdsret 4

Efterbetaling Pengevæsen mv. 5.6

Efterforskning Retspleje 3.5

Efterligning Markedsret 1.2

Efterstillede krav Konkurs- og anden
insolvensret 24.4

Stikordsregister

- Egenaccess*
– efter
 offentlighedsloven Forvaltningsret 1124.1
– efter registerloven Personspørgsmål 1
- Egenskyld* Erstatning uden for
kontraktforhold 7.5
- Ekspropriation* Statsforfatningsret 3.1
- Ejendomsdom* Retspleje 27.6
- Ejendomsmægler* Aftaler 7.3
- Ejendomsret* Ejendomsret
- Ejendomsforbehold* Ejendomsret 2.2
Køb 2.1
- Ejendomshandel*
– aftaleindgåelse Se Aftaler
– mæglere Aftaler 7.3
– køberetlige spørgsmål Se Køb
- Ejendomsretsovergang* Ejendomsret 2.1
- Ejendomsskatter* Skatter 1.9
- Ejerforening* Boligret 2.2
- Ejerlejligheder* Boligret 2
- Ejerskifte* Pant og tilbageholdsret 21.4
- Eksekution*
– genstand Fogedret 1.3 og 3.3
– grundlag Fogedret 1.4 og 3.4
– retsvirkning Fogedret 1.1
- Eksekutorskifte* Skifteret 1
- Eksportkredit* Forvaltningsret 29.3
Kautions og garanti 2
- Ekstinktion* Ejendomsret 2.2, 2.3 og 2.5
- Embedsforbrydelser* Strafferet 25.5
- Endelighedsbestemmelser* Forvaltningsret 1.5
- Eneforhandlere* Aftaler 7.4
- Energi* Erhvervsret 2.3
- Energiforsyning* Erhvervsret 2.3
- Enkelte
forvaltningsområder* Forvaltningsret 2
- Enkepension* Familieret 132.4
- Entreprise* Entrepriseret 2
- Erhvervelse af førerret* Færdselsret 4.1
- Erhvervsvennetab* Erstatning uden for
kontraktforhold 3211.5
- Erhvervshemmeligheder* Markedsret 1.6
- Erhvervsregister* Erhvervsret 1.1
- Erhvervsstøtte* Forvaltningsret 19.3
Landbrug mv. 2
- Erhvervsuddannelser* Ansættelses- og
arbejdsret 4
- Erklæringer*
– bevisforhold Retspleje 14.3
– forfalskning Strafferet 28.2
– misbrug Strafferet 28.2
- Erstatningsansvar*
– advokater Retspleje 12.3
– ansvarsgrundlag Erstatning uden for
kontraktforhold 1
– befragtning Søfart 2.5 og 2.6
– ekspropriation Statsforfatningsret 31.3
– færdselsansvar Færdselsret 6
– generelt Se Erstatning uden for
kontraktforhold
– købers Køb 52.3 og 53.3
– tinglysningspersonale Tinglysning 1.8 og 2.6
– strafferetlig
 følge Retspleje 3.9
– sælgers Køb 52.3, 53.3
- Erstatningsberegning*
– ekspropriation Statsforfatningsret 31.3
– køb af fast ejendom Køb 523.2
– løsørekøb Køb 533.2
– personskade Erstatning uden for
kontraktforhold 3
- Erstatningskravet*
– almindelig
 formueskade Erstatning uden for
kontraktforhold 3.2
– beskyttelse og
 overførelse Erstatning uden for
kontraktforhold 4.1
– personskadeerstatning ef-
 ter ældre erstat-
 ningslovgivning Erstatning uden for
kontraktforhold 32.9
– personskade Erstatning uden for
kontraktforhold 3.2
– tingsskade Erstatning uden for
kontraktforhold 3.1
- Etableringskonto* Skatter 132.9
- Europaparlamentet* International ret 14.3
- Eutanasi* Strafferet 211.2

F

- Faderskab* Familieret 3.1
- Faderskabssager* Retspleje 27.2
- Falsk anmeldelse o.l.* Strafferet 25.3
- Falsk forklaring for retten* Strafferet 25.2
- Falsk og forfalskning* Aftaler 22.1
- Falskmøntneri* Strafferet 29.9

<i>Familieydelse</i>	Forvaltningsret 261.2	<i>Forbrydelser mod personer i offentlig tjeneste</i>	Strafferet 25.1
<i>Fareforøgelse</i>	Forsikring 3.3	<i>Forbrydelser vedr. offentlige myndigheder mv.</i>	Strafferet 2.5
<i>Farvandsvæsen</i>	Søfart 8.1	<i>Fordringshaver</i>	Se Kreditor
<i>Fast ejendom</i>		<i>Fordringshavermora</i>	Køb 8
– <i>ejendomsret til</i>	Ejendomsret 1	<i>Foreløbig lysning af påstået ret</i>	Tinglysning 11.6
– <i>tvangsauktion over</i>	Fogedret 4.2	<i>Foreninger</i>	Selskabsret 5
– <i>beskatning af</i>	Skatter 1312.1	<i>Foreningsbeskatning</i>	Skatter 3
– <i>tinglysning af rettigheder over</i>	Tinglysning 1	<i>Foreningsvedtægt</i>	Selskabsret 5.1
<i>Ferie</i>	Ansættelses- og arbejdsret 5	<i>Forfølgelse</i>	Strafferet 22.2
<i>Filmforevisning</i>	Erhvervsret 2.1	<i>Forhold til tinglyst rådighedsindskrænkning</i>	Tinglysning 13.1
<i>Filmstøtte</i>	Forvaltningsret 2.7	<i>Forholdet mellem de solidarisk ansvarlige indbyrdes</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 6.2
<i>Finansloven</i>	Statsforfatningsret 4	<i>Forholdet mellem flere panthavere</i>	Pant og tilbageholdsret 2.3
<i>Firma</i>	Selskabsret 4	<i>Forholdet mellem flere rettigheder</i>	Tinglysning 1.5
<i>Fiskeri</i>	Landbrug mv. 7	<i>Forholdet mellem pant-haver og pantsætter</i>	Pant og tilbageholdsret 2.1
<i>Fjernsyn</i>	Presse og radio 2	<i>Forholdet mellem påtale og dom</i>	Retspleje 32.3
<i>Flere erstatningsansvarlige</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 6	<i>Forholdet over for skadelidte</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 6.1
<i>Flere kautionister</i>	Kaution og garanti 1.5	<i>Forholdet til tredjemand</i>	Selskabsret 3.3
<i>Flugtbillist</i>	Færdelsesret 311.3	<i>Forholdsmæssigt afslag</i>	
<i>Flytteopgør</i>	Leje af fast ejendom 5.3	– <i>løsørekøb</i>	Køb 53.4
<i>Fodgængerfelt</i>	Færdelsesret 432.3	– <i>køb af fast ejendom</i>	Køb 52.4
<i>Fogedforbud</i>	Fogedret 5	<i>Forkyndelse</i>	Retspleje 1.5
	Immaterielret 1.4	<i>Forlig</i>	Retspleje 24.3
<i>Folkepension</i>	Forvaltningsret 25.2	<i>Forlis</i>	Søfart 5
<i>Folkeret</i>	International ret 2	<i>Forlystelser</i>	Erhvervsret 2.1
<i>Folketinget</i>	Statsforfatningsret 2.1	<i>Formkrav</i>	
<i>Folketingets Ombudsmand</i>		– <i>aftaleretlige</i>	Aftaler 2.1
– <i>prøvelse</i>	Forvaltningsret 1.4	– <i>forvaltningsretlige</i>	Forvaltningsret 114.6
– <i>udpegning</i>	Statsforfatningsret 2.1	– <i>tinglysningsprocedure</i>	Tinglysning 12.5
<i>Fonde</i>	Selskabsret 8	– <i>underpant</i>	Tinglysning 2.3
<i>Fondsbeskatning</i>	Skatter 3	<i>Formodningsansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 1.2
<i>Forbrugeraftaler</i>	Aftaler 5	<i>Formueforbrydelser mv.</i>	Strafferet 2.4
<i>Forbrugerbeskyttelse</i>	Markedsret 2	<i>Formueskat</i>	Skatter 1.7
<i>Forbrugerklagenævn</i>		<i>Fornuftsmangel</i>	Aftaler 222.2
– <i>kompetence</i>	Aftaler 5	<i>Forpagtning</i>	Landbrug mv. 9
– <i>sagsbehandling</i>	Forvaltningsret 114.2		
<i>Forbruger køb</i>			
– <i>forbrugerbegrebet</i>	Aftaler 5		
– <i>retsstilling i øvrigt</i>	Se Køb		
<i>Forbrugsafgifter</i>	Afgifter 6		
<i>Forbrydelser mod frihed, fred og ære</i>	Strafferet 2.2		
<i>Forbrydelser mod liv og legeme</i>	Strafferet 2.1		

Stikordsregister

- Forrentning*..... Se Renter
- Forretningskendetegn*..... Markedsret 1.3
- Forringelse af pantet*..... Pant og tilbageholdsret 21.3
- Forringende dispositioner*..... Konkurs- og anden insolvensret 27.1
- Forsikring*
- *ansvarsforsikring*..... Forsikring 7.4
 - *arbejdsløshedsforsikring*..... Forvaltningsret 261.5
 - *arbejdsskadeforsikring*..... Forvaltningsret 261.1
 - *begravelsesforsikring*..... Forsikring 7.8
 - *brandforsikring*..... Forsikring 7.1
 - *garantiforsikring*..... Forsikring 7.6
 - *livsforsikring*..... Forsikring 7.7
 - *lovpligtig motor-køretøjsforsikring*..... Færdselsret 71.1
 - *retshjælpsforsikring*..... Retspleje 22.3
 - *sygeforsikring*..... Forsikring 7.8
 - *sø og transportforsikring*..... Forsikring 7.5
 - *tyveri- og røveriforsikring*..... Forsikring 7.3
 - *ulykkesforsikring*..... Forsikring 7.8
 - *vand og tøbrudskadeforsikring*..... Forsikring 7.2
- Forsikringstilsyn*..... Selskabsret 2
- Forsikring af tredjemands interesser*..... Forsikring 5
- Forsikrings betydning*..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.6
- Forsikringsbegivenheden*..... Forsikring 1
- Forsinkelser uden for ladning og losning*
- Ishindringer*..... Søfart 2.4
- Forsinket betaling*..... Køb 2.2
- Forskning*..... Forvaltningsret 2.3
- Forsyningsselskaber, offentlige*..... Forvaltningsret 2.1
- Forsvarerbeskikkelse*..... Retspleje 332.1
- Forsvar*
- *civilforsvar*..... Forvaltningsret 292.3
 - *militær*..... Forvaltningsret 292.2
 - *sigtedes*..... Retspleje 33.2
- Forsæt*..... Strafferet 1.1
- Forsøg*..... Strafferet 1.4
- Forsørgertab*..... Erstatning uden for kontraktforhold 3211.6
- Fortolkning*
- *hjemmelsgrundlag*..... Forvaltningsret 12.2
 - *love*..... Almindelige emner 1
 - *aftaler (generelt)*..... Aftaler 4
 - *kautionstilsagn*..... Kautions og garanti 1.1
 - *lejeaftaler*..... Leje af fast ejendom 1.2
- Fortrydelsesret*..... Aftaler 1.6
- Forudsætninger*..... Aftaler 22.9
- Forurening*..... Miljøret 1.3
- Forvaring (ting)*..... Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre 3
- Forvaring (personer)*..... Strafferet 36.1
- Foreldelse*
- *formueretlig*..... Pengevæsen mv. 5.8
 - *strafferetlig*..... Strafferet 1.8
- Foreldremyndighed*
- *betingelser for*..... Familieret 33.1
 - *sager om*..... Retspleje 27.1
- Fotografier*
- *immaterielretlig retsbeskyttelse*..... Immaterialret 2
 - *personlig retsbeskyttelse*..... Personspørgsmål 4
- Fradrag*
- *datterselskabslempelse*..... Skatter 3
 - *driftsomkostninger*..... Skatter 132.1
 - *renter*..... Skatter 132.9
 - *særlige fradrag*..... Skatter 132.9
- Frakendelse af førerret*..... Færdselsret 4.3
- Fredning*..... Miljøret 1.2
- Fredskrænkelser*..... Strafferet 22.2
- Fremgangsmåde*..... Fogedret 1.2
- Fremgangsmåde*..... Fogedret 3.2
- Fremgangsmåde*..... Fogedret 5.2
- Fremkaldelse af forsikringsbegivenheden*..... Forsikring 3.2
- Fremleje*..... Leje af fast ejendom 22.4
- Fri proces*..... Retspleje 22.4
- Frihedskrænkelser*..... Strafferet 22.1
- Frihedsrettigheder*..... Statsforfatningsret 3
- Frist*
- *ankefrist*..... Retspleje 261.1 og 381.1
 - *for domstolsprøvelse*..... Forvaltningsret 1.5
 - *kærefrist*..... Retspleje, 26.2 og 382.1
- Frivillig akkord*..... Konkurs- og anden insolvensret 5
- Frivillige gældsordninger*..... Konkurs- og anden insolvensret 5

<i>Frynsegoder</i>	Skatter 1312.9
<i>Fuldbyrdelse</i>	Retspleje 36.3
<i>Fuldbyrdelsessøgsmål</i>	Retspleje 23.1
<i>Fuldmagt</i>	
– <i>aftaleretlig</i>	Aftaler 7.1
– <i>processuel</i>	Retspleje 22.5
– <i>skiftefuldmagt</i>	Skifteret 2
<i>Funktionærbegrebet</i>	Ansættelses- og arbejdsret 2.1
<i>Funktionærforhold</i>	Ansættelses- og arbejdsret 2
<i>Fusion</i>	Selskabsret 1.5
<i>Fællesboets aktiver og passiver</i>	Familieret 14.1
<i>Fællesboskifte</i>	Familieret 1.4
<i>Fængselsforhold</i>	Strafferet 3.7
<i>Fængsling</i>	Retspleje 35.3
<i>Færdselslovens område</i>	Færdselsret 1
<i>Færdselsuheld</i>	
– <i>erstatningsansvar</i>	Færdselsret 61.1
<i>Færger</i>	Se Søfart
	Transport og kommunikation 1, 5 og 6
<i>Færøerne</i>	Færøerne og Grønland 1
<i>Førerens ansvar</i>	Færdselsret 611.4
<i>Førerret</i>	Færdselsret 4
<i>Førstegangsaftgift</i>	Boligret 2.4

G

<i>Garanti</i>	Kaution og garanti 2
<i>Garantiforsikring</i>	Forsikring 7.6
<i>Gaveafgift</i>	Afgifter 3
<i>Gaver</i>	Aftaler 1.7
<i>Generalklausul</i>	Aftaler 22.8
<i>Generel inhabilitet</i>	Forvaltningsret 112.2
<i>Generhvervelse af førerret</i>	Færdselsret 4.5
<i>Gennemførelse</i>	Fogedret 42.4
<i>Genoptagelse</i>	
– <i>civile retssager</i>	Retspleje 26.3
– <i>forvaltningssager</i>	Forvaltningsret 11.4
– <i>skattesager</i>	Skatter 6
– <i>straffesager</i>	Retspleje 38.3
<i>Gensidige forsikringselskaber</i>	Forsikring 8
<i>Gensidige testamenter</i>	Arveret 2.3

<i>Gentagelsesvirkning</i>	
– <i>færdselslovs-overtrædelser</i>	Færdselsret 43.3
– <i>generelt</i>	Strafferet 31.3
– <i>promillekørsel</i>	Færdselsret 5.4
– <i>spirituskørsel</i>	Færdselsret 5.4
<i>Godstransport</i>	Transport og kommunikation 4
<i>"God forvaltningsskik"</i>	Forvaltningsret 115.3
<i>"God markedsføringskik"</i>	Markedsret 1.9
<i>Godtgørelse</i>	
– <i>erstatningsansvarsloven</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 321.1
– <i>ophavsretsloven</i>	Immaterielret 1.4
<i>Groshaveri</i>	Søfart 3
<i>Grundvand</i>	Veje og vand 2.3
<i>Grønland</i>	Færøerne og Grønland 2
<i>Gyldighed</i>	Aftaler 2
<i>Gæld</i>	Pengevæsen mv. 5
<i>Gældsbreve</i>	Pengevæsen mv. 4
<i>Gældsordning, frivillig</i>	<i>Konkurs- og anden insolvensret 5</i>
<i>Gældssanering</i>	<i>Konkurs- og anden insolvensret 4</i>
<i>Gældssaneringens indhold</i>	<i>Konkurs- og anden insolvensret 4.2</i>
<i>Gældssaneringens virkninger</i>	<i>Konkurs- og anden insolvensret 4.4</i>
<i>Gældssaneringsprocessen</i>	<i>Konkurs- og anden insolvensret 4.3</i>

H

<i>Habilitet</i>	
– <i>aftaleretlig</i>	Aftaler 22.2
– <i>dommeres</i>	Retspleje 22.1
– <i>forvaltningspersoners generelle</i>	Forvaltningsret 1114.2
– <i>forvaltningspersoners specielle</i>	Forvaltningsret 1114.1
– <i>pantsætters</i>	Tinglysning 12.3
– <i>personretlig</i>	Aftaler 22.2
– <i>skadevolders</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.7
– <i>testators</i>	Arveret 2.1
<i>Hackning</i>	Strafferet 22.2
<i>Halvlederrettigheder</i>	Immaterielret 6.2
<i>Hastighed</i>	Færdselsret 432.4

Stikordsregister

- Havnevesen* Søfart 8.3
- Hegn* Miljøret 3.1
- Helbredelsesudgifter mv.*
(jf. EAL § 1) Erstatning uden for
kontraktforhold 3211.1
- Hensynsløs kørsel* Færdselsret 432.5
- Hittegods, ulovlig
omgang med* Strafferet 24.3
- Hjemmehjælp* Forvaltningsret 2511.3
- Hjemmesygepleje* Forvaltningsret 2.4
- Hjemmelsgrundlag* Forvaltningsret 12.1
- Hjemmelspørgsmål* Forvaltningsret 1.2
- Hjemmets risiko* Erstatning uden for
kontraktforhold 7.5
- Hjemvisning*
– *Civile sager* Retspleje, 261.9
– *Straffesager* Retspleje 38.9
- Hjælpebidler til
handicappede* Forvaltningsret 2511.2
- Hoteller* Erhvervsret 2.6
- Hundelov* Erstatning uden for
kontraktforhold 141.2
- Husbondansvar* Erstatning uden for
kontraktforhold 1.3
- Husfredskrænkelser* Strafferet 22.2
- Huslejenævns sager* Leje af fast ejendom 7.2
- Husordensbrud* Leje af fast ejendom 52.2
- Hyrevognskørsel* Transport og
kommunikation 6
- Hærværk* Strafferet 24.2
- Håndpant* Pant og tilbageholdsret 3
- Hæleri* Strafferet 24.7
- Hævd* Ejendomsret 1.9
- Højesteretssager* Retspleje 381.5
- Høring*
– *partshøring* Forvaltningsret 113.3
– *sagsoplysning* Forvaltningsret 1121.4
- Høstpant* Tinglysning 3
Pant og tilbageholdsret 8
- I**
- Idræt* Forvaltningsret 2.7
- Inddrivelse* Skatter 9.2
- Inddæmning* Ejendomsret 1.2
- Indfrielse og overtagelse* Pengevæsen mv. 5.2
- Indfødsret* Statsforfatningsret 1
- Indgreb i meddelelses-
hemmeligheden* Retspleje 35.7
- Indgåelse* Aftaler 1
- Indhold* Fogedret 5.3
- Indhold endelig fastsat* Tinglysning 12.2
- Indhold og fortolkning* Arveret 2.2
- Individuel boligstøtte* Forvaltningsret 261.4
- Indretning og udstyr* Færdselsret 432.1
- Indrettelse* Pant og
tilbageholdsret 221.1
- Indrettelse* Pant og
tilbageholdsret 222.1
- Inhabilitet*
– *dommeres* Retspleje 22.1
– *forvaltningsper-
soners generelle* Forvaltningsret 1114.2
– *forvaltningsper-
soners specielle* Forvaltningsret 1114.1
– *pantsætters* Tinglysning 12.3
– *personretlig* Aftaler 22.2
– *testators* Arveret 2.1
- Injurier* Strafferet 2.2
- Inkompetence*
– *anklagemyndigheden* Retspleje 32.1
– *domstoles* Retspleje 2.1, 3.1
– *forvaltnings-
myndigheders* Forvaltningsret 111.3
- Inkorporering af
EF-retsakter* International ret 1.2
- Interessentskab* Selskabsret 7
- Intern beslutnings-
procedure* Forvaltningsret 114.2
- International kompetence*
– *civile sager* Retspleje 21.4
– *straffesager* Retspleje 31.3
- International ophavsret* Immaterialret 1.6
- International privatret* International ret 3
- International skatteret* International ret 6
- International strafferet* International ret 5
- International
varemærkeret* Immaterialret 5.5
- Internationale
organisationer* International ret 2
- Intervention* Retspleje 21.5
- Invalidepension* Forvaltningsret 25.2
- Invalidebiler* Forvaltningsret 2511.2
- Investeringsfonds* Skatter 132.9
- Investeringsforeninger* Selskabsret 5.3

<i>I.P.</i>	International ret 3
<i>Isoleret bevisoptagelse</i>	Retspleje 148.2
J	
<i>Jagt</i>	Landbrug mv. 7
<i>Jernbaneerstatningslov</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 141.3
<i>Jernbaner</i>	Transport og kommunikation 1
<i>Jordemodre</i>	Forvaltningsret 2.4
<i>Journalisering</i>	Forvaltningsret 115.4
K	
<i>Kapital. Forholdet til tredjemand</i>	Selskabsret 1.2
<i>Kapitalindkomst</i>	Skatter 131.2
<i>Kaskoforsikring af motorkøretøjer</i>	Forsikring 7.9
<i>Katalogregel</i>	Immaterielret 1.5
<i>Kausalitet</i>	Årsagssammenhæng
<i>Kaution</i>	Kaution og garanti 1
<i>Kautionistens konkurs</i>	Kaution og garanti 16.2
<i>Kautionsforpligtelsens selvstændige ophør</i>	Kaution og garanti 1.4
<i>Kildeskat</i>	Skatter 9.1
<i>Kirkeforhold</i>	Forvaltningsret 2.8
<i>Klage, administrativ</i>	Forvaltningsret 13.1
<i>Klagevejledning</i>	Forvaltningsret 114.4
<i>Kloakker</i>	Veje og vand 2.2
<i>Knallert</i>	Færdselsret 8.2
<i>Kollegiale organers beslutningsprocedure</i>	Forvaltningsret 114.2
<i>Kollektiv arbejdsret</i>	Ansættelses- og arbejdsret 7
<i>Kollektiv persontransport</i>	
– buskørsel.....	Transport og kommunikation 6
– fly.....	Transport og kommunikation 3
– hyrevogne.....	Transport og kommunikation 6
– jernbaner.....	Transport og kommunikation 1
<i>Kollektive aftaler</i>	Ansættelses- og arbejdsret 7.1
<i>Kollision</i>	Søfart 4
<i>Kommanditselskaber</i>	Selskabsret 6

<i>Kommission</i>	Aftaler 7.2
<i>Kommunal skat</i>	Skatter 1.8
<i>Kommunalbestyrelser</i>	Forvaltningsret 3.2
<i>Kommunale organer</i>	
– beslutningsprocedure.....	Forvaltningsret 3.2
– valg til.....	Forvaltningsret 3.1
<i>Kommunale værker</i>	Forvaltningsret 3.3
<i>Kommunalfuldmagt</i>	Forvaltningsret 3.3
<i>Kommunaltilsyn</i>	Forvaltningsret 3.5
<i>Kommuneplan</i>	Miljøret 1.1
<i>Kommunikation</i>	
– massemedier.....	Presse og radio
– postvæsen.....	Transport og kommunikation 2
– televæsen.....	Transport og kommunikation 2
<i>Kompetence (Forvaltningsretlig)</i>	
– ekstern delegation.....	Forvaltningsret 1113.2
– intern delegation.....	Forvaltningsret 1113.3
– originær.....	Forvaltningsret 1113.1
<i>Konfiskation</i>	Færdselsret 8
<i>Konfiskation</i>	Strafferet 3.4
<i>Konkurrence</i>	Se Markedsret og Erhvervsret
<i>Konkurrencebegrænsninger</i>	Markedsret 3
<i>Konkurrenceklausul</i>	Aftaler 3.3
	Ansættelses- og arbejdsret 2.6
<i>Konkurrencer</i>	Markedsret 1.5
<i>Konkurs</i>	Konkurs- og anden insolvensret 2
<i>Konkursbetingelser</i>	Konkurs- og anden insolvensret 2.1
<i>Konkursforbrydelser</i>	Strafferet 24.6
<i>Konkursmasse</i>	Konkurs- og anden insolvensret 2.3
<i>Konkursmassekrav</i>	Konkurs- og anden insolvensret 24.1
<i>Konkursvirkninger</i>	Konkurs- og anden insolvensret 2.2
<i>Konnossement</i>	Søfart 2.1
<i>Konsignation</i>	Ejendomsret 2.3
<i>Konsumtion</i>	
– ophavsretlig.....	Immaterielret 1.2
<i>Kontraheringspligt</i>	Aftaler 1.5
<i>Kontrakt</i>	Aftaler

Stikordsregister

- Konventionalbod* Aftaler 3.4
- Krav på andet end penge* Fogedret 6
- Krav til hjemmelsgrundlaget* Forvaltningsret 12.1
- Kreditforeninger* Pengevæsen mv. 3
- Kreditkort* Pengevæsen mv. 6
- Kreditkøb* Køb 2.1
- Kreditorbegunstigelser* Konkurs- og anden insolvensret 27.2
- Kreditorbeskyttelse* Ejendomsret 2.1
- Kreditorudvalg* Konkurs- og anden insolvensret 2.6
- Kriminalforsorg* Strafferet 3.7
- Kriterier, inddragelse af* Forvaltningsret 123.1
- Kultur**
- *biblioteker* Forvaltningsret 2.7
 - *forlystelser* Erhvervsret 2.1
 - *kulturstøtte* Forvaltningsret 2.7
 - *lotteri* Erhvervsret 2.4
 - *retsbeskyttelse* Immaterialret 1, 2
 - *spil* Erhvervsret 2.4
 - *tipning* Erhvervsret 2.4
- Kumulation* Retspleje 31.4
- Kystforhold* Ejendomsret 1.2
- Kystfredning* Miljøret 12.9
- Kvalitet og mængde* Køb 5
- Kære**
- *civile sager* Retspleje 26.2
 - *fogedsager* Fogedret 7
 - *straffesager* Retspleje 38.2
 - *tinglysning-afgørelser* Tinglysning 6
- Køb af fordringer* Køb 6
- Købesummen og dens betaling* Køb 2
- Købsaftalens indgåelse og tolkning* Køb 1
- Kørsel**
- *i frakendelsestiden* Færdselsret 44.1
 - *uden kørekort* Færdselsret 4.4
 - *i udlandet* Færdselsret 5.3
 - *med motordrevne køretøjer* Færdselsret 31.1
- L**
- Ladning* Søfart 2.2
- Landbrugsejendomme. Jordfordeling. Huse på landet* Landbrug mv. 1
- Landbrugsvarer* Landbrug mv. 8
- Landzoner* Miljøret 1.1
- Lastbiltransport* Transport og kommunikation 4
- Lasteevne* Søfart 2.2
- Lavværgemål**
- *betingelser for* Familieret 3.5
 - *prøvelse af* Retspleje 27.3
 - *retsvirkning* Aftaler 222.1
 - *tinglysning* Tinglysning 4
- Leasing* Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre 1
- Ledelse. Direktørers og bestyrelseres retsstilling* Selskabsret 1.3
- Legal arveret* Arveret 1
- Legater* Selskabsret 9
- Legitimation og fuldmagt* Tinglysning 12.4
- Leje og lån i øvrigt* Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre 2
- Lejeaftale**
- *fortolkning* Leje af fast ejendom 1.2
 - *generelt* Leje af fast ejendom 1
 - *opsigelse* Leje af fast ejendom 1.5
 - *prioritetsstilling* Leje af fast ejendom 21.4
 - *stiftelse* Leje af fast ejendom 1.1
 - *tinglysning* Leje af fast ejendom 21.4
 - *ændring* Leje af fast ejendom 1.4
- Lejebetaling* Leje af fast ejendom 52.1
- Lejefastsættelse* Leje af fast ejendom 4
- Lejekonti* Leje af fast ejendom 41.4
- Lejens beregning* Leje af fast ejendom 4.1
- Lejeret* Leje af fast ejendom
- Lejerindskud* Leje af fast ejendom 1.3
- Lejerettigheders overgang* Leje af fast ejendom 2
- Lejers konkurs* Leje af fast ejendom 22.3
- Lejers misligholdelse* Leje af fast ejendom 5.2
- Lempelsesregel (erstatningsretlig)** Erstatning uden for kontraktforhold 9
- Leveringssted* Køb 3
- Leveringstid* Køb 4
- LG (Lønmodtagernes Garantifond)** Ansættelses- og arbejdsret 9
- Liberal erhverv* Erhvervsret 2.2

<i>Licensaftaler</i>	
– ophavsretlige.....	Immaterielret 1.3
– patentretlige.....	Immaterielret 4.2
– varemærkeretlige.....	Immaterielret 5.2
<i>Licitation</i>	Entrepriseret 1
<i>Ligestilling</i>	Personspørgsmål 3
<i>Liggetid</i>	Søfart 2.3
<i>Livsforsikring</i>	Forsikring 7.7
<i>Lokalplan</i>	Miljøret 1.1
<i>Løsning</i>	Søfart 2.2
<i>Lodsvæsen</i>	Søfart 8
<i>Lodtrækning</i>	Erhvervsret 2.4 Markedsret 1.5
<i>Lotteri</i>	Erhvervsret 2.4 Markedsret 1.5
<i>"Lov og ærbarhed"</i>	Aftaler 22.7
<i>Love</i>	
– forhold til grundloven.....	Statsforfatningsret 21.2
– fortolkning.....	Almindelige emner 1
– ikrafttræden.....	Statsforfatningsret 21.3
– motiver.....	Almindelige emner 1.2
– vedtagelse.....	Statsforfatningsret 2.1
<i>Lovpligtig ansvarsforsikring</i>	
– hunde.....	Erstatning uden for kontraktforhold 141.2
– motorkøretøjer.....	Færdselsret 71.1
<i>Luffartsansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 141.4
<i>Luffart</i>	Transport og kommunikation 3
<i>Luffittransport</i>	Transport og kommunikation 3
<i>Lukketider</i>	Erhvervsret 1.4
<i>Lysningssted</i>	Tinglysning 2.1
<i>Lægdommere</i>	Retspleje 11.3
<i>Læger</i>	Forvaltningsret 2.4
<i>Lærningeforhold</i>	Ansættelses- og arbejdsret 4
<i>Lønmodtagernes Garantifond</i>	Ansættelses- og arbejdsret 9
<i>Lønindeholdelse</i>	Fogedret 2
<i>Løns spørgsmål</i>	Ansættelses- og arbejdsret 2.5
<i>Løsøre</i>	
– ejendomsret.....	Ejendomsret 2
– køb.....	Køb 7.2
– tvangsfuldbyrdelse.....	Fogedret 4.1
– salg.....	Køb 7.2

Lån til brug..... Leje, brugsret og forvaring ved-
rørende løsøre 2

M

<i>Mageskifte</i>	Køb 9
<i>Magtfordrejning</i>	Forvaltningsret 123.1 og 123.2
<i>Mandatsvig</i>	Strafferet 24.5
<i>Manddrab</i>	Strafferet 211.1
<i>Mangler</i>	
– lejemål.....	Leje af fast ejendom 51.1
– fast ejendom.....	Køb 5.2
– forretninger o.l.....	Køb 5.4
– løsøre.....	Køb 5.3
<i>Mark- og skelforhold</i>	Miljøret 3.2
<i>Mark og vejfred</i>	Landbrug mv. 3
<i>Markedsføring</i>	Markedsret 1
<i>Matrikelspørgsmål</i>	Ejendomsret 1.1
<i>Medhjælpere</i>	Ansættelses- og arbejdsret 3
<i>Medlemmers retsstilling</i>	Selskabsret 3.2
<i>Medlemmers retsstilling</i>	Selskabsret 5.2
<i>Medlidenhedsdrab</i>	Strafferet 211.2
<i>Medvirken</i>	
– erstatningsansvar.....	Erstatning uden for kontraktforhold 5
– færdselsansvar.....	Færdselsret 611.3
– strafansvar.....	Strafferet 1.5
<i>Mellemafgørelse</i>	Retspleje 21.5
<i>Mellemænd</i>	Aftaler 7
<i>Mentalundersøgelse</i>	Strafferet 36.3
<i>Merværdiafgift</i>	Afgifter 5
<i>Midlertidig inddragelse</i>	Færdselsret 42.2
<i>Miljøbeskyttelse</i>	Miljøret 1
<i>Militærvæsen</i>	Forvaltningsret 292.2
<i>Militære tjenesteplichter</i>	Strafferet 29.9
<i>Ministerråd</i>	International ret 14.1
<i>Misligholdelse</i>	
– bygherre.....	Entrepriseret 2.2
– entreprenør.....	Entrepriseret 2.2
– funktionærer.....	Ansættelses- og arbejdsret 2.4
– købers.....	Køb 2.2, 8
– lejers.....	Leje af fast ejendom 5.2
– sælgers.....	Køb 3, 4, 5 og 7
– udlejers.....	Leje af fast ejendom 5.1

Stikordsregister

- Modregning*
– generelt Pengevæsen mv. 5.4
– i konkurs..... Konkurs- og anden insolvensret 2.5
- Modsatningslutning* Almindelige emner 1.1
- Moms*..... Afgifter 5
- Monopolret*..... Markedsret 3
- Morarenter*
– af købesum Køb 2.2
– generelt Pengevæsen mv. 5.7
- Mortifikation* Retspleje 27.6
- Motiver*..... Almindelige emner 1.2
- Motordrevet køretøj* Færdselsret 6.1
- Motordrevet køretøj* Færdselsret 7.1
- Motorkøretøj* Færdselsret 511.1
- Motorkøretøj* Færdselsret 8.1
- Museer*..... Forvaltningsret 2.7
- Musik*..... Forvaltningsret 2.7
- Mæglere* Aftaler 7.3
- Møderet* Retspleje 12.2
- Møbellån* Ejendomsret 2.1
- Mødeoffentlighed* Forvaltningsret 1124.3
- Mønsterret*..... Immaterialret 3
- N**
- Naboforhold* Miljøret 3
- Naboretlige grundsætninger* Miljøret 3.2
- Narkotika forbrydelser mv.* Strafferet 2.6
- Naturfredning* Miljøret 12.1
- Naturlige vandløb og søer* Veje og vand 2.1
- Navne*
– firmanavne Selskabsret 4
– foreningsnavne..... Selskabsret 5.1
– personnavne Personspørgsmål 2
– selskabsnavne..... Selskabsret 1.9
- Navneforbud*
– betingelser for..... Retspleje 33.1
– overtrædelse af..... Strafferet 29.9
- Nedskrivning* Skatter 1321.1
- Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen* Forsikring 3
- Negativ kontraktinteresse*
– generelt Pengevæsen mv. 9
– køb af fast ejendom..... Køb 523.2
– køb af løsøre Køb 533.2
- Negativ retskraft*..... Retspleje 266.2
- Negotiorum gestio* Erstatning uden for kontraktforhold 7.3
- Notatpligt*..... Forvaltningsret 1124.1
- Nye anbringender*
– førstinstans
 civile sager Retspleje 25.3
– civile ankesager..... Retspleje 261.3
– straffesag under anke Retspleje 381.4
- Nye beviser*
– førstinstans
 civile sager Retspleje 25.3
– civile ankesager Retspleje 261.3
– straffesag under anke Retspleje 381.4
- Nye påstande*
– førstinstans
 civile sager Retspleje 25.3
– civile ankesager..... Retspleje 261.3
– straffesag under anke Retspleje 381.4
- Nævningesager* Retspleje 37.5
- Næringslov*..... Erhvervsret 1.3
- Nødret*
– erstatningsretlig..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.2
– strafferetlig Strafferet 1.6
- Nødvendigt procesfællesskab*..... Retspleje 22.6
- Nødværge*
– erstatningsretlig..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.2
– strafferetlig Strafferet 1.6
- O**
- Objektivt ansvar*..... Erstatning uden for kontraktforhold 1.4
- Objektivt ansvar uden lovhjemmel*..... Erstatning uden for kontraktforhold 14.2
- Offentlig erhvervsudøvelse* Forvaltningsret 2.1
- Offentlig forsorg*..... Forvaltningsret 25.1
- Offentlig forsyningsvirksomhed* Forvaltningsret 2.1
- Offentlig støtte til landbrug* Landbrug mv. 2
- Offentlige budgetter*
– kommunale..... Forvaltningsret 3.4
– statslige..... Statsforfatningsret 4
- Offentlige servitutter*..... Miljøret 4.2
- Offentlige veje*..... Veje og vand 1.1

<i>Offentlighed</i>			
– <i>almenhedens</i>	Forvaltningsret	112.4	
– <i>parters</i>	Forvaltningsret	113.4	
<i>Offentlige myndigheds erstatningsansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold	111.2, 1.3 og 142.1	
<i>Offentligretlige regler</i>	Tinglysning	13.3	
<i>Offentligt ansatte</i>			
– <i>personale-administration</i>	Forvaltningsret	2.2	
– <i>tjenestemænd</i>	Ansættelses- og arbejdsret	1	
<i>Offentligt skifte</i>	Skifteret	1	
<i>Officialprincip</i>	Forvaltningsret	1121.1	
<i>Ofre for forbrydelser</i>	Erstatning uden for kontraktforhold	32.2	
<i>Ombudsmandsprøvelse</i>	Forvaltningsret	1.4	
<i>Omfang og ydelsestid</i>	Kaution og garanti	1.2	
<i>Omgåelse</i>			
– <i>generelt</i>	Aftaler	3.2	
– <i>skatteretlig</i>	Skatter	8	
<i>Omgørelse</i>	Retspleje	321.3	
<i>Omstødelse o.l. forhold</i>			
– <i>inden for konkurs</i>	Konkurs- og anden insolvensret	2.7	
– <i>ægteskælgaver</i>	Familieret	1.2	
<i>Opdeling</i>	Boligret	2.1	
<i>Opfindelser</i>	Immaterialret	4.1	
<i>Opførelse og indretning</i>	Miljøret	21.1	
<i>Opførelse af skaden</i>	Forsikring	2	
<i>Ophavsret</i>	Immaterialret	1	
<i>Ophavsretslovens saglige afgrænsning</i>	Immaterialret	1.1	
<i>Opholdstilladelse</i>	Forvaltningsret	27.1	
<i>Ophævelse</i>			
– <i>dom i civil sag</i>	Retspleje	261.9	
– <i>dom i straffesag</i>	Retspleje	38.9	
– <i>fragtaftale</i>	Søfart	2.8	
– <i>køb af fast ejendom</i>	Køb	52.2	
– <i>køb af løsøre</i>	Køb	53.2	
<i>Ophør af forprioriteter</i>	Pant og tilbageholdsret	23.1	
<i>Oplysning</i>	Se Sagsoplysning		
<i>Oplysningspligt</i>			
– <i>myndigheds</i>	Forvaltningsret	1121.3	
– <i>privates</i>	Forvaltningsret	1121.2	
– <i>procesparters</i>	Retspleje		
<i>Opløsning og fusion</i>	Selskabsret	1.5	
<i>Oprejsningsbevilling</i>	Retspleje	26.4	
<i>Oprettelse</i>	Arveret	2.1	
<i>Opsigelse</i>			
– <i>funktionær</i>	Ansættelses- og arbejdsret	2.7	
– <i>lejemål</i>	Leje af fast ejendom	1.5	
– <i>pantebrev</i>	Pant og tilbageholdsret	21.2	
<i>Overdragelse</i>	Pant og tilbageholdsret	1.5	
<i>Overdragelse af ejendommen</i>	Leje af fast ejendom	21.2	
<i>Overenskomster (se også Aftaler)</i>			
– <i>folkeretlige</i>	International ret	2	
– <i>kollektive</i>	Ansættelses- og arbejdsret	7.1	
<i>Overgang i henhold til loven, bytteret, dødt, ægteskabs- og samlivsophør etc.</i>	Leje af fast ejendom	22.2	
<i>Overgang på lejerside</i>	Leje af fast ejendom	2.2	
<i>Overgang på udlejerside</i>	Leje af fast ejendom	2.1	
<i>Overliggetid</i>	Søfart	2.3	
P			
<i>Pant i fast ejendom</i>	Pant og tilbageholdsret	2	
<i>Pant i fondsaktiver</i>	Pant og tilbageholdsret	7	
<i>Pant i fordringer</i>	Pant og tilbageholdsret	4	
<i>Pant i skibe og luftfartøjer</i>	Pant og tilbageholdsret	6	
<i>Pant i tilbehør og frugter</i>	Pant og tilbageholdsret	2.2	
<i>Pantebreve og andre fordringer</i>	Skatter	1312.3	
<i>Pantebrevsydelse</i>	Pant og tilbageholdsret	21.1	
<i>Panteforholdets forløb</i>	Pant og tilbageholdsret	3.2	
<i>Panteforholdets forløb</i>	Pant og tilbageholdsret	4.2	
<i>Panteforholdets forløb</i>	Pant og tilbageholdsret	5.2	
<i>Pantekrav</i>	Pant og tilbageholdsret	1.4	
<i>Panteret</i>	Pant og tilbageholdsret	1.1	
<i>Panterets stiftelse</i>	Pant og tilbageholdsret	1.2	
<i>Pantet</i>	Pant og tilbageholdsret	1.3	
<i>Pantets genstand</i>	Tinglysning	2.2	
<i>Panthaverens fyldstgørelse</i>	Pant og tilbageholdsret	2.4	
<i>Pantsætning</i>	Boligret	23.3	
<i>Pantsætning</i>	Boligret	33.3	
<i>Parterne</i>	Retspleje	2.2	
<i>Partsaktindsigt</i>	Forvaltningsret	113.4	

Stikordsregister

- Partsbegreb*
– forvaltningsretligt Forvaltningsret 113
– processuelle Retspleje 22.1
- Partshøring* Forvaltningsret 113.3
- Partsrepræsentation* Forvaltningsret 113.2
- Passivitet (herunder
undladt reklamation)* Almindelige emner 2
- Patentret* Immaterialret 4
- Pater est-reglen* Familieret 3.1
- Pengeydelse fra
det offentlige*
– social bistand Forvaltningsret 2511.1
– social pension Forvaltningsret 25.2
– sygedagpenge Forvaltningsret 25.3
– barseldagpenge Forvaltningsret 25.3
– andre tilskud til
personer Forvaltningsret
- Pension*
– offentlig personale-
administration af Forvaltningsret 2.2
– beskatning Skatter 1.4
– generelt Ansættelses- og arbejdsret 6
– social pension Forvaltningsret 25.2
– tjenestemænd Ansættelses- og
arbejdsret 1.3
- Pensionskasser* Selskabsret 5.4
- Personaleadministration* Forvaltningsret 2.2
- Personlig hæftelse*
– aktieselskabers Selskabsret 1.2
– aktionærens Selskabsret 1.4
– aktieselskabs-
direktørens Selskabsret 1.3
- Personlig indkomst* Skatter 131.1
- Personlig
retsbeskyttelse* Personspørgsmål 4
- Personregistre* Personspørgsmål 1
- Personskade* Erstatning uden for
kontraktforhold 22.2
- Personskade* Erstatning uden for
kontraktforhold 3.2
- Personskade* Erstatning uden for
kontraktforhold 41.2
- Personskade* Erstatning uden for
kontraktforhold 43.2
- Personundersøgelse* Retspleje 35.8
- Planlovgivning* Miljøret 1.1
- Plantenyheder* Immaterialret 6.1
- Planter* Landbrug mv. 6
- Pligter – Afsked* Ansættelses- og
arbejdsret 1.2
- Politi* Forvaltningsret 2.6
- Politirapporter* Retspleje 148.3
- Politisager*
– advarstler Retspleje 374.2
– kompetenceområde Retspleje 31.1
– påtalen Retspleje 321.2
– bøvedtagelser Retspleje 374.2
- Politivedtægts-
overtrædelser* Strafferet 29.3
- Positiv retskraft* Retspleje 266.1
- Post og telegraf* Transport og
kommunikation 2
- Praksis (administrativ)* Forvaltningsret 12.4
- Pressen* Presse og radio 1
- Principalansvar* Erstatning uden for
kontraktforhold 1.3
- Prisforanstaltninger* Markedsret 3
- Prismærkning* Markedsret 2
- Prisregulering* Markedsret 3
- Privat ansvar* Erstatning uden for
kontraktforhold 142.2
- Privat påtale* Retspleje 32.4
- Privat skifte* Skifteret 2
- Private boligselskaber* Boligret 1.2
- Private forsikringer* Erstatning uden for
kontraktforhold 3212.2
- Private servitutter* Miljøret 4.1
- Private veje* Veje og vand 1.2
- Privates ansvar* Erstatning uden for
kontraktforhold 111.1
- Privatlivets fred* Strafferet 22.2
- Privatretnlige regler* Tinglysning 13.2
- Privilegerede krav* Konkurs- og anden
insolvensret 24.2
- Pro forma* Aftaler 3.1
- Promillekørsel* Færdselsret 5
- Procedurefordrejning* Forvaltningsret 123.4
- Procesbevillinger*
– andre straffeproc-
suellebevillinger Retspleje 38.6
– fri proces Retspleje 22.4
– oprejsningsbevilling Retspleje 26.4
– tredjeinstansbevilling Retspleje 26.5 og 38.5
- Proceskravet* Retspleje 2.3
- Procesmåden* Retspleje 1.3
- Procesmåden* Retspleje 3.6
- Procestilvarsling* Retspleje 25.2

<i>Produktansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 1.5	<i>Realkreditinstitutter</i>	Pengevæsen mv. 3
<i>Proforma</i>		<i>Realrenteafgift</i>	Skatter 1.4
– generelt.....	Aftaler 3.1	<i>Registerforskrift</i>	Personspørgsmål 1
– skatteretligt.....	Skatter 8	<i>Registrering af borgerne</i>	Personspørgsmål 1
<i>Projektoffenlighed</i>	Forvaltningsret 1124.2	<i>Registrering af køretøjer</i>	Færdselsret 2
<i>Proklama</i>	Skifteret 6	<i>Registreringsafgift (motorkøretøjer)</i>	Færdselsret 2
<i>Promillekørsel</i>	Færdselsret 5.2	<i>Regres</i>	
<i>Proportionalitetsprincip</i>		– medkontrahtenters.....	Pengevæsen mv. 5.1
– generelt.....	Almindelige emner 1.1	– skadevolderes indbyrdes.....	Erstatning uden for kontraktforhold 62.1
– forvaltningsretligt.....	Forvaltningsret 123.3	– tilskudsgiveres.....	Erstatning uden for kontraktforhold 3212.5
<i>Prorataansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 61.2	– forsikringssselskabets.....	Erstatning uden for kontraktforhold 7.6
<i>Præjudicielle spørgsmål</i>	International ret 14.4	<i>Reklamation</i>	
<i>Prækusivt proklama</i>	Skifteret 6	– generelt.....	Almindelige emner 2
<i>Præmiebetaling</i>	Forsikring 4	– sælgers.....	Se Køb (under det påberåbte retsmiddel)
<i>Præsumptionsansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 1.2	– købers.....	Se Køb (under det påberåbte retsmiddel)
<i>Prøvelse</i>		<i>Rekurs</i>	Forvaltningsret 1.3
– administrativ prøvelse.....	Forvaltningsret 1.3	<i>Remonstration</i>	Forvaltningsret 13.3
– administrativt bestemt frihedsberøvelse.....	Retspleje 27.4	<i>Renteafgift</i>	Skatter 1.6
– domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelser.....	Forvaltningsret 1.5	<i>Rentefradrag</i>	Skatter 132.9
– domstolsprøvelse af beslutning om adoption uden samtykke.....	Retspleje 27.5	<i>Renter</i>	
– tinglysningsprøvelse af lovlighed og gyldighed.....	Tinglysning 1.3	– af købesum.....	Køb 2.2
<i>Påkørsel</i>		– generelt.....	Pengevæsen mv. 5.7
– erstatningsansvar.....	Færdselsret 61.1	<i>Restance på prioriteter</i>	Pant og tilbageholdsret 21.2
– førerretsfrakendelse.....	Færdselsret 432.9	<i>Restaurationer</i>	Erhvervsret 2.6
<i>Påsejling</i>	Søfart 4	<i>Retsafgifter</i>	Afgifter 1
<i>Påtalefrafald</i>	Retspleje 322.2	<i>Retsafgørelser</i>	Retspleje 13.2
<i>Påtalen</i>	Retspleje 3.2	<i>Retsbøger</i>	Retspleje 11.2
<i>Påtaleopgivelse</i>	Retspleje 322.1	<i>Retserhvervelsen ved registrering eller ibrugtagning. Særprægskrav mv.</i>	Immaterialret 5.1
<i>Påtaleundladelse</i>	Retspleje 32.2	<i>Retsforfølgning</i>	Boligret 23.4
Q		<i>Retsforfølgning</i>	Boligret 33.4
<i>Quorum</i>	Forvaltningsret 114.2	<i>Retsforfølgning mod ejendommen</i>	Leje af fast ejendom 21.1
R		<i>Retsforholdet mellem hovedmand og kautionist</i>	Kaution og garanti 1.3
<i>Racediskrimination</i>	Strafferet 22.4	<i>Retshjælp</i>	Retspleje 22.3
<i>Radio</i>	Presse og radio 2	<i>Retshjælpsforsikring</i>	Retspleje 22.3
<i>Ransagning</i>	Retspleje 35.6	<i>Retskraft</i>	
		– civile dommes.....	Retspleje 26.6
		– straffedommes.....	Retspleje 38.4

Stikordsregister

<i>Retskrænkelser og sanktioner</i>	Immaterialret 1.4		
<i>Retsledelse</i>	Retspleje 13.1		
<i>Retsmidler</i>	Retspleje 2.6		
<i>Retsmidler</i>	Retspleje 3.8		
<i>Retsmøder</i>	Retspleje 11.1		
<i>Retspleje i borgerlige sager</i>	Retspleje 2		
<i>Retsstilling ved virksomhedsoverdragelse</i>	Ansættelses- og arbejdsret 9.2		
<i>Retssædvaner</i>	Almindelige emner 1.3		
<i>Rettelse og udrettelse</i>	Tinglysning 1.7		
<i>Retten til lejligheden</i>	Familieret 132.3		
<i>Rettens overførelse. Arbejdstagernes ophavsret. Forlagskontrakter mv.</i>	Immaterialret 1.3		
<i>Rettens overførelse. Licenskontrakter mv.</i>	Immaterialret 5.2		
<i>Rettergangsbøder</i>	Retspleje 22.9		
<i>Rettergangsfejl</i>	Retspleje 13.9		
<i>Rettergangsfuldmagt</i>	Retspleje 22.5		
<i>Retternes virkekreds</i>	Retspleje 2.1		
<i>Retternes virkekreds</i>	Retspleje 3.1		
<i>Rettighedsfortabelse</i>	Strafferet 3.5		
<i>Revisorer</i>	Erhvervsret 2.2		
<i>Ringeagtsytring</i>	Strafferet 2.2		
<i>Riget og de enkelte landdele. Statsborgerrret</i>	Statsforfatningsret 1		
<i>Rufferi mv.</i>	Strafferet 23.4		
<i>Rustilstande</i>	Strafferet 17.3		
<i>Råden over andelslejligheden</i>	Boligret 3.3		
<i>Råden over ejerlejligheden</i>	Boligret 2.3		
<i>Rådighedsindskrænkninger</i>	Tinglysning 11.2		
<i>Råstoffer</i>	Miljøret 1.9		
<i>Røveri</i>	Strafferet 24.8		
S			
<i>Sagens anlæg</i>	Retspleje 25.1		
<i>Sagkyndige erklæringer</i>	Retspleje 14.3		
<i>Saglig kompetence</i>	Retspleje 21.1		
<i>Saglig kompetence</i>	Retspleje 31.1		
<i>Sagsafgørelse</i>			
– <i>forvaltningssager</i>	Forvaltningsret 11.4		
– <i>retssager</i>	Retspleje 13.2		
<i>Sagsbegrebet</i>	Forvaltningsret 111.1		
<i>Sagsbehandling</i>			
– <i>civile retssager</i>	Retspleje 2.4, 25.5 og 261.5		
– <i>forvaltningssager</i>	Forvaltningsret 1.1		
– <i>straffesager</i>	Retspleje 3.7, 381.3 og 382.2		
<i>Sagsbehandlingstid</i>	Forvaltningsret 115.2		
<i>Sagsforberedelse</i>	Retspleje 37.2		
<i>Sagsomkostninger</i>			
– <i>civile sager</i>	Retspleje 22.8		
– <i>straffesager</i>	Retspleje 36.2		
<i>Sagsoplysning</i>			
– <i>civile sager</i>	Forvaltningsret 112.1		
– <i>forvaltningssager</i>	Retspleje 25.5		
– <i>straffesager</i>	Retspleje 36.1		
<i>Sagsrejsning</i>	Forvaltningsret 11.1		
<i>Sale and lease back</i>	Ejendomsret 2.1		
<i>Sameje</i>	Selskabsret 7 Familieret 2		
<i>Samfundstjeneste mv.</i>	Strafferet 32.2		
<i>Samlivsforhold uden ægteskab</i>	Familieret 2		
<i>Sammenlægning og adskillelse af krav</i>	Retspleje 21.5		
<i>Sammenstød af forbrydelser</i>	Strafferet 31.4		
<i>Samtykke</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.4		
<i>Samværsret</i>	Familieret 33.1		
<i>Sanering</i>	Boligret 5		
<i>Sanktioner</i>	Strafferet 3		
<i>Seksualforbrydelser</i>	Strafferet 2.3		
<i>Selskabsskat</i>	Skatter 3		
<i>Selvtægt</i>	Strafferet 24.9		
<i>Separation</i>	Familieret 1.3		
<i>Separationsgrunde</i>	Familieret 13.1		
<i>Separationssager</i>	Retspleje 27.1		
<i>Separationsvilkår</i>	Familieret 13.2		
<i>Servitutter</i>			
– <i>retlig regulering</i>	Miljøret 4		
– <i>ejendomsdom</i>	Retspleje 27.6		
– <i>rettighedskollision</i>	Tinglysning 15.2		
<i>Sigtede og forsvarer</i>	Retspleje 3.3		
<i>Sigtelse</i>	Strafferet 2.2		

<i>Sikkerhedsforanstaltninger</i>	Strafferet 36.2	<i>Sociale institutioner</i>	
<i>Sikkerhedsforskrifter</i>	Forsikring 3.4	– <i>andre spørgsmål</i>	Forvaltningsret 2512.9
<i>Simple konkurskrav</i>	Konkurs- og anden insolvensret 24.3	– <i>visitation til</i>	Forvaltningsret 2512.1
<i>Sindssygdom og sindssygeliggende tilstande</i>	Strafferet 17.1	<i>Sociale tvangsindgreb</i>	Forvaltningsret 2513.3
<i>Skade på egen passager</i>	Færdselsret 611.2	<i>Sociale ydelser</i>	
<i>Skade på tredjemands person og/eller gods</i>	Færdselsret 611.1	– <i>andre ydelser</i>	Forvaltningsret 2511.9
<i>Skat</i>	Boligret 3.4	– <i>hjælpemidler</i>	Forvaltningsret 2511.2
<i>Skattekontrol og straffeansvar</i>	Skatter 5	– <i>pengeydelser</i>	Forvaltningsret 2511.1
<i>Skatteopkrævning</i>	Skatter 9	– <i>personskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3212.3
<i>Skattepligt</i>	Skatter 1	– <i>tjenesteydelser</i>	Forvaltningsret 2511.3
<i>Skatter</i>	Boligret 2.4 Færdselsret 2 Tinglysning 7 og 11.5 Skatter	<i>Socialvæsen</i>	Forvaltningsret 2.5
<i>Skelforhold</i>	Miljøret 3.2	<i>Solidarisk ansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 61.1
<i>Skibes sikkerhed</i>	Søfart 7	<i>Sparekasser</i>	Pengevæsen mv. 2
<i>Skibsregistrering</i>	Søfart 6	<i>Speciel inhabilitet</i>	Forvaltningsret 112.1
<i>Skibstilsyn</i>	Søfart 7	<i>Specielt tilsyn</i>	Forvaltningsret 13.2
<i>Skifte i medfør af skiftelovens § 82</i>	Skifteret 5	<i>Spedition</i>	Transport og kommunikation 5
<i>Skifteudlæg</i>		<i>Spil</i>	Erhvervsret 2.4 Markedsret 1.5
– <i>udlejningsejendom</i>	Leje af fast ejendom 21.3	<i>Spildevandsplan</i>	Veje og vand 2.2
<i>Skilsmisse</i>	Familieret 1.3	<i>Spiritusbevilling</i>	Erhvervsret 2.6
<i>Skilsmissegrunde</i>	Familieret 13.1	<i>Spirituskørsel</i>	Færdselsret 5.1
<i>Skilsmissesager</i>	Retspleje 27.1	<i>Spiritusnydelse</i>	Ansættelses- og arbejdsret 24.3
<i>Skilsmissevilkår</i>	Familieret 13.2	<i>Sprængning</i>	Strafferet 2.7
<i>Skoler</i>	Forvaltningsret 2.3	<i>Spørgsmål om hvorvidt retten hviler på den faste ejendom</i>	Tinglysning 11.3
<i>Skove</i>	Landbrug mv. 4	<i>Standardisering</i>	Erhvervsret 1.5
<i>Skovbrug</i>	Landbrug mv. 4	<i>Standardvilkår</i>	Aftaler 1.4
<i>Skriftlighed</i>		<i>Statens Uddannelsesstøtte</i>	Forvaltningsret 261.3
– <i>aftalebetingelse</i>	Aftaler 2.1	<i>Statsadvokatsager</i>	Retspleje 321.1
– <i>forvaltningsretligt formkrav</i>	Forvaltningsret 1146.1	<i>Statsborgerret</i>	Statsforfatningsret 1
<i>Skyldnerskifte</i>	Pengevæsen mv. 5.2	<i>Statsforbrydelser</i>	Strafferet 25.6
<i>Skyldnersvig</i>	Strafferet 24.6	<i>Statsorganerne</i>	Statsforfatningsret 2
<i>Skønsafvejningen</i>	Forvaltningsret 123.2	<i>Stedlig kompetence (værneting)</i>	Retspleje 21.3
<i>Social bistand</i>		<i>Stedlig kompetence (værneting)</i>	Retspleje 31.2
– <i>institutioner</i>	Forvaltningsret 251.2	<i>Stempelafgifter</i>	Afgifter 2
– <i>opkrævning</i>	Forvaltningsret 251.4	<i>Stier</i>	Veje og vand 1.3
– <i>retlig regulering</i>	Forvaltningsret 251.3	<i>Stiftelser</i>	Selskabsret 9
– <i>ydelser</i>	Forvaltningsret 251.1	<i>Stiftelsesoverenskomst</i>	Selskabsret 1.1
<i>Social pension</i>	Forvaltningsret 25.2	<i>Stiltiende løfte</i>	Aftaler 1.3
		<i>Strafaskortning</i>	Strafferet 31.1

Stikordsregister

<i>Strafbetingelser</i>	Strafferet 1	<i>Særligt om pant i drifts-</i> <i>inventar i erhvervsvirk-</i> <i>somheder der drives fra</i> <i>lejet ejendom</i>	Tinglysning 2.5
<i>Strafbortfald</i>	Strafferet 31.2	<i>Særlige aftaleforhold</i>	Aftaler 3
<i>Straffeprocessuelle</i> <i>bevillinger</i>		<i>Særlige emner</i>	Erhvervsret 2
– <i>tredeinstans bevilling</i>	Retspleje 38.5	<i>Særlige fradrag</i>	Skatter 132.9
– <i>andre straffeproc-</i> <i>suelle bevillinger</i>	Retspleje 38.6	<i>Særlige retssager</i>	Retspleje 2.7
<i>Strafferetspleje</i>	Retspleje 3	<i>Særligt om byretssager</i>	Retspleje 37.4
<i>Straffesanktioner</i>	Strafferet 3	<i>Særligt om</i> <i>ejerpantebreve</i>	Pant og tilbageholdsret 4.4
<i>Straffuldbyrdelse</i>	Strafferet 3.7	<i>Særligt om</i> <i>forbedringsforhøjelser</i>	Leje af fast ejendom 41.3
<i>Strafnedsættelse</i>	Strafferet 31.1	<i>Særligt om</i> <i>nævningesager</i>	Retspleje 37.5
<i>Strafudmåling</i>	Strafferet 3.1	<i>Særligt om skatte- og</i> <i>afgiftsforhøjelser</i>	Leje af fast ejendom 41.2
<i>Stranding</i>	Søfart 5	<i>Særløvgivning</i>	
<i>Stridende mod</i> <i>almindelig hæderlighed</i>	Aftaler 22.7	– <i>strafferegler</i>	Strafferet 2.9
<i>Stuvning</i>	Søfart 2.2	– <i>erstatningsregler</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 62.2
<i>Stævning</i>		<i>Sø- og handelssager</i>	Retspleje 21.2
– <i>krav til</i>	Retspleje 25.1	<i>Sø- og transportforsikring</i>	Forsikring 7.5
– <i>tinglysning af</i>	Tinglysning 11.6	<i>Søer</i>	Veje og vand 2.1
<i>S.U. (Statens</i> <i>Uddannelsesstøtte)</i>	Forvaltningsret 261.3	<i>Søforhør</i>	Retspleje 14.4
<i>Subjektiv skattepligt</i>	Skatter 1.1	<i>Søforklaringer</i>	Retspleje 14.4
<i>Succession</i>	Retspleje 22.7	<i>Søgsmål</i>	
<i>Sundhedsvæsen</i>	Forvaltningsret 2.4	– <i>civilretligt</i>	Retspleje 2.3
<i>Sundhedspersonale</i>	Forvaltningsret 2.4	– <i>kompetence</i>	Retspleje 22.2
<i>Svangerskabsafbrydelse</i>	Strafferet 29.1	– <i>strafferetligt</i>	Retspleje 3.2
<i>Svie og smerte</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.3	<i>Søgsmålskompetence</i>	Retspleje 22.2
<i>Svig</i>	Aftaler 22.4	<i>Søpant</i>	Søfart 6
<i>Sygdом</i>	Ansættelses- og arbejdsret 2.3	<i>Søtransport</i>	Søfart 2 Transport og kommunikation 5
<i>Sygdом, medicin,</i> <i>narkotika mv.</i>	Færdselsret 432.7		
<i>Sygedagpenge</i>	Forvaltningsret 25.3		
<i>Sygehuse</i>	Forvaltningsret 2.4		
<i>Sygehusjournaler</i>			
– <i>aktindsigt i</i>	Forvaltningsret 1124.1		
– <i>fremlægelse af</i>	Retspleje 14.5		
<i>Sygeplejersker</i>	Forvaltningsret 2.4		
<i>Syn og skøn</i>			
– <i>entreprisesager</i>	Entrepriseret 25.1		
– <i>generelt</i>	Retspleje 14.2		
<i>Særeje</i>	Familieret 1.2		
<i>Særlig indkomstskat</i>	Skatter 1.3		
<i>Særligt om ejerpante-</i> <i>breve og skadesløsbreve</i>	Pant og tilbageholdsret 23.3		

T

<i>TL § 37</i>	Pant og tilbageholdsret 22.1
<i>TL § 38</i>	Pant og tilbageholdsret 22.2
<i>Tabsbegrænsning</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 31.4
<i>Tabsopgørelse</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 4
<i>Tabt arbejdsfortjeneste</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.2
<i>Tandlæger</i>	Forvaltningsret 2.4
<i>Tavshedspligt</i>	Forvaltningsret 112.2

<i>Taxakørsel</i>	Transport og kommunikation 6	<i>Tingsskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 22.1
<i>Teatre</i>		<i>Tingsskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3.1
– støtte til	Forvaltningsret 2.7	<i>Tingsskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 41.1
– regulering af	Erhvervsret 2.1	<i>Tingsskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 43.1
<i>Telefon</i>	Forvaltningsret 2.2	<i>Tipning</i>	Erhvervsret 2.4
<i>Telegraf</i>	Forvaltningsret 2.2	<i>Tjenestemandspension</i>	Ansættelses- og arbejdsret 1.3
<i>Testamentsarv</i>	Arveret 2	<i>Tjenestemænd</i>	Ansættelses- og arbejdsret 1
<i>Tidsbefragting</i>	Søfart 2.7	<i>Tjenesteydelser</i>	
<i>Tidsbestemte foranstaltninger mv</i>	Strafferet 3.6	– generelt	Aftaler 8
<i>Tilbageholdsret</i>	Pant og tilbageholdsret 9	– liberale erhverv	Erhvervsret 2.2
<i>Tilbagekaldelse</i>		– sociale.....	Forvaltningsret 2511.3
– forvaltningsafgørelser.....	Forvaltningsret 13.3	<i>Told</i>	Afgifter 4
– gensidige testamenter	Arveret 2.3	<i>Topografi</i>	
<i>Tilbagebetaling af sociale ydelser</i>	Forvaltningsret 251.4	– halvleder.....	Immaterielret 6
	Pengevæsen mv. 5.5	– kort.....	Ejendomsret 1.1
<i>Tilbagesøgning af ydet betaling</i>	Pengevæsen mv. 5.5	<i>Tort (EAL § 26)</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.7
<i>Tilbagetrædelseserklæring</i>	Konkurs- og anden insolvensret 24.9	<i>Totalforsvaret</i>	Forvaltningsret 29.2
<i>Tilbagetrædelsesret (Fortrydelsesret)</i>	Aftaler 1.6	<i>Transport af fordringer</i>	Køb 6
<i>Tilbehørspant</i>	Pant og tilbageholdsret 2.2	<i>Transportformidling, herunder Speditører, Skibsmæglerne, Stevedorer, Terminalvirksomheder</i>	Transport og kommunikation 5
<i>Tilbud</i>	Aftaler 1.1	<i>Tredjeinstansbevilling</i>	
<i>Tilbud og accept</i>	Entrepriseret 1.1	– borgerlige sager	Retspleje 26.5
<i>Tilbudsplicht</i>	Leje af fast ejendom 21.5	– straffesager	Retspleje 38.5
<i>Tilgift</i>	Markedsret 1.4	<i>Tredjemandsaftaler</i>	Aftaler 6
<i>Tilregnelighed</i>		<i>Trusler</i>	Strafferet 22.2
– erstatningsansvar	Erstatning uden for kontraktforhold 7.7	<i>Tunneller</i>	
– straffeansvar	Strafferet 1.7	– jernbanetunneller	Transport og kommunikation 1
<i>Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser</i>	Ansættelses- og arbejdsret 24.1	– vej-tunneller	Veje og vand 1
<i>Tilståelsessager</i>	Retspleje 374.1	<i>TV</i>	Presse og radio 2
<i>Tilsyn</i>		<i>Tvang</i>	
– administrativt.....	Forvaltningsret 13.2	– straffeansvar	Strafferet 22.1
– kommunalt.....	Forvaltningsret 3.5	– aftalevirkninger	Aftaler 22.3
<i>Tiltalens iværksættelse, anklageskrift</i>	Retspleje 37.1	<i>Tvangsakkord</i>	Konkurs- og anden insolvensret 3
<i>Tilvækst</i>		<i>Tvangsauktion</i>	Fogedret 4
– fast ejendom	Ejendomsret 1.9	<i>Tvangsfjernelse</i>	Forvaltningsret 2513.3
– løsøre	Ejendomsret 2.9	<i>Tvister</i>	Entrepriseret 2.5
<i>Tinglysningens fundament</i>	Tinglysning 1.2	<i>Typeforudsætning</i>	Aftaleret 22.9
<i>Tinglysningens procedure</i>	Tinglysning 1.2	<i>Tyveri</i>	Strafferet 24.1

Stikordsregister

- Tyveri- og røverforsikring Forsikring 7.3
- U**
- Uagtsomhed Strafferet 1.2
- Uagtsomt manddrab Strafferet 211.3
- Uddannelse
- arbejdsmarkedsuddannelser Forvaltningsret 29.1
 - erhvervsuddannelser Ansættelses- og arbejdsret 4
 - undervisning og forskning Forvaltningsret 2.3
- Uddannelsesstøtte Forvaltningsret 261.3
- Udeblivelse
- funktionærens Ansættelses- og arbejdsret 24.2
 - under anke af straffesag Retspleje 381.3
 - under civil førsteinstanssag Retspleje 25.4
 - under civil ankesag Retspleje 261.4
 - under straffesag i første instans Retspleje 37.2
- Udelukkelse af medlemmer Selskabsret 52.2
- Udenlandske afgørelser Retspleje 266.3
- Udenrigsforhold
- EU-retlige spørgsmål International ret 1
 - folkeretlige spørgsmål International ret 2
 - forvaltningsretlige spørgsmål Forvaltningsret 29.4
 - udviklingsbistand Forvaltningsret 29.4
- Udfyldning
- aftaler Aftaler 4
 - hjemmelsgrundlag Forvaltningsret 12.3
- Udlejers misligholdelse Leje af fast ejendom 5.1
- Udlevering og udvisning Forvaltningsret 27.2
- Udlæg Fogedret 1
- Udlændinge Forvaltningsret 29.6
- Udnyttelse Aftaler 22.5
- Udskillelse Pant og tilbageholdsret 221.3
- Udskrifter Retspleje 11.2
- Udstykning og sammenlægning mv Tinglysning 1.6
- Udsættelse Retspleje 24.2
- Udviklingsbistand Forvaltningsret 29.4
- Udviklingskader Erstatning uden for kontraktforhold 1.5
- Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V Immaterialret 1.5
- Ugyldighedsgrunde Aftaler 2.2
- Ulovlig tvang
- straffeansvar Strafferet 22.1
 - aftalevirkninger Aftaler 22.3
- Ulykkesforsikring Forsikring 7.8
- Umiddelbare fogedforretninger Fogedret 6.2
- Umyndiggørelse og lavværgemål
- betingelser for Familieret 3.5
 - tinglysning Tinglysning 4
 - prøvelse af Retspleje 27.3
 - retsvirkning Aftaler 222.1
- Underforsikring Forsikring 3.5
- Underholdsbidrag Familieret 132.1
- Underpant i løsøre Pant og tilbageholdsret 5
- Underpant i løsøre Tinglysning 2
- Underretning Forvaltningsret 114.5
- Underslæb Strafferet 24.4
- Undersøglespligt Køb 5.1
- Undervisning Forvaltningsret 2.3
- Undladelsesansvar Erstatning uden for kontraktforhold 111.3
- Ungdomsboliger Boligret 1.3
- Urigtige risikooplysninger Forsikring 3.1
- Uskiftet bo Arveret 3
- V**
- Valg, og valgbarhed
- til Europaparlamentet International ret 14.4
 - til Folketinget Statsforfatningsret 21.1
 - til kommunale organer Forvaltningsret 3.1
- Valgbarhed Se Valg
- Valgret Se Valg
- Valutalovgivning Pengevæsen mv. 7
- Vand Veje og vand 2
- Vand- og tøbrudsskadeforsikring Forsikring 7.2
- Vandafledning, kloakker, dræning o.l. Veje og vand 2.2
- Vandleddninger Veje og vand 2.4
- Vandværker Veje og vand 2.4

<i>Vanhjemmel</i>	Køb 7
<i>Varelagernedskrivning</i>	Skatter 1321.1
<i>Varelighedskriteriet</i>	Immaterielret 53.2
<i>Varemærkekrænkelser</i>	Immaterielret 5.3
<i>Varemærkeret</i>	Immaterielret 5
<i>Varetægtsfængsling</i>	Retspleje 35.3
<i>Varigt mén</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.4
<i>Varmeforsyning</i>	Leje af fast ejendom 3
<i>Varsling om lejeforhøjelse</i>	Leje af fast ejendom 4.2
<i>Vedligeholdelse</i>	Miljøret 21.2
<i>Vedligeholdelse og misligholdelse</i>	Leje af fast ejendom 5
<i>Veje</i>	Veje og vand 1
<i>Vejforhold</i>	Veje og vand 1
<i>Vejledning</i>	
– <i>forvaltningens vejledningspligt</i>	Forvaltningsret 115.1
– <i>klagevejledning mv.</i>	Forvaltningsret 114.4
– <i>vejledning om domstolsprøvelse</i>	Forvaltningsret 114.4
<i>Vejtransport</i>	Transport og kommunikation 4
<i>Veksler</i>	Pengevæsen mv. 4
<i>Veterinærvæsen</i>	Landbrug mv. 6
<i>Videregivelse af oplysninger</i>	
– <i>inden for samme myndighed</i>	Forvaltningsret 1123.1
– <i>til anden myndighed</i>	Forvaltningsret 123.2
– <i>til andre</i>	Forvaltningsret 112.2
<i>Vidner</i>	Retspleje 14.1
<i>Vigepligt</i>	Færdselsret 432.2
<i>Vildledende reklame mv.</i>	Markedsret 1.1
<i>Viljesmangel og forvanskning af viljeserklæring</i>	Aftaler 22.6
<i>Vilkår for forvaltningsafgørelser</i>	Forvaltningsret 123.4
<i>Vindikation</i>	Ejendomsret 2.2, 2.3 og 2.5
<i>Vinkelskrivere</i>	Erhvervsret 2.9
<i>Virksomhedsomdannelse</i>	
– <i>ansættelsesvirkninger</i>	Ansættelses- og arbejdsret 9.2
– <i>selskabsforhold</i>	Selskabsret 1.1
– <i>skattevirkninger</i>	Skatter 1.5
<i>Virksomhedsskat</i>	Skatter 1.5

<i>Virksomhedsoverdragelse</i>	
– <i>ansættelsesvirkninger</i>	Ansættelses- og arbejdsret 9.2
– <i>selskabsforhold</i>	Selskabsret 1.1
– <i>skattevirkninger</i>	Skatter 1.5
<i>Visitation til sociale institutioner</i>	Forvaltningsret 2512.1
<i>Visum</i>	Forvaltningsret 29.6
<i>Voldgift</i>	
– <i>entrepriseforhold</i>	Entrepriseret 25.2
– <i>generelt</i>	Retspleje 2.8
<i>Voldsforbrydelser</i>	Strafferet 21.2
<i>Voldssofre</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 32.2
<i>Voldtægt o.l. forbrydelser</i>	Strafferet 23.1
<i>Værdighedskrav mv.</i>	Forvaltningsret 1114.3
<i>Værditab</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 31.1
<i>Værnepligt</i>	Forvaltningsret 292.1
<i>Værneting</i>	Retspleje 21.3
<i>Værnetingsaftale</i>	Retspleje 21.3
<i>Våben</i>	Strafferet 29.4

X

Y

<i>Ydelser efter lov om arbejdsskadeforsikring</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3212.1
<i>Ydelser fra andre</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 321.2

Z

<i>Zoologiske haver</i>	Forvaltningsret 2.7
<i>Zonelovgivning</i>	Miljøret 1.1

Æ

<i>Ægtefælle eller samlever (EAL § 13)</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 32116.1
<i>Ægtefællebeskatning</i>	Skatter 1.2
<i>Ægtefællers formueordning. Ægtepagter</i>	Familieret 1.2

Stikordsregister

Egtepagt

- retsvirkninger..... Familieret 1.2
- stiftelse..... Familieret 1.2
- tinglysning..... Tinglysning 5

Egteskab..... Familieret 1

Egteskabets indgåelse,

herunder forlovelse..... Familieret 1.1

Egteskabs opløsning

(separation og

skilsmisse)..... Familieret 1.3

Egteskabssager..... Retspleje 27.1

Eldreboliger..... Boligret 1.4

Erbarhed, aftaler mod..... Aftaler 22.7

Ereskrænkelser..... Strafferet 22.3

Ø

Øer..... Ejendomsret 1.2

"Øvrighedsmyndig-

hedens grænser"..... Forvaltningsret 1.5

Å

Åger..... Strafferet 24.9

Åndssvaghed..... Strafferet 17.2

Årsagsforbindelse..... Årsagssammenhæng

Årsagssammenhæng

- *erstatningsansvar*..... Erstatning uden for kontraktforhold 2.1
- *straffeansvar*..... Strafferet 1.3

§ 15, stk. 2-rettigheder..... Familieret 14.2

§ 56-godtgørelse..... Familieret 132.2

1908-loven..... Pengevæsen mv. 58.1