

Folketingets Ombudsmands beretning

2003

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: 3.000 eksemplarer
Sat med Palatino og Frutiger
Trykt hos Schultz Grafisk Universitets-bogtrykkeri, København
Printed in Denmark 2004

ISSN 0418-6486

Indholdsfortegnelse

I.	Embedets almindelige forhold	9
	A. Personaleforhold.....	9
	B. Rejser, besøg og anden virksomhed	11
	C. Ombudsmandens kompetence	13
	D. Generelt om egen drift-sager, egen drift-projekter og inspektioner.....	13
	E. Oversigt over sagsbehandlingen mv. i beretningsåret 2003	14
	F. Tabeller og figurer	17
II.	Generelle forvaltningsretlige spørgsmål mv.	41
III.	Sager af almindelig interesse	81
	1. <i>Beskæftigelsesministeriets sagsområde</i>	83
	1-1. Aktindsigt i regionskontors sagsfremstilling til arbejds- markedsrådet. Forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2. Inhabiliter	85
	2. <i>Finansministeriets sagsområde</i>	101
	2-1. Opslag af ledige stillinger i staten via internettet.....	102
	2-2. Aktindsigt i finanslovsforslag, forskelsbehandling til fordel for medlemmer af Folketingets Presseloge	115
	2-3. Aktindsigt i finansministerens kalender.....	125
	3. <i>Forsvarsministeriets sagsområde</i>	129
	3-1. Repatriering af konstabel. Kompetence. Afgørelsesbegrebet. Partshøring. Skriftlighed	130
	4. <i>Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsområde</i>	147
	4-1. Kommunaldirektørs inhabilitet som følge af medlemskab af pengeinstituts bestyrelse.....	149
	4-2. Borgmestre og kommunaldirektører som (det offentliges) repræsentanter i pengeinstitutter bestyrelse – inhabilitet	164
	4-3. Aktindsigt i kollektive aftaler om arbejdsforhold	169
	4-4. De regionale patientklagenævns årsberetninger.....	177
	5. <i>Justitsministeriets sagsområde</i>	189
	5-1. Diskretionær advarsel og forflyttelse af tjenestemand. Ulovbestemt pligt til udvidet partshøring	192
	5-2. Erstatning for indgreb som led i strafferetlig forfølgning. Inddragelse af kriterier. Begrundelse	216
	5-3. Sagsbehandlingstid.....	233
	5-4. En tiltaltes førelse i håndjern ad gågade	239
	5-5. Inddragelse af ulovligt kriterium i sag om erstatning efter personundersøgelse – straffuldbydelseslovens § 107.....	242

6.	<i>Kirkeministeriets sagsområde</i>	247
6-1.	Bortvisning fra kirkemusikskole.....	248
6-2.	Oplysninger om barns holdning til navneændring	264
7.	<i>Kulturministeriets sagsområde</i>	279
7-1.	Optagelsesprøve til musikalsk grundkursus. Afgørelsesbegrebet. Notatpligt. Partshøring. Begrundelse	280
8.	<i>Miljøministeriets sagsområde</i>	287
8-1.	Manglende afklaring eller afværgelse af mulig inhabilitet.....	289
8-2.	Vejledning i forbindelse med eksport af affald.....	309
9.	<i>Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde</i>	323
9-1.	Afgørelse om udsendelse. Klagemulighed	324
10.	<i>Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde</i>	333
11.	<i>Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde</i>	335
12.	<i>Skatteministeriets sagsområde</i>	337
12-1.	Anmodning om at udskyde behandlingen af en klagesag.....	339
12-2.	Arvings adgang til aktindsigt i skatte- og afgiftssag vedrørende offentligt skiftet dødsbo. Partsbegrebet. Begrænsning af aktindsigt efter særlig tavshedspligtsbestemmelse. God forvaltningsskik.....	345
13.	<i>Socialministeriets sagsområde</i>	355
13-1.	Fortolkning af 2 principielle højesteretsdomme om social pension. Genoptagelse af sager efter domstolsunderkendt praksis.....	357
13-2.	Beskikkelse af formand for huslejenævn. Skøn under regel. Begrundelse. Klagevejledning. Rekurs.....	379
13-3.	Afslag på hjælp til tandbehandling. Begrundelse. Sagsoplysning	385
13-4.	Forbrug af egne varer i ægtefælles underskudsgivende virksomhed ikke indtægt efter aktivlovens § 30. Parts-høring. Afgørelsens meddelelse og begrundelse	398
13-5.	Tilbagebetaling af boligstøtte	409
13-6.	Afslag på socialpædagogisk friplads i skolefritidsordning	426
13-7.	Afslag på varmetillæg med tilbagevirkende kraft. Hjemmel. Tidspunktet for ydelse af personligt tillæg. Det socialretlige princip om forudgående ansøgning	429
13-8.	Fejlagtig meddelelse om tilkendelse af pension var ugyldig. Ugyldighed/tilbagekaldelse af afgørelse	449
13-9.	Ændring af udfaldet af førtidspensionssag til skade for klageren ("Reformatio in pejus").....	463
13-10.	Udsættelse af husvildebolig.....	488

14. Statsministeriets sagsområde.....	501
15. Trafikministeriets sagsområde	503
15-1. Istandsættelse af privat fællesvej. Partshøring. Udsættelse. Vejledning.....	504
16. Udenrigsministeriets sagsområde.....	523
17. Undervisningsministeriets sagsområde	525
17-1. Afskedigelse af fuldmægtig på grund af manglende sam- arbejdsvilje og -evne. Forflyttelse. Partshøring. Afgørelsens meddelse. Begrundelse	527
17-2. Afskedigelse efter anonyme elevervurderinger. Ombudsmandsprøvelse	552
17-3. Manglende besættelse af lektorat. Ytringsfrihed. Official- principper.....	590
18. Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsområde.....	619
19. Kommunale myndigheder	621
19-1. Forligsmæssig forflyttelse. Afgørelsesbegrebet. Vejledning	623
19-2. Ungdomsskoleinspektørs fratræden og overgang til anden stilling. Uansøgt afskedigelse. Advarselsbegrebet	644
19-3. Krav om kopi af udgående breve. Kassationsfrist.....	686
19-4. Advarsel for videregivelse af anonymiserede oplysninger til fagforening og indhentelse af oplysninger fra register	699
<i>Supplerende oplysninger om sager omtalt i tidligere beretninger</i>	
A. Beretningen for året 2000	
16-1. Adgang til aktindsigt i kliniske forsøg vedrørende godken- delse af lægemidler. Administrativ prøvelse. Partshøring	725
21-4. Sagsbehandlingstid på de københavnske socialcentre	728
B. Beretningen for året 2001	
15-2. Fordeling af udgifter ved istandsættelse af privat fællesvej. Hjemmel	729
C. Beretningen for året 2002	
15-3. Manglende oversættelse til dansk af tekniske krav til taxa- metre. Kundgørelse	730
15-5. Aktindsigt i oplysninger om transport af farligt gods på Øresundsbroen.....	731
19-3. Ansat i deltidsstilling ikke tilbudt fleksjob på fuld tid	732

IV. Egen drift-projekter og inspektioner	733
<i>Egen drift-projekter</i>	
1. Undersøgelse af 90 værnepligtssager fra 2 statsamter og Overpræsidiat	735
2. Undersøgelse af 75 revalideringssager fra 5 kommuner	794
<i>Inspektioner</i>	929
A. Inspektion af Arresthuset i Ålborg	936
B. Forskellige forhold for berusere, tilbageholdte og domfældte i arrester/detentioner og anstalter for domfældte i Grønland.....	963
C. Inspektion af arresten/detentionen i Qasigiannqut	973
D. Inspektion af arresten/detentionen i Qeqertarsuaq.....	980
E. Størrelsen af politiets venterum – generel sag	993
F. Inspektion af detentionen og venterummet i Middelfart	996
G. Inspektion af venterum i Esbjerg	1017
H. Inspektion af Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital	1025
I. Inspektion af bostedet Frøgård Allé.....	1044
J. Inspektion af Amtsgården i Vestsjællands Amt	1068
K. Inspektion af Kerteminde Kommune	1081
<i>Supplerende oplysninger om tidligere inspektionssager</i>	
Beretningen for året 2000	
IV–D. Inspektion af Det Humanistiske Fakultet på Københavns Universitet – handicaptilgængelighed	1099
Beretningen for året 2001	
IV–E. Inspektion af Københavns Kommunes Hovedbibliotek – handicaptilgængelighed	1113
Beretningen for året 2002	
IV–A. Inspektion af Køge Kommune.....	1120
IV–B. Inspektion af fængselsafdelingen Kærshovedgård	1123
IV–C. Inspektion af Udlændingestyrelsen.....	1140
IV–D. Inspektion af Arresthuset i Sønderborg	1144
IV–E. Inspektion af Psykiatrisk Afdeling i Randers.....	1150
IV–G. Inspektion af Syddansk Universitet	1159
IV–H. Inspektion af bostedet Munkehatten	1180
V. Beretningens registre	1189
Hovedregisteroversigt	1190
Hovedregister	1191
Stikordsregister	1211

Til Folketinget

Efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 11, stk. 1 (lov nr. 473 af 12. juni 1996) afgiver ombudsmanden en årlig beretning til Folketinget om sin virksomhed. Beretningen skal offentliggøres. I beretningen fremdrager ombudsmanden bl.a. udtalelser vedrørende enkeltsager 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 2003.

I år er beretningens udseende anderledes idet opsætning, tabeller, typografi, registre mv. er fornyet. Målet for disse ændringer – der ikke har berørt beretningens struktur – har været en forbedring af beretningens kvalitet i kraft af større læsevenlighed og overskuelighed mv.

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 2003. 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.

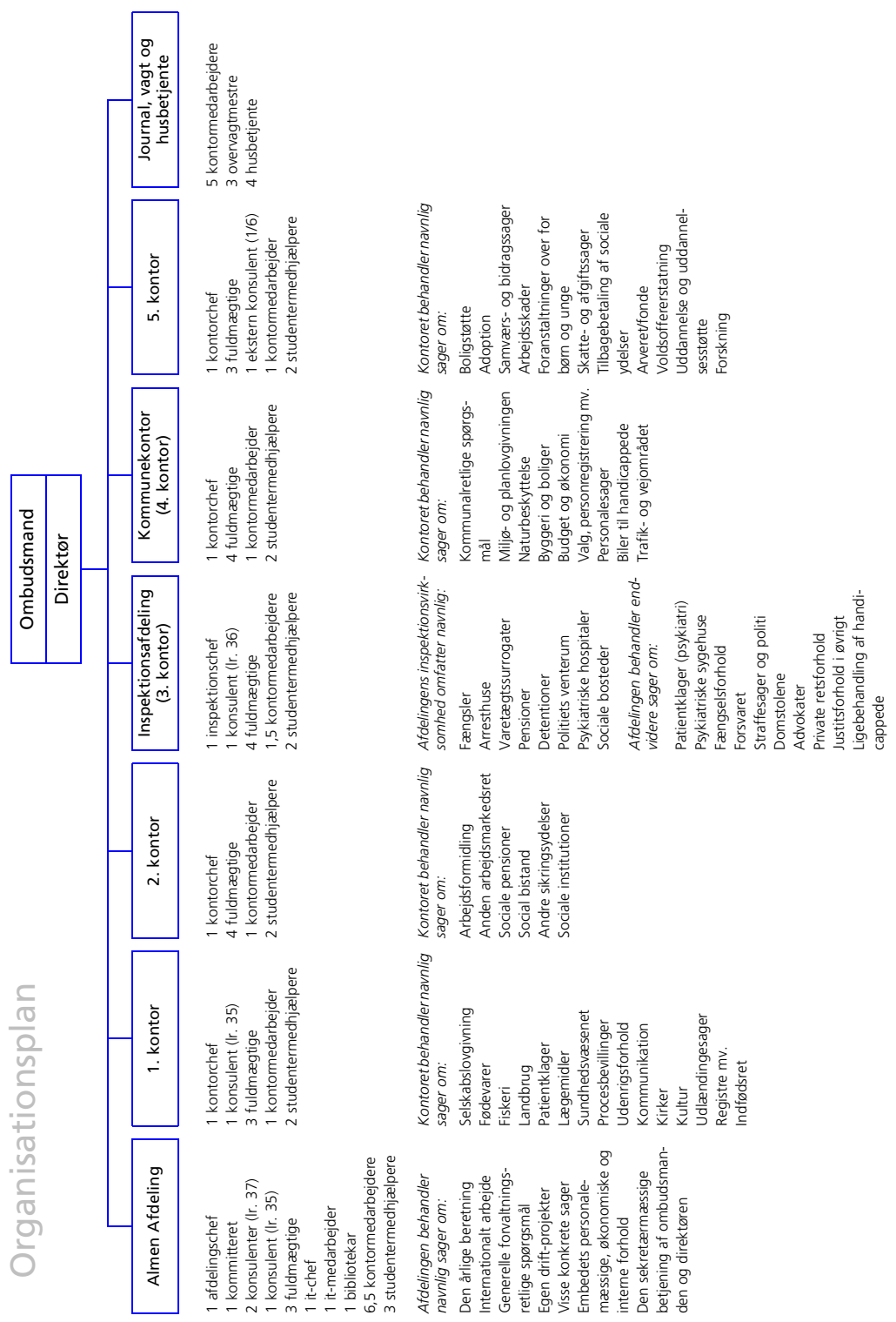
Beretningens registre er samlet i *afsnit V*.

Som noget nyt udsendes det engelske resume først senere. Resumeet vil indeholde oplysninger om embedets almindelige forhold og medtage en sammenfatning af de enkelte sager og redegørelser i beretningens afsnit III og IV.

København, september 2004

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 2004 var der i øvrigt ansat følgende medarbejdere:

Almen afdeling

Afdelingschef Kaj Larsen
Kommitteret Jon Andersen
Konsulent Karsten Loiborg
Konsulent Jens Olsen
Konsulent Lisbeth Adserballe
Fuldmægtig Rikke Ilona Ipsen
Fuldmægtig Susanne Veiga
Fuldmægtig Ulla Birgitte Frederiksen
IT-chef Christian Ørslykke Møller
IT-medarbejder Seyit Ahmet Özkan
Referent Karin Larsen
Kontorfuldmægtig Lisbeth Nielsen
Overassistent Lene Lunde Johansen
Overassistent Lise Fallentin Kristoffersen
Assistent Jan Michael Hansen
Assistent Marianne Gam
Bibliotekar Naja Slyngborg
Assistent Lene Fischer Skovsende
Stud.jur. Anders Lotterup
Stud.jur. Christian Julius Schjølær
Stud.jur. Nicolai Hviid
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
Konsulent Vibeke Lundmark
Fuldmægtig Kirsten Broundal
Fuldmægtig Sofie Hedegaard Larsen
Fuldmægtig Jørgen Hejstvig-Larsen
Overassistent Dorte Buttenschøn
Stud.jur. Jeppe Skov Andersen
Stud.jur. Anne-mette Lyhne Jensen

Kontoret behandler især sager om:

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

2. kontor

Kontorchef Bente Mundt
Fuldmægtig Elizabeth Bøggild Nielsen
Fuldmægtig Mette Ravn Jacobsen
Fuldmægtig Hanne Nørgård
Fuldmægtig Rikke Koefoed Nielsen
Assistent Jannie Svendsen

Stud.jur. Stine Tolstrup Christensen
Stud.jur. Morten Boe Jakobsen

Kontoret behandler især sager om:

- arbejdsformidling
- anden arbejdsmarkedsret
- sociale pensioner
- social bistand
- andre sikringsydelser
- sociale institutioner

3. kontor (*inspektionsafdelingen*)

Inspektionschef Lennart Frandsen
Konsulent Pernille Helsted
Fuldmægtig Peter Kersting
Fuldmægtig Mette Vestentoft
Fuldmægtig Johan Busse
Fuldmægtig Camilla Schroll
Assistent Julie Gjerrild
Assistent Birgit Wihlborg Andersen
Stud.jur. Lise Bitsch
Stud.jur. Christine Boeskov

Afdelingen leder embedets inspektionsvirksomhed der især omfatter inspektioner af:

- fængsler
- arresthuse
- varetægtssurrogater
- pensioner
- detentioner
- politiets venterum
- psykiatriske hospitaler
- sociale bosteder

Afdelingen behandler især sager om:

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

4. kontor (*kommunekontoret*)

Kontorchef Morten Engberg
Fuldmægtig Jytte Kruuse-Jensen

Fuldmægtig Mai Vestergaard
Fuldmægtig Nanna Hauch
Fuldmægtig Michael Gasbjerg Thuesen
Overassistent Lone Gundersen
Stud.jur. Le Lise Ravn
Stud.jur. Stine Østergren

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

5. kontor

Kontorchef Vibeke Riber von Stemann
Ekstern konsulent, professor, dr.jur. Jan Pedersen
Fuldmægtig Ellen Paulson
Fuldmægtig Karen Vibeke Andersen
Fuldmægtig Johannes Fenger
Assistent Jeanette Hansen
Stud.jur. Emil Jurcenoks
Stud.jur. Anton Høj Jacobsen

Kontoret behandler især sager om:

- boligstøtte
- adoption
- samværs- og bidragssager
- arbejdsskader
- foranstaltninger over for børn og unge
- skatte- og afgiftssager
- tilbagebetaling af sociale ydelser
- arveret/fonde
- voldsoffererstatning
- Uddannelse og uddannelsesstøtte
- Forskning

Journal

Kontorleder Lisbet Pedersen
Overassistent Dorthe Lindsberg
Overassistent Anette Meulengracht-Jensen
Assistent Harriet Lindegaard Hansen
Assistent Sten Nygaard

Vagt

Overvagtimester Ulrik Franke
Overvagtimester Bjarne Lenander
Overvagtimester Jørgen Erichsen

Husbetjente

Virgit Stolberg
Birgit Petersen
Susanne Jensen
Annelise Larsen

Adressen er:

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22, 1457 København K
Telefon: 33 13 25 12, telefax: 33 13 07 17
E-mail: ombudsmanden@ombudsmanden.dk

Institutionens hjemmeside findes på adressen: www.ombudsmanden.dk. Sager der senere offentliggøres i beretningen, bliver løbende lagt på hjemmesiden. Hjemmesiden indeholder endvidere forskellige oplysninger om Folketingets Ombudsmand og bl.a. nu et notat af 13. maj 2002 om indsigt i oplysninger og sager hos Folketingets Ombudsmand efter principperne i persondataloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven.

B. Rejser, besøg og anden virksomhed

Rejser og konferencer

Den 10.-13. januar 2003 aflagde jeg besøg i Armenien.

Den 4.-10. januar 2003 deltog konsulent Jens Olsen i et seminar i Vietnam angående en eventuel oprettelse af en ombudsmandsinstitution.

Den 14. marts 2003 deltog direktør Jens Møller, kontorchef Bente Mundt og kontorchef Vibeke von Stemmann i Socialministeriets konference Projekt retssikkerhed og formidling.

Den 5. marts 2003 deltog jeg i et seminar om ytringsfrihed i Oslo, Norge.

Den 11.-13. marts 2003 deltog kontorchef Karsten Loiborg i den Færøske Grundlovs-konference i Tórshavn, Færøerne.

Den 7.-8. april 2003 deltog kontorchef Vibeke von Stemmann og jeg i det 4. seminar for EU's nationale ombudsmænd i Athen, Grækenland.

Den 9.-10. oktober 2003 deltog konsulent Jens Olsen i en konference på Cypren arrangeret af International Ombudsman Institute om The Changing Nature of the Ombudsman Institution.

Den 16.-17. oktober 2003 deltog konsulent Lisbeth Adserballe i Minority Ombuds-person Project Network Conference i Berlin, Tyskland. Konferencen var arrangeret af ECMI (European Centre for Minority Studies).

Den 30.-31. oktober 2003 deltog kommitteret Jon Andersen i en konference i Strasbourg for 5-års dagen for Framework Convention for the Protection of National Minorities.

Den 1.-2. december 2003 deltog kommitteret Jon Andersen i den Europæiske Ombudsmands Liaison Meeting 2003 i Strasbourg om emnet European Information, Advice and Justice for All.

Besøg fra udlandet

I 2003 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 2003:

17. januar 2003: Kinesisk delegation fra forskningsafdelingen ved den kinesiske folkekongres.

24. januar 2003: Den armenske ambassadør, hr. Vladimir Karmirshalyan.

19. februar 2003: Den finske ambassadør, hr. Pekka Armas Ojanen.

24. marts 2003: Medlemmer af den vietnamesiske Nationalkongres.

14. maj 2003: En gruppe politikere og embedsmænd fra Permanent Coordination Body for the Council for Judicial and Legal Reform i Cambodja via Dansk Institut for Menneskerettigheder.

3. juni 2003: Medlemmer af Commission for the Investigation of Abuse of Authority, Nepal.

4. juni 2003: Chargé d'affaires for Albanien, hr. Qemal Minxhozi.

4. juni 2003: Formanden for Mexico Citys Menneskerettighedskommission, señor Emilio Alvarez Icaza.

10. juni 2003: Guatemalas ombudsmand, señor Sergio Morales Alvaredo.

14.-18. juni 2003: Studiebesøg af medlemmer af den vietnamesiske Nationalforsamling.

24. juni 2003: Spaniens ombudsmand, señor Enrique Múgica Herzog.

4. juli 2003: Albaniens ombudsmand, hr. Ermir Dobjani, og medlemmer af det albanske parlaments retsudvalg.

2. september 2003: Vietnamesisk delegation under ledelse af viceminister Tran Quoc Toan.

3. september 2003: Britisk gæsteforsker, Mr. David Banisar, i forbindelse med en international undersøgelse af offentlighedslovgivningen.

24. oktober 2003: Forening af yngre medarbejdere ved det hollandske ombudsmandskontor.

30. oktober 2003: Danmarks Generalkonsul i Jordan, Mr. Tawfiq Kawar.

30. oktober 2003: En gruppe anklagere fra Kina via Dansk Institut for Menneskerettigheder.

5.-7. november 2003: Den Europæiske Ombudsmand, professor Nikiforos Diamandouros.

14. november 2003: En gruppe studerende fra Rusland via Udenrigsministeriet.

20. november 2003: Den rumænske rigsrevisor, professor Dan Drosu Saguna.

11. december 2003: Gruppe fra Statens Helsetilsyn, Norge.

4.-12. december 2003: Ombudsmanden for Norge, hr. Arne Fliflet, Ombudsmanden for Island, hr. Tryggvi Gunnarsson, Ombudsmanden for Grønland, fru Vera Leth, og Ombudsmanden for Færøerne, hr. Joen Andreassen.

15. december 2003: Medlemmer af National Human Rights Commission of Korea.

Inspektioner

Der har i beretningsåret været gennemført 43 inspektioner.

I afsnit IV, s. 934, 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 offentligretlige 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. Næstformand for kommissionen er landsdommer Oliver Talevski, Østre Landsret. Som sekretær fra ombudsmandsinstitutionen er udpeget kommitteret Jon Andersen.

Direktør hos Folketingets Ombudsmand, Jens Møller, blev i foråret 2002 af justitsmini-

steren udpeget som formand for regeringens retssikkerhedskommission der har fået til opgave at komme med forslag til lovændringer til fremme af borgernes retssikkerhed især i forbindelse med kontrol- og tilsynsvirksomhed hvor myndighederne skaffer sig adgang til private boliger og virksomheder uden retskendelse. Kommissionen afgav betænkning den 4. juni 2003 (nr. 1428), og den 9. juni 2004 vedtog Folketinget Lov nr. 442 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

Inspektionschef Lennart Frandsen er af forsvarsministeren udpeget som medlem af det udvalg der har til opgave at underkaste den militære straffe- og retsplejelov samt de dertil knyttede administrative bestemmelser en vurdering med henblik på en revision. Udvalget blev nedsat af forsvarsministeren i 1999 og afgav i januar 2004 betænkning 1435, Betænkning om den militære straffelov, retsplejelov og disciplinarlov.

Kontorchef Kirsten Talevski er i 2003 udpeget af finansministeren som medlem af udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Udvalget afgav i juni 2004 betænkning 1443, Embedsmænds rådgivning og bistand.

C. Ombudsmandens kompetence

Nedenfor nævnes nogle af de afgørelser som jeg har truffet i 2003 om ombudsmandens kompetence. På hjemmesiden – ombudsmanden.dk under menupunktet *Ombudsmanden* – findes en samlet liste over kompetenceafgørelser efter at ombudsmandsloven blev ændret med virkning fra 1. januar 1997 (lov nr. 473 af 12. juni 1996).

I beretningsåret har jeg anset ombudsmanden for at være kompetent over for bl.a.:

- Litteraturrådet (j.nr. 2003-0065-701)
- Miljøcenter Horsens I/S (j.nr. 2003-0112-109)
- Statens Forligsinstitution (j.nr. 2003-0192-013)
- Rovesta Miljø I/S (j.nr. 2003-1737-110)

- Energiklagenævnet (j.nr. 2003-2080-329)
- Danmarks Grundforskningsfond (j.nr. 2003-2917-701)
- Arbejdsmarkedets Tillægspension ATP (j.nr. 2003-3054-801)
- Danmarks Nationalbank (j.nr. 2003-3557-230)

Jeg har i samme periode anset ombudsmanden for at være inkompetent over for bl.a.:

Ombudsmandsloven:

§ 7, stk. 1: Organer uden for den offentlige forvaltning

- Europa-Kommissionen (j.nr. 2002-2988-229)
- En teknisk skole (j.nr. 2003-1105-813)
- Nordisk Råd (j.nr. 2003-2315-655)

§ 7, stk. 2: Domstolene

- Ingen nye organer

§ 7, stk. 3: Tvistnævn

- Disciplinærnævnet vedrørende Registerede revisorer (j.nr. 2003-0694-319)

På særligt retsgrundlag:

- Ingen nye organer

D. 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.

Tabel 4 i afsnit I.F (s. 33) 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 endvidere efter ombudsmandslovens § 17, stk. 2, på eget initiativ gennemføre generelle undersøgelser af myndigheders behandling af sager. En sådan undersøgelse foretages normalt ved at ombudsmanden beder en myndighed om at låne et antal af de sager myndigheden har behandlet, med henblik på en systematisk gennemgang heraf. Formålet med et egen drift-projekt 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 om drift-projekterne offentliggøres på Folketingets Ombudsmands hjemmeside (www.ombudsmanden.dk) og optrykkes 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 redegø-

relse for embedets inspektionsvirksomhed. Der er endvidere gengivet rapporter om inspektioner der er foretaget den 9. oktober 2002 af Kerteminde Kommune, den 29. januar 2003 af detentionen og venterum hos politiet i Middelfart, den 26. februar 2003 af Arresthuset i Aalborg, den 27. marts 2003 af Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital, den 21. maj 2003 af arresten/detentionen i Qasigiannquit, den 26. maj 2003 af arresten/detentionen Qeqertarsuaq, den 13. juni 2003 af Amtsgården i Vestsjælland Amt, den 24. september 2003 af bostedet Frøgård Allé og den 6. november 2003 af venterum hos politiet i Esbjerg. Der er desuden gengivet sager som er rejst af egen drift vedrørende indretning af venterum og forskellig anvendelse af arrester/detentioner og visitation til anstalter og arrester/detentioner i Grønland. Til sidst i afsnit IV findes der supplerende oplysninger om tidligere inspektioner.

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

E. Oversigt over sagsbehandlingen mv. i beretningsåret 2003

Her følger en redegørelse for centrale tal i forbindelse med sagsbehandlingen, herunder for antallet af oprettede og afsluttede sager i kalenderåret 2003. For en mere detaljeret og præcis talmæssig gennemgang af de afsluttede sager henvises til afsnit I.F (s. 17) som indeholder tabeller og figurer for sager der blev afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2003.

Redegørelsen for de afsluttede sager vedrører sager der er afsluttet i 2003 – uanset hvornår sagerne blev oprettet.

De statistiske redegørelser i kapitel 1.F og i de indledende afsnit til ministerområderne i kapitel III afspejler som udgangspunkt myndighedernes ressortfordeling ved beretningsårets afslutning. Hvis et organ har ændret betegnelse i løbet af år 2003, vil afsluttede sager vedrørende denne myndighed der-

for normalt figurere under den myndighedsbetegnelse der var gældende ved årets udgang. Sagerne der er refereret i kapitel III (s. 81ff), er også gengivet i overensstemmelse med ressortfordelingen ved udgangen af 2003.

1. Nye sager

I kalenderåret 2003 blev der oprettet i alt 4.133 nye sager. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2002 var 3.695.

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

1994	2.937
1995	3.030
1996	2.914
1997	3.524
1998	3.630
1999	3.423
2000	3.498
2001	3.689
2002	3.695
2003	4.133

3.956 af de i alt 4.133 nye sager blev oprettet på baggrund af klager.

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

46 af de i alt 4.133 nye sager var inspektions-sager. Størstedelen af de oprettede inspektionssager angik institutioner under politiet og kriminalforsorgen (detentioner, arresthuse og fængsler) og psykiatriske institutioner. Der blev dog også foretaget inspektion af andre forvaltningsenheder, eksempelvis Amtsgården i Vestsjællands Amt og rådhuset i Sorø – begge med henblik på handicaptilgængelighed.

1.1 Dokumenter

Der blev i kalenderåret 2003 registreret 23.446 dokumenter (breve til og fra embedet mv.) som havde tilknytning til konkrete sager – det vil sige klagesager, inspektionssa-

ger og konkrete sager rejst af egen drift. Dokumenterne vedrørte både sager som blev oprettet i 2003, og sager oprettet i tidligere år. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2002 var 19.646 dokumenter.

Medregnes dokumenterne i embedets generelle sager og internationale sager samt i embedets budget- og personalesager og andre sekretariatssager, blev der i 2003 oprettet i alt 26.048 dokumenter. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2002 var 22.557 dokumenter.

2. Oprettede og afsluttede egen drift-projekter

De sager der undersøges i forbindelse med egen drift-projekterne, indgår ikke i antallet af oprettede konkrete sager, ligesom de ikke indgår i oplysningerne i det følgende om afsluttede sager i 2003.

Der blev iværksat to egen drift-projekter i 2003. Den ene undersøgelse vedrørte to statsamters og Overpræsidiets behandling og afgørelse af værnepligtssager. Egen drift-projektet omfattede en undersøgelse af i alt 90 sager, og det blev afsluttet den 17. december 2003. Rapporten om undersøgelsen er gengivet på s. 735. Herudover blev der iværksat en undersøgelse af 75 sager om politimestres afslag på afdragsvis betaling af bøder, henstand med betaling af bøder eller eftergivelse af bøder. Projektet er endnu ikke afsluttet.

Der blev i årene før 2003 iværksat flere egen-drift projekter, og tre af disse projekter var fortsat verserende i 2003. Et af projekterne omfattede en undersøgelse af i alt 75 sager om revalideringshjælp fra 5 kommuner. Behandlingen af dette egen drift-projekt blev færdiggjort i april måned 2004, og rapporten herom er gengivet på s. 794. De resterende to projekter vedrørende henholdsvis 50 aktindsigtssager fra Told- og Skattestyrelsen og 30 sager fra et regionalt (psykiatrisk) patientklagenævn er endnu ikke afsluttet.

3. Afsluttede sager

Der blev afsluttet i alt 4.094 sager i perioden 1. januar – 31. december 2003.

1.011 (24,7 %) af de afsluttede sager blev realitetsbehandlet. 202 (20,0 %) af de realitetsbehandlede sager gav anledning til kritik, henstilling eller begge dele i forhold til den pågældende myndighed. Hovedemnet i 66 (32,7 %) af de sager som gav anledning til kritik, henstilling mv., var afgørelser, mens sagsbehandling mv. var hovedemnet i de resterende sager. Figur 2 og 3 i afsnit I.F 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 vil kunne 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 2003 blev 538 (53,2 %) af de realitetsbehandlede sager afsluttet på det foreliggende grundlag 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. Sager der er afsluttet på dette grundlag, er eksempelvis omtalt på s. 398 (sag nr. 13-4, j.nr. 2000-3087-050) og s. 426 (sag nr. 13-6, j.nr. 2002-2595-710) i kapitel III. I 2003 blev i alt 48 sager afsluttet på dette grundlag. Som nævnt afsluttes sagerne uden at jeg foretager en endelig realitetsbehandling heraf, og sagerne indgår derfor i antallet af afviste sager, jf. nedenfor.

I alt blev 3.083 sager (75,3 %) afvist uden at der blev foretaget en realitetsbehandling af sagen. I afsnit I.F (s. 17) er der i tabel 3 og figur 6 redegjort nærmere for hvor mange sager der blev afvist i 2003, og af hvilke grunde. Heraf fremgår det bl.a. at 1.414 (45,9 %) 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 idet jeg dog samtidig gjorde opmærksom på muligheden for at klage til mig når de nævnte klagemuligheder var udnyttet og der var truffet endelig afgørelse i sagen. For disse 1.414 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 946 (30,7 %) af de sager der blev afvist i 2003, 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 skete der i samme sag oversendelse flere gange. I alt blev der i 2003 oversendt klager til rette forvaltningsmyndighed i 1.056 tilfælde.

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

I én klagesag indkommet i 2003 har jeg erklæret mig inhabil. Folketingets Retsudvalg overdrog til landsdommer Holger Kallehauge at behandle denne sag. Sager hvori jeg har erklæret mig inhabil, indgår ikke i opgørel-

serne over ombudsmandens sagsrestance, sagsbehandlingstid og afsluttede sager.

I 2003 har Færøernes Lagting overdraget mig to sager som sætteombudsmand for Lagtingets Ombudsmand. Grønlands Lands-ting har i perioden ikke overdraget mig sager som sætteombudsmand for Landstingets Ombudsmand. Sådanne sager indgår i øvrigt ikke i de statistiske opgørelser og omtales heller ikke på anden måde i beretningen.

5. Ombudsmandens sagsrestance

Pr. 1. juni 2004 var 177 konkrete enkeltsager der var oprettet før den 1. januar 2003, ikke afsluttet. Egen drift-projekterne vedrørende Told- og Skattestyrelsen (50 aktindsigtssager), 30 sager fra et regionalt patientklagenævn og endelig projektet vedrørende bødesager (hvori indgår 75 sager fra 5 politikredse) var ligeledes verserende pr. 1. juni 2004.

132 af de uafsluttede konkrete enkeltsager var oprettet i 2003, og 45 var oprettet i tidligere år. Nogle af de uafsluttede enkeltsager afventede at vedkommende myndighed eller klager skulle fremkomme med en udtalelse inden sagen kunne afsluttes, eller afventede i øvrigt klageren eller en myndighed.

Uafsluttede sager	177
Sager der afventede myndigheder eller klager.....	71
Sager der afventede ombudsmanden	106

4 af de 177 uafsluttede enkeltsager var inspektionssager; heraf afventede 2 en udtalelse fra myndighederne og 2 ombudsmandens afsluttende behandling.

6. Ombudsmandens sagsbehandlingstid

Normalt modtager klagerne – også i sager som senere afvises – et første svar fra ombudsmanden inden 10 dage efter modtagelsen af klagen. 53,7 % af de afviste klagesager blev også afsluttet inden der var gået 10 dage efter modtagelsen af klagen. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager som blev afvist, var i øvrigt 29 dage.

Den gennemsnitlige behandlingstid var

5,5 måned (164 dage) for realitetsbehandlede konkrete sager afsluttet i 2003.

Pr. 1. juni 2004 var der som nævnt ovenfor 177 konkrete sager som ikke var afsluttet 5 måneder efter oprettelsen. Heraf afventede 106 ombudsmanden.

F. Tabeller og figurer

En detaljeret talmæssig gennemgang af de sager som blev afsluttet i beretningsåret 2003, fremgår af tabel 1-4 nedenfor. I afsnittet er endvidere medtaget 7 figurer som giver 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 dette ofte vil være tilfældet.

Tabellen afspejler som udgangspunkt myndighedernes ressortfordeling ved beretningsårets afslutning. Hvis et organ har ændret betegnelse i løbet af år 2003, vil afsluttede sager vedrørende denne myndighed derfor normalt figurere under den myndighedsbetegnelse der var gældende ved årets udgang.

2. Kommunale sager (Tabel 2)

Tabel 2 indeholder en oversigt over alle kommunale sager afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2003 fordelt på kommune- type, forvaltningstype og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen.

Registrering af sagerne efter forvaltningstype er sket ud fra den enkelte sags hoved-

emne. Der er tale om en funktionel og ikke en organisatorisk opdeling. Kommuner og amtskommuner har en ret udstrakt frihed til selv at organisere deres forvaltning. Det afgørende for rubriceringen af en sag i min betretning 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 2003. Af tabel 3 fremgår også fordelingen af kommunale sager (dvs. sager med en kommunal myndighed som hovedmyndighed) på de forskellige afvisningsgrunde.

4. Egen drift-sager (Tabel 4)

Tabel 4 indeholder en emnemæssig redegørelse for 120 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 (9) 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 2003. 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 arten af 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 hovedemnet i over halvdelen af de klager der blev afvist, var 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, procesbevillinger, udlændingeforhold og familieretlige forhold). Figur 6 viser fordelingen af sager afvist i 2003, fordelt på de enkelte afvisningsgrunde; denne figur svarer til oversigten i tabel 3. I figur 7 er samtlige kommunale sager fordelt på forvaltningstype; denne figur svarer til tabel 2.E.

Tabel 1 Alle sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2003, fordelt på hovedmyndighed og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2003 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
A. Statslige myndigheder				
1. Beskæftigelsesministeriet				
Departementet	17	11	6	0
Arbejdsmarkedets Ankenævn	41	10	30	1
Arbejdsmarkedsstyrelsen	5	5	0	0
Arbejds miljølagenævnet	3	2	1	0
Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)	1	1	0	0
Arbejds miljøinstituttet (AMI)	1	0	1	0
Arbejdsmarkedsråd, i alt	8	3	3	2
– Fyns Amt	1	1	0	0
– Nordjyllands Amt	1	0	0	1
– Roskilde Amt	1	0	0	1
– Storkøbenhavn	1	0	1	0
– Storstrøms Amt	1	1	0	0
– Vejle Amt	1	1	0	0
– Vestsjællands Amt	1	0	1	0
– Århus Amt	1	0	1	0
Arbejdsformidlinger	16	14	2	0
Arbejdstilsynet	6	6	0	0
Arbejdsdirektoratet	11	7	4	0
Lønmodtagerne Dyrtidsfond	1	1	0	0
Arbejdsskadestyrelsen	18	18	0	0
Statens Forligsinstitution	1	1	0	0
<i>I alt</i>	129	79	47	3

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2003 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
2. Finansministeriet				
Departementet	11	6	0	5
Finansstyrelsen	3	2	1	0
Personalestyrelsen	6	4	1	1
<i>I alt</i>	20	12	2	6
3. Forsvarsministeriet				
Departementet	18	10	6	2
Forsvarskommandoen	1	1	0	0
Hjemmeværnet	5	4	0	1
<i>I alt</i>	24	15	6	3
4. Indenrigs- og Sundhedsministeriet				
Departementet	61	36	19	6
Statsamter i alt	51	45	4	2
– Frederiksborg	7	5	1	1
– Fyns	4	4	0	0
– Københavns	9	8	0	1
– Københavns Overpræsidium	8	7	1	0
– Nordjyllands	3	3	0	0
– Ribe	1	1	0	0
– Roskilde	3	2	1	0
– Storstrøms	3	3	0	0
– Vejle	4	4	0	0
– Vestsjællands	4	4	0	0
– Århus	5	4	1	0
Tilsynsråd, i alt	57	37	19	1
– Bornholms	1	1	0	0
– Frederiksborg	4	3	1	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2003	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
– Fyns	4	3	1	0
– Københavns	5	3	1	1
– Ribe	1	1	0	0
– Ringkøbing	1	1	0	0
– Roskilde	2	1	1	0
– Storstrøms	9	6	3	0
– Sønderjyllands	12	8	4	0
– Vejle	3	2	1	0
– Vestsjællands	11	5	6	0
– Viborg	3	3	0	0
– Århus	1	0	1	0
Strukturkommissionen	2	2	0	0
Beredskabsstyrelsen	1	1	0	0
Lægemiddelstyrelsen	6	6	0	0
Sundhedsstyrelsen	7	7	0	0
Embedslægeinstitutioner, i alt	1	1	0	0
– København og Frederiksberg	1	1	0	0
Sundhedsvæsenets Patientklagenævn	45	32	12	1
Psykiatriske patientklagenævn, i alt	3	3	0	0
– Frederiksborg Amt	1	1	0	0
– Vestsjællands Amt	1	1	0	0
– Århus Amt	1	1	0	0
<i>I alt</i>	234	170	54	10
5. Justitsministeriet				
Departementet	85	56	18	11
Civilretsdirektoratet	162	80	80	2
Datatilsynet	8	6	2	0
Domstolsstyrelsen	2	2	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2003	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
Direktoratet for Kriminalforsorgen	165	102	45	18
Statsfængsler	43	36	2	5
Pensioner	2	0	1	1
Arresthuse ¹	63	40	16	7
Kriminalforsorgsafdelinger	2	1	0	1
Erstatningsnævnet ²	7	3	2	2
Retslægerådet	1	1	0	0
Rigsadvokaten	34	24	10	0
Rigspolicehøved	62	59	1	2
Politimestre	83	67	5	11
Statsadvokater, i alt	77	57	19	1
– Fyn mv.	8	6	2	0
– København mv.	13	6	6	1
– Sjælland	18	12	6	0
– Sønderborg	10	10	0	0
– Viborg	10	6	4	0
– Ålborg	17	16	1	0
– Uspecificeret	1	1	0	0
<i>I alt</i>	796	534	201	61
6. Kirkeministeriet				
Departementet	25	16	6	3
Biskopper	3	3	0	0
Stiftsøvrigheder, i alt	2	2	0	0
– Københavns Stift	1	1	0	0
– Viborg Stift	1	1	0	0
Kordegnekontorer	1	1	0	0
Menighedsråd	4	4	0	0
Provstiudvalg	2	2	0	0
<i>I alt</i>	37	28	6	3

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2003	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
7. Kulturministeriet				
Departementet	17	7	4	6
Danmarks Radio	18	17	1	0
TV 2	6	6	0	0
Det kongelige Bibliotek	2	2	0	0
Litteraturrådet	1	1	0	0
<i>I alt</i>	44	33	5	6
8. Miljøministeriet				
Departementet	9	7	1	1
Forskningscentret for Skov og Landskab	1	0	1	0
Miljøstyrelsen	5	4	0	1
Naturklagenævnet	49	24	24	1
Skov- og Naturstyrelsen	18	13	5	0
<i>I alt</i>	82	48	31	3
9. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration				
Departementet	410	333	72	5
Flygtningenævnet	51	51	0	0
Udlændingestyrelsen	254	243	11	0
<i>I alt</i>	715	627	83	5
10. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet)				
Departementet	14	6	7	1
Direktoratet for Fødevareerhverv	7	5	1	1
Fiskeriinspektorer	1	1	0	0
Fødevaredirektoratet	5	4	1	0
Jordbrugskommissioner, i alt	2	2	0	0
– Storstrøms Amt	1	1	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2003	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
– Nordjyllands Amt	1	1	0	0
Plantedirektoratet	1	1	0	0
<i>I alt</i>	30	19	9	2
11. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling				
Departementet	19	7	10	2
Danmarks Grundforskningsfond	1	1	0	0
Forskningsstyrelsen	1	1	0	0
IT- og Telestyrelsen	3	3	0	0
Udvalgene Vedr. Videnskabelig Uredelighed	4	4	0	0
Universiteter og højere læreanstalter	8	8	0	0
<i>I alt</i>	36	24	10	2
12. Skatteministeriet				
Departementet	9	7	0	2
Landsskatteretten	22	15	6	1
Told- og Skattestyrelsen	28	21	7	0
Regionale told- og skattemyndigheder, i alt	25	21	3	1
– ToldSkat Fyn	2	1	1	0
– ToldSkat København	9	7	2	0
– ToldSkat Nordjylland	0	0	0	0
– ToldSkat Nordsjælland-Bornholm	6	6	0	0
– ToldSkat Syddjylland	2	2	0	0
– ToldSkat Sydsjælland	1	1	0	0
– ToldSkat Østjylland	5	4	0	1
Vurderingsankenævn, i alt	4	4	0	0
– Frederiksborg Amt	1	1	0	0
– Københavns og Frederiksberg Kommuner	1	1	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2003	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
– Vestsjællands Amt	1	1	0	0
– Århus Amt	1	1	0	0
<i>I alt</i>	88	68	16	4
13. Socialministeriet				
Departementet	12	8	2	2
Den Sociale Ankestyrelse	104	35	64	5
Den Sociale Sikringsstyrelse	15	15	0	0
Den Sociale Pensionsfond	1	1	0	0
Psykolognævnet	2	2	0	0
Sociale nævn, i alt	265	107	136	22
– Bornholms Amt	2	0	1	1
– Frederiksborg Amt	18	7	10	1
– Fyns Amt	10	1	7	2
– Københavns Amt	28	12	13	3
– Københavns og Frederiksberg Kommuner	35	23	9	3
– Nordjyllands Amt	22	10	11	1
– Ribe Amt	18	7	8	3
– Ringkøbing Amt	4	0	4	0
– Roskilde Amt	8	3	5	0
– Storstrøms Amt	15	5	10	0
– Sønderjyllands Amt	10	4	5	1
– Vejle Amt	15	10	4	1
– Vestsjællands Amt	13	5	6	2
– Viborg Amt	10	7	3	0
– Århus Amt	57	13	40	4
<i>I alt</i>	399	168	202	29

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2003 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
14. Statsministeriet				
Departementet	21	18	1	2
<i>I alt</i>	21	18	1	2
15. Trafikministeriet				
Departementet	19	10	6	3
DSB	3	3	0	0
Færdselsstyrelsen	5	4	1	0
Posttilsynet	1	0	1	0
Statens Luftfartsvæsen	1	1	0	0
Vejdirektoratet	16	5	8	3
Kommissarius	1	1	0	0
Statens Bilinspektion	1	1	0	0
<i>I alt</i>	47	25	16	6
16. Udenrigsministeriet				
Departementet	10	7	2	1
Danske repræsentationer i udlandet	2	2	0	0
<i>I alt</i>	12	9	2	1
17. Undervisningsministeriet				
Departementet	12	9	2	1
Institutionsstyrelsen	6	4	0	2
Landbrugsuddannelsesrådet	1	1	0	0
Nævnet vedr. EU-oplysning	1	1	0	0
Uddannelsesstyrelsen	12	8	4	0
Ankenævnet for Uddannelsesstøtten	4	2	2	0
SU-styrelsen	4	4	0	0
Erhvervsskoler	2	2	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2003	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
Andre videregående uddannelsesinstitutioner	2	1	0	1
<i>I alt</i>	44	32	8	4
18. Økonomi- og Erhvervsministeriet				
Departementet	23	20	2	1
Eksport Kredit Fonden	1	1	0	0
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	2	1	1	0
Erhvervs- og Boligstyrelsen	7	5	1	1
Erhvervsankenævnet	3	1	2	0
Forbrugerstyrelsen	1	1	0	0
Konkurrencestyrelsen	1	1	0	0
Energistyrelsen	1	1	0	0
Energiklagenævnet	3	0	3	0
Energitilsynet	3	3	0	0
Finanstilsynet	2	2	0	0
Danmarks Nationalbank	1	1	0	0
Søfartsstyrelsen	1	1	0	0
<i>I alt</i>	49	38	9	2
B. Kommunale myndigheder³				
Amtskommuner	122	93	21	8
Københavns og Frederiksberg Kommuner	190	144	32	14
Primærkommuner	542	469	46	27
Særlige kommunale enheder	27	25	1	1
Kommunale fællesskaber	1	1	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2003 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
C. Andre myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence				
DSB S-tog a/s ⁴	1	0	1	0
D. Myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence (A+B+C)				
Statslige myndigheder i alt (A)	2.807	1.947	708	152
Kommunale myndigheder i alt (B)	882	732	100	50
Andre myndigheder mv. i alt (C)	1	0	1	0
<i>I alt</i>	3.690	2.679	809	202
E. Institutioner mv. uden for ombudsmandens kompetence				
Domstole mv. ⁵	74	74		
Tvistnævn ⁶	14	14		
Andre institutioner, selskaber, virksomheder og personer	139	139		
<i>I alt</i>	227	227		
F. Sager som ikke har angået bestemte institutioner mv.				
	177	177		
Året i alt (A + B + C + E + F)	4.094	3.083	809	202

1. Arresthuse omfatter tillige sager vedrørende Københavns Fængsler der i beretningen for tidligere år var opført under statsfængsler.
2. Tidligere Nævnet vedrørende erstatning til ofre for forbrydelser.
3. Se endvidere tabel 2.

4. DSB S-tog a/s er ikke en del af den offentlige forvaltning. Den jernbanevirksomhed der udøves af aktieselskabet som led i forhandlet trafik, er imidlertid omfattet af ombudsmandens kompetence, jf. DSB-lovens § 19, stk. 2 (lov nr. 485 af 1. juli 1998).
5. Jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 2, og lov om domstolsstyrelsen, § 8.
6. Organer omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3.

Tabel 2 Alle kommunale sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet 1. januar – 31. december 2003 fordelt på kommunetype⁷, forvaltningstype og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 2: Alle kommunale sager 2003 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
A. Primærkommunale sager				
Personaleforvaltning	68	53	8	7
Skatteforvaltning	61	60	0	1
Skole- og kulturforvaltning	21	19	0	2
Social- og sundhedsforvaltning	323	293	22	8
Teknik- og miljøforvaltning	192	129	44	19
Anden forvaltning	36	30	3	3
Uspecificeret forvaltning	17	16	1	0
<i>I alt</i>	718	600	78	40
B. Amtskommunale sager				
Personaleforvaltning	16	14	1	1
Skole- og kulturforvaltning	7	7	0	0
Sygehus- og sundhedsforvaltning	44	34	7	3
Social- og psykiatريفorvaltning	37	29	8	0
Teknik- og miljøforvaltning	21	18	2	1
Anden forvaltning	9	2	3	4
Uspecificeret	2	2	0	0
<i>I alt</i>	136	106	21	9
C. Sager fra særlige kommunale enheder⁸				
Skatteforvaltning	14	14	0	0
Social- og sundhedsforvaltning	3	3	0	0
Sygehus- og sundhedsforvaltning	6	5	0	1
Teknik- og miljøforvaltning	3	2	1	0
Anden forvaltning	1	1	0	0
<i>I alt</i>	27	25	1	1

Tabel 2: Alle kommunale sager 2003 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
D. Sager fra kommunale fællesskaber⁹				
Teknik- og miljøforvaltning	1	1	0	0
<i>I alt</i>	1	1	0	0

Tabel 2: Alle kommunale sager 2003 Myndighed mv.	Afsluttede sager i alt	Relativ fordeling i %
E. Samtlige kommunale sager fordelt på forvaltningstype		
Personaleforvaltning	84	9,5
Skatteforvaltning	75	8,5
Skole- og kulturforvaltning	29	3,3
Social- og sundhedsforvaltning	325	36,8
Social- og psykiatريفorvaltning	37	4,2
Sygehus- og sundhedsforvaltning	50	5,7
Teknik- og miljøforvaltning	217	24,6
Anden forvaltning	42	4,8
Uspecificeret forvaltning	23	2,6
<i>I alt</i>	882	100

7. Sager vedrørende Københavns og Frederiksberg Kommuner er søgt fordelt på kommune-type ud fra en vurdering af om en sag som den pågældende i resten af landet ville have været primær- eller amtskommunal.
8. Som eksempler på særlige kommunale enheder kan nævnes skatteankenævn, børn- og unge-udvalg, kommunale bevillingsnævn, ældreråd, Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS) og Hovedstadsområdet Trafikselskab (HT). I tabel 2 er også medtaget 8 sager fra 4 typer kommunale tvistnævn (beboerklagenævn, hegnsyn, huslejenævn og Ankenævnet for Københavns huslejenævn) som i tabel 1 ikke er medtaget under B. Kommunale myndigheder, men under E. Organer omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3 ("tvist-nævn").
9. Som eksempler på kommunale fællesskaber kan nævnes et amtsligt trafikselskab og et regionalt naturgasselskab.

Tabel 3 Sager afvist i 2003

Tabel 3: Sager afvist i 2003		
Myndighed mv.	Sager i alt	Heraf kommunale sager
1. Endelige afvisninger		
1. Klagen var for sent indgivet (ombudsmandslovens § 13, stk. 3)	111	30
2. Klagen angik en domstol, dommere eller forhold som var eller kunne forventes bedømt af domstolene (ombudsmandslovens § 7, stk. 2)	146	11
3. Klagen vedrørte andre forhold uden for ombudsmandens kompetence, herunder lovgivningsspørgsmål, private retsforhold og lignende (jf. særligt ombudsmandslovens § 7, stk. 1, modsætningsvis)	232	7
4. De administrative muligheder for behandling af sagen var ikke udtømt og kan ikke længere udnyttes (ombudsmandslovens § 14)	33	20
5. Klageren præciserede trods opfordring hertil ikke klagen tilstrækkeligt til at klagen kunne behandles, eller klagen blev tilbagekaldt	134	45
6. Forespørgsler mv. uden egentlig klage	310	40
7. Andre henvendelser, herunder klager som ombudsmanden besluttede at afvise (ombudsmandslovens § 16, stk. 1), og anonyme klager (ombudsmandslovens § 13, stk. 2).	609	109
8. Myndighederne har genoptaget behandlingen af sagen efter at ombudsmanden har bedt myndigheden om en udtalelse herom	48	3
9. Sager rejst af egen drift (jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1) som blev afsluttet uden at være fuldt ud realitetsbehandlet	46	6
<i>Endelige afvisninger i alt</i>	1.669	271
2. Foreløbige afvisninger		
De administrative muligheder for behandling af sagen var ikke udtømt (ombudsmandslovens § 14)	1.414	461
<i>Foreløbige afvisninger i alt</i>	1.414	461
Året i alt (1 + 2)	3.083	732

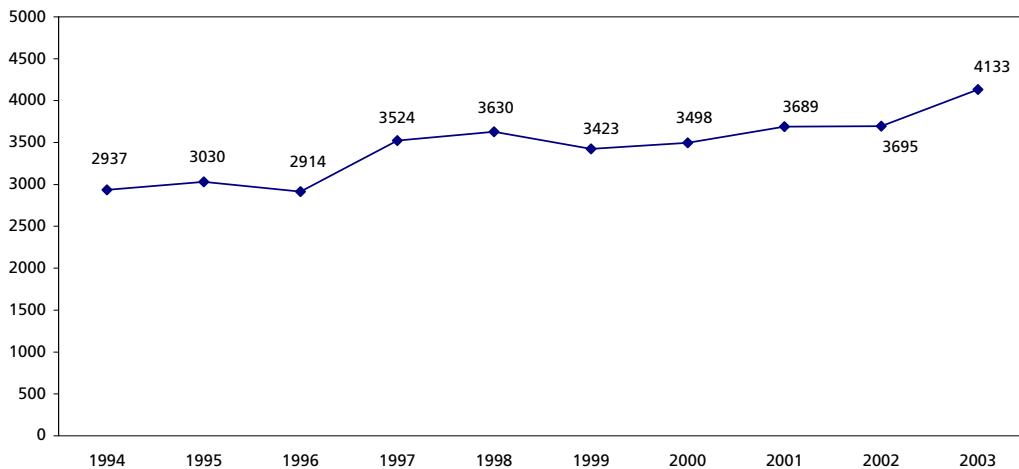
Tabel 4 Emnemæssig opdeling af alle konkrete egen drift-sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet 1. januar 2003 - 31. december 2003 (journalplanstatistik for egen drift-sager)

Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
001. Aktindsigt i arbejdsmarkedsretlige og sociale sager	1	1	0	0
004. Partshøring i arbejdsmarkedsretlige og sociale sager	1	0	1	1
020. Arbejdsløshedsdagpenge	1	1	0	0
022. Andre ydelser til arbejdsløshedsforsikrede	1	1	0	0
028. Individuel boligstøtte	1	0	1	1
029. Sikringsydelser, andre spørgsmål	1	1	0	0
040. Tilkendelse af social pension	1	1	0	0
050. Løbende pengeydelse – ikke revalidering	1	1	0	0
059. Social bistand, andre spørgsmål	3	3	0	0
069. Sociale institutioner, andre spørgsmål	1	0	1	0
079. Hjelpeforanstaltninger over for børn og unge, andre spørgsmål	1	1	0	0
120. Lokalplaner	2	0	2	2
122. Landzone	1	0	1	1
149. Naturbeskyttelse, andre spørgsmål	1	0	1	1
160. Byggeslovgivning	4	0	4	3
169. Byggeri og boliger, andre spørgsmål	1	0	1	1
299. Andet vedrørende sager om skatter, afgifter, budget og økonomi	1	0	1	1
309. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager vedrørende erhvervsregulering mv.	1	1	0	0
340. Landbrugsejendomme	1	1	0	0
401. Aktindsigt i sager om kommuner, sundhed, udenrigsforhold og for-svar	1	1	0	0

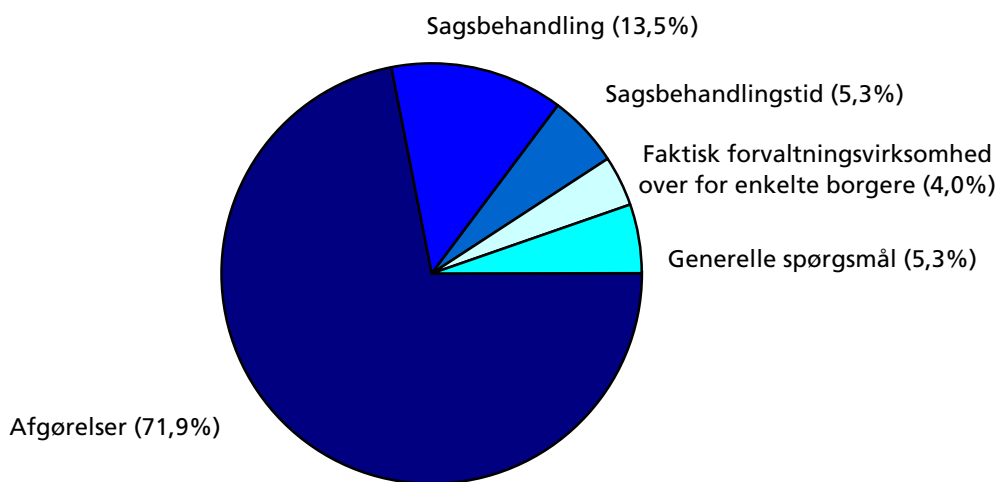
Tabel 4: Egen drift-sager 2003 Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
409. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager om kommuner, sundhed, udenrigsforhold og for-svar	2	1	1	1
415. Grønland	1	0	1	0
426. Sygehuse i øvrigt	1	1	0	0
429. Sundhedsvæsen, andre spørgsmål	2	1	1	1
441. Værnepligt	1	0	1	1
516. Veje	1	1	0	0
600. Sagsbehandlingstid i sager om justitsforhold, udlændinge mv.	1	1	0	0
601. Aktindsigt i sager om justitsforhold, udlændinge mv.	1	1	0	0
609. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager om justitsforhold, udlændinge mv.	3	2	1	1
611. Forhold vedr. politiet i øvrigt	1	1	0	0
612. Færdselssager	2	1	1	0
618. Generelle forhold vedrørende detentioner	2	2	0	0
621. Afsoningssted og overførsel	1	1	0	0
626. Selvmordsforsøg, selvmord og andre dødsfald	43	0	43	7
628. Generelle forhold vedr. stats-fængsler, pensioner, arresthuse og varetægtsurogater mv.	10	9	1	0
629. Varetægtsfængsel og straffuldbyrdelse, andre spørgsmål	1	0	1	1
641. Asylsager (ikke afgjort efter åbenbart grundløs-proceduren)	20	2	0	0
643. Opholds- og arbejdstilladelse i øvrigt	3	3	0	0
750. Arkiver	1	1	0	0
802. Begrundelse i personalesager	1	1	0	0
810. Ansættelse	2	1	1	1
813. Afskedigelse (bortset fra som disciplinær sanktion)	1	1	0	0

Tabel 4: Egen drift-sager 2003 Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
815. Ytringsfrihed	4	4	0	0
819. Personalesager, andet	7	5	2	2
<i>I alt</i>	120	53	67	26

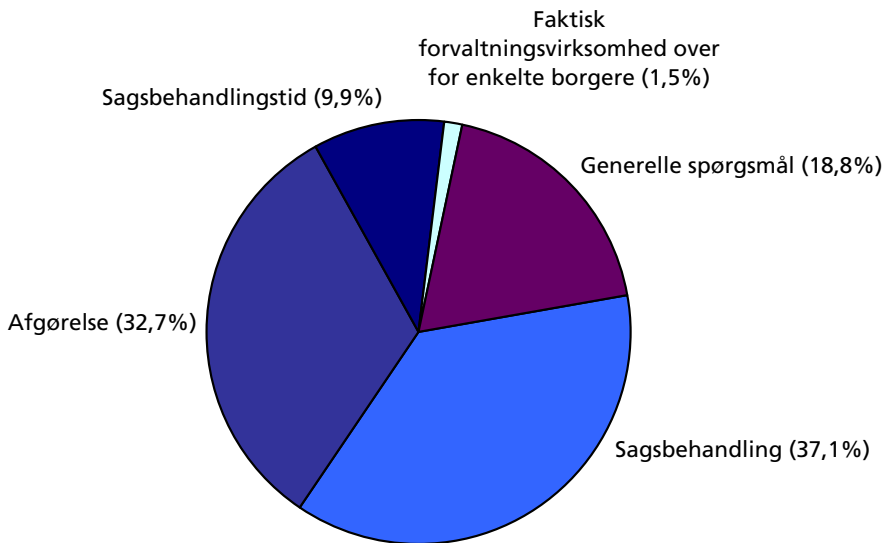
Figur 1
Sagstal i de sidste 10 år



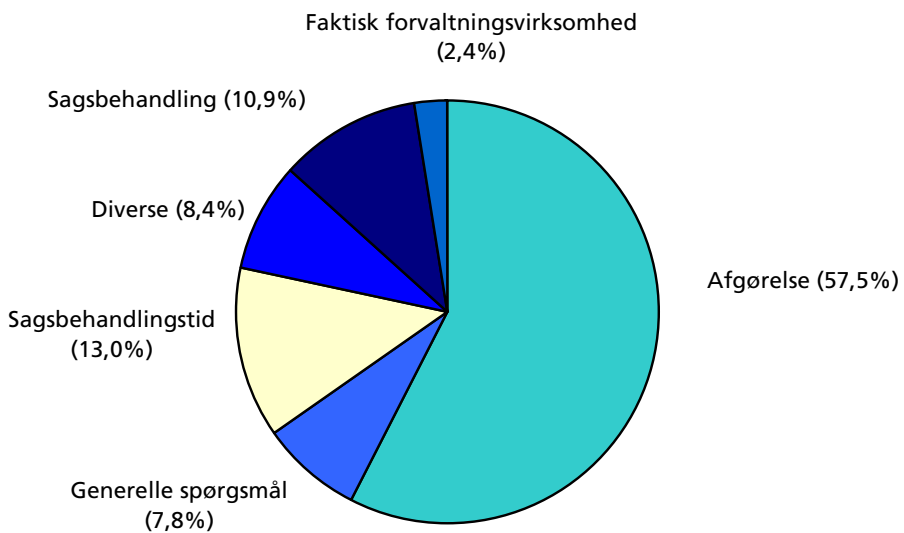
Figur 2
Realitetsbehandlede sager i 2003 fordelt efter hovedemne



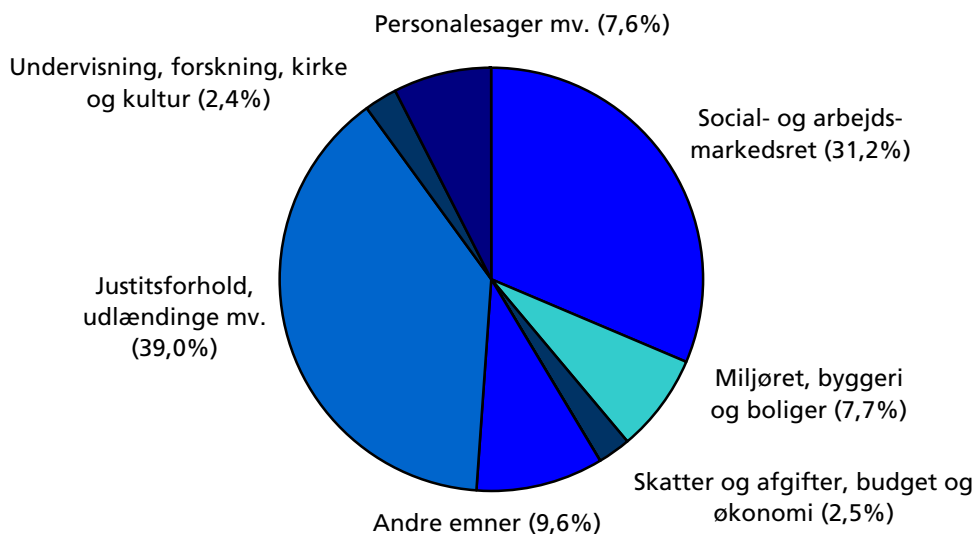
Figur 3
Sager i 2003 med kritik/henstilling fordelt efter hovedemne



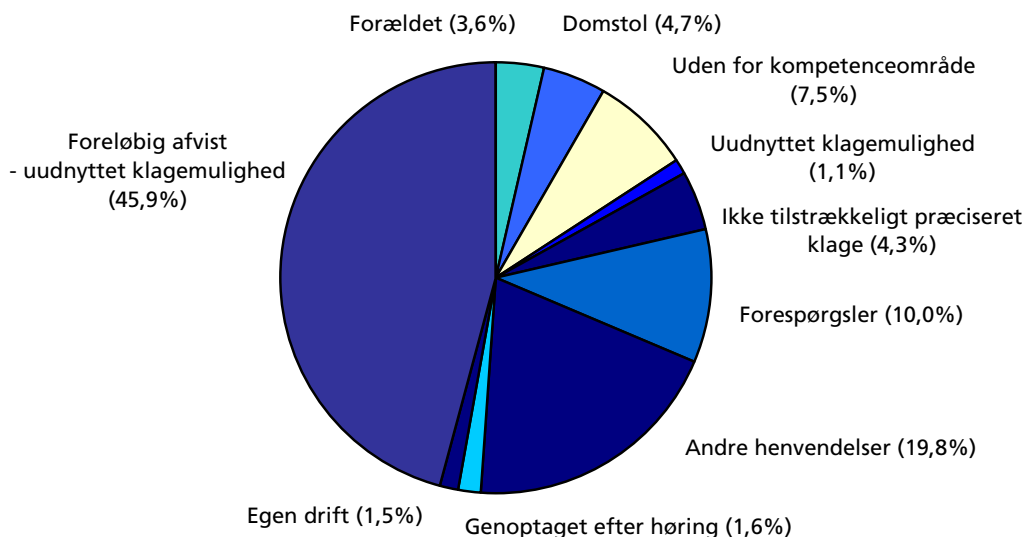
Figur 4
Afviste sager i 2003 fordelt efter hovedemne



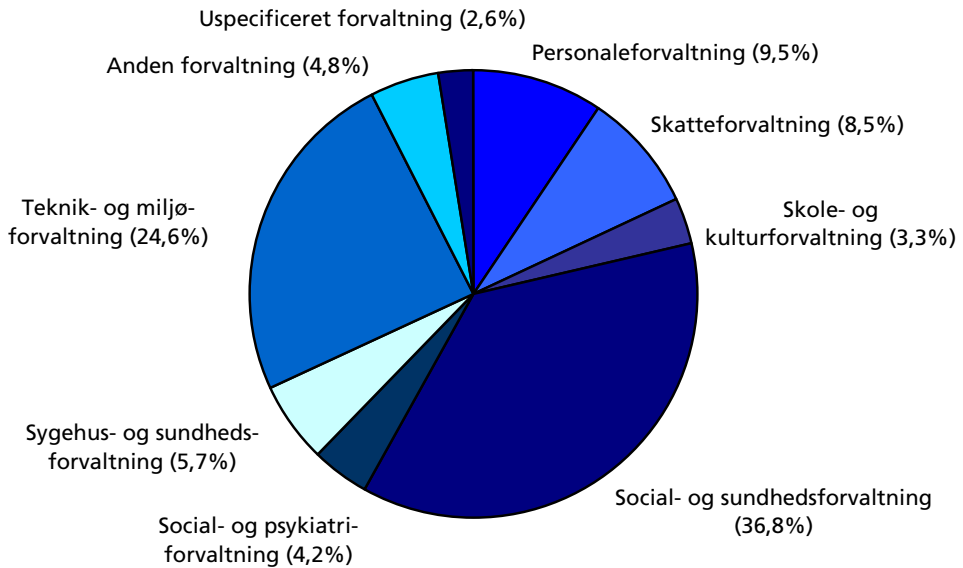
Figur 5
Realitetsbehandlede sager i 2003 fordelt på forvaltningstype



Figur 6
Afviste klager i 2003 fordelt efter afvisningsgrund



Figur 7
Samtlige kommunale sager afsluttet 2003 fordelt på
forvaltningstype



Generelle forvaltningsretlige spørgsmål mv.

A. Sagsbehandlingsspørgsmål

1. Afgørelsesbegrebet	42
2. Partsbegrebet	44
3. Kompetence	45
4. Inhabilitet	46
5. Vejledningspligt	48
6. Notatpligt	50
7. Officialprincippet	52
8. Partshøring	54
9. Partsaktindsigt	58
10. Aktindsigt efter offentlighedsloven	60
11. Tavshedspligt, videregivelse og indhentelse af oplysninger mv.	62
12. Begrundelse	63
13. Skriftlighed	66
14. Afgørelsens meddelelse	66
15. Offentligt opslag	66

B. Hjemmelsspørgsmål

1. Generelle spørgsmål	66
------------------------------	----

C. Kontrol med forvaltningen

1. Administrativ rekurs	75
2. Tilsyn	77
3. Genoptagelse og tilbagekaldelse	77
4. Folketingets Ombudsmand	78

Adskillige af de sager der omtales 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 medlemmer andet fremgår eller forudsættes ved særlige lovbestemmelser; hertil føjer sig sådanne beslutninger som efter fast tradition og praksis anses for afgørelser".

En række personalebeslutninger såsom afskedigelsesbeslutninger, forflytninger og ansættelsesbeslutninger anses for afgørelser, mens tjenestebefalinger falder udenfor.

a) I *sag 3-1* blev en konstabel hjemsendt fra tjeneste i en international styrke. Under hensyn til at beslutningen byggede på individuelle og bebrejdesværdige forhold hos konstablen, og til at denne bedømmelse havde en negativ indflydelse på konstablens fremtidige muligheder for ansættelse i forsvaret, anså ombudsmanden beslutningen for at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

b) I *sag 5-1* blev en tjenestemand ansat vicekriminalkommisær flyttet til en stilling som sagsbehandler uden lederansvar. Forinden var han under et møde med stationslederen blevet gjort opmærksom på at ledelsen var

utilfreds med den måde han ledede sin gruppe på. Der blev samtidig stillet en række krav til ham som var begrundet i hans manglende egnethed som gruppeleder. Det måtte lægges til grund at politimesteren ikke betragtede disse omstændigheder som tjenesteforhold fra vicekriminalkommisærens side. Ombudsmanden lagde derfor til grund at advarslen eller indskærpelsen ikke havde karakter af en sanktion efter tjenestemandens § 24. Der var tale om en reaktion over for diskretionære forhold som lå uden for tjenestemandens område. På baggrund af de konkrete forhold advarslen blev afgivet under, mente ombudsmanden derfor at der var tale om en "diskretionær advarsel" og dermed en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derfor burde ledelsen have partskåret i overensstemmelse med § 19 i forvaltningsloven.

c) Rigsadvokaten afslog i *sag 5-2* et erstatningskrav fra en kvinde hvis fraseparerede mand var blevet myrdet sammen med en anden i sit hus. Kvinden overtog senere huset. Politiet havde skåret et stykke af en køkkenbordplade i forbindelse med efterforskningen for at sikre et bevis, og denne skade ønskede kvinden erstattet. Afgørelsen blev truffet på grundlag af retsplejelovens § 1018 c hvorefter der kan ydes erstatning for indgreb som led i strafferetlig forfølgning hvis det findes rimeligt. Ombudsmanden lagde til grund at afslaget var en afgørelse og dermed omfattet af begrundelsespligten i forvaltningslovens § 22.

d) I *sag 6-1* gav ombudsmanden udtryk for at en kirkemusikskoles beslutning om at bortvise en elev fra skolen utvivlsomt var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

e) I *sag 7-1* søgte en mand optagelse på en musikskole. Den 20. marts 2001 var han til optagelsesprøve og fik bedømmelsen "måske egnede". Ansøgeren klagede over prøveforløbet og bad om en omprøve, men skolen

fastholdt prøven. Den 4. maj 2001 fik manden afslag på sin ansøgning om optagelse. Han klagede til Statens Musikråd og senere til Kulturministeriet over sagens behandling, men fik ikke medhold. Derpå indgav han klage til ombudsmanden. Ombudsmanden undersøgte blandt andet på hvilket tidspunkt af sagens forløb forvaltningslovens regler burde have været efterlevet. Efter ombudsmandens opfattelse kunne bedømmelsen i forbindelse med optagelsesprøven den 20. marts 2001 ikke anses for en afgørelse, og på dette tidspunkt var der derfor ikke pligt for skolen til først at partshøre eller give en begrundelse. Denne pligt indtrådte imidlertid i forbindelse med afslaget den 4. maj 2001 på mandens ansøgning om optagelse som utvivlsomt var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

f) I *sag 13-2* beskikkede et statsamt en formand for en kommunes huslejenævn. Samtidig afslog statsamtet at beskikke en anden ansøger som havde indstillet sig selv. Ombudsmanden anførte at ansættelse af personer i det offentlige er afgørelser i forvaltningslovens forstand. På linje hermed måtte beskikkelse som den foreliggende også anses for en afgørelse. Dette indebærer at blandt andet reglerne om begrundelsespligt fandt anvendelse, og at ombudsmanden måtte kritisere at statsamtet ikke havde givet en fyldestgørende begrundelse for afgørelsen til den vragede ansøger.

g) I *sag 13-4* lagde ombudsmanden til grund at kommunens fratræk af et beløb i kontanthjælpen som følge af at klagerens mand forbrugte egne varer fra sin grønthandel, var en afgørelse, og at kvinden derfor burde have været partshørt inden afgørelsen blev truffet.

h) En fuldmægtig i Undervisningsministeriet fik i *sag 17-1* den 2. december 1998 en advarsel der indebar at han med virkning fra 15. maj 1999 blev omplaceret til en styrelse

under ministeriet med en prøvetid på 6 måneder. Baggrunden for advarslen var manglende samarbejdsevne og -vilje. Hvis prøvetiden forløb tilfredsstillende, ville fuldmægtigen kunne blive i stillingen; hvis ikke måtte han regne med at blive afskediget. Da ministeriet i forbindelse med beslutningen om omplaceringen vurderede at fuldmægtigen ikke levede op til ministeriets minimumskrav, at de forhold der blev omtalt i advarslen, kunne begrunde en afskedigelse, og at den fremtidige ansættelse under alle omstændigheder var begrænset til styrelsen også i tilfælde af en positiv vurdering efter 6 måneder, mente ombudsmanden at omplaceringen var en afgørelse.

Efter prøvetiden blev fuldmægtigen afskediget, ligeledes på grund af samarbejdsvanskeligheder. Selv om afskedigelsen fremtrådte som en aftale om at fuldmægtigen skulle fratræde med udgangen af januar 2001, anså ombudsmanden også denne disposition for en afgørelse.

i) *Sag 19-2* drejede sig om flytning af en ansat til nyt tjenestested – i dette tilfælde en pædagogmedhjælper som blev flyttet fra en kommunal daginstitution til en anden på grund af samarbejdsvanskeligheder. Allerede fordi hun blev flyttet uden for sit ansættelsesområde, var beslutningen en afgørelse. Da beslutningen ydermere var begrundet i individuelle bebrejdesværdige forhold hos den ansatte, var der, selv om der havde været tale om en flytning inden for ansættelsesområdet, tale om en afgørelse.

Det forhold at flytningen fremtrådte som en aftale, ændrede efter ombudsmandens opfattelse ikke på at der var tale om en afgørelse. I modsætning til Indenrigsministeriet, som i en anden sag havde givet udtryk for at overenskomstsatte kan afskediges uansøgt ved aftale, mente ombudsmanden ikke at en aftale kan træde i stedet for en afgørelse om uansøgt afsked. At der i den foreliggende sag forelå en ensidig beslutning fra kommunens side om at flytte den pågældende,

var utvivlsomt. Ombudsmanden pegede på at sagens forløb i øvrigt illustrerede at en overenskomstansat i forbindelse med afsked har behov for den processuelle beskyttelse som forvaltningslovens partsbeføjelser giver. En formålsfortolkning bestyrkede således den opfattelse at aftalen om den pågældendes fratræden var omfattet af lovens afgørelsesbegreb.

j) I en kommunal ungdomsskole blev der i efteråret 1998 udarbejdet en arbejdspladsvurdering som viste at der blandt personalet var udbredt utilfredshed med det psykiske arbejdsmiljø på skolen, og at en væsentlig del af problemet var ungdomsskoleinspektørens ledelsesstil (*sag 19-2*). I den anledning indledte kommunen en undersøgelse med henblik på at afklare om der skulle anvendes personaleretlige reaktioner over for inspektøren. Der gennemførtes således i løbet af efteråret 1999 samtaler med personalet på skolen, og i foråret 2000 blev et spørgeskema sendt til medarbejderne på skolen som opfølgning på arbejdspladsvurderingen fra 1998. Den 17. november 1999 havde kommunens kulturdirektør en tjenstlig samtale med inspektøren hvorunder hun fik indskærpet at hun skulle ændre sin ledelsesstil. Den 18. april 2000 fik inspektøren under en samtale med kulturdirektøren at vide at han agtede at indstille til økonomiudvalget at hun blev afskediget, men at en opsigelse fra hendes side ville standse en eventuel afskedigelses-sag. Den 10. juli 2000 fik inspektøren ansættelsesbrev om at hun tiltrådte en seniorstilling som hun og kommunen siden mødet i april havde indgået aftale om.

Ved vurderingen af om kommunen havde overholdt forvaltningslovens regler, lagde ombudsmanden til grund at der endnu ikke var indledt en afgørelsessag da arbejdspladsvurderingen blev gennemført i 1998. Først da kommunen indledte en undersøgelse mod inspektøren, fik sagen karakter af at være en afgørelsessag. Tilkendegivelsen på mødet den 17. november 1999 betragtede

ombudsmanden som en diskretionær advarsel og en afgørelse; det samme gjaldt tilkendegivelsen den 18. april 2000, ligesom kvindens fratræden som inspektør og efterfølgende tiltrædelse af en seniorstilling, uanset at den fremtrådte som en aftale, var en afgørelse om uansøgt afsked.

2. Partsbegrebet

Hovedparten af forvaltningslovens regler gælder kun for parter. Partsbegrebet er ikke defineret i loven, men det fremgår klart af forarbejderne at der bygges på forvaltningsrettens almindelige partsbegreb hvorefter personer med en væsentlig og individuel interesse i udfaldet af en sag anses for parter.

a) I *sag 6-2* klagede en far til Kirkeministeriet over at hans 7 år gamle datter havde fået nyt efternavn. Moren, som havde forældremyndigheden over datteren, havde anmeldt det nye navn til sin lokale kirke som havde ændret navnet i overensstemmelse med anmeldelsen. Herefter havde pigen samme navn som moren og dennes nye ægtefælle. Faren mente ikke at sagen var blevet behandlet i overensstemmelse med personnavnelovens § 14, stk. 2, om høring af barnet når dette er under 12 år. Ministeriet gav ikke faren medhold i klagen. Under ombudsmandens behandling af sagen kom det frem at ministeriet ikke havde behandlet klagen som rekursinstans, men som tilsynsmyndighed fordi ministeriet ikke anså faren for part i sagen og dermed heller ikke for klageberettiget.

Ombudsmanden udtalte at det følger af forældremyndighedslovens § 19 og samme lovs § 2 modsætningsvis at den af forældrene som ikke har del i forældremyndigheden over et barn, i almindelighed ikke er part i sager vedrørende barnets personlige forhold. Ombudsmanden var således enig i at faren ikke var part i sagen. Hvis der havde været adgang til at klage til ministeriet, ville faren derfor heller ikke have været klageberettiget.

b) En kvinde ønskede i *sag 12-2* aktindsigt i skatteforvaltningens sag om beskatning og afgiftsberegning af dødsboet efter sin søster. Kvinden og hendes bror var legale arvinger efter søsteren og havde således en betydelig interesse i sagens udfald. Skatteforvaltningen afslog ansøgningen på grundlag af offentlighedsloven. Ansøgningen blev ikke bedømt efter kapitel 9 i forvaltningsloven fordi kvinden ikke blev anset for part i sagen. Forvaltningen lagde herved vægt på at dødsboer er selvstændige juridiske personer, og at det er boet ved bobestyreren der er part i skatte- og afgiftssager. Ombudsmanden var enig med skatteforvaltningen og henviste til at kvindens interesse i sagens udfald var indirekte og afledet og ikke så væsentlig at hun kunne anses for part.

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 1-1* handlede om partsaktindsigt. En ledig klagede til et arbejdsmarkedsråd over det arbejdstilbud han havde fået af arbejdsformidlingen. Han bad om aktindsigt i arbejdsformidlingens korrespondance med arbejdsmarkedsrådet, og ansøgningen måtte forstås således at han ønskede en kopi af den sagsfremstilling som arbejdsformidlingens regionskontor havde skrevet til brug for ar-

bejdsmarkedsrådets afgørelse. Den lediges anmodning om aktindsigt blev behandlet af arbejdsformidlingen som afslog anmodningen. Den ledige indgav derpå klage til arbejdsformidlingen som sendte klagen videre til Arbejdsmarkedsstyrelsen. Styrelsen stadfæstede afslaget. Ifølge den dagældende lov om aktiv arbejdsmarkedsindsats, § 62, kunne klager over arbejdsformidlingens arbejdstilbud indbringes for arbejdsmarkedsrådet.

Det følger af forvaltningslovens § 16, stk. 1, at afgørelsen af partsaktindsigt træffes af den myndighed der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag. Da ansøgningen om partsaktindsigt blev indgivet på et tidspunkt hvor den underliggende sag om arbejdstilbud verserede i arbejdsmarkedsrådet, skulle rådet have afgjort om den ledige havde ret til partsaktindsigt. Hverken arbejdsformidlingen eller styrelsen var således kompetente til at træffe afgørelse herom. Da arbejdsmarkedsrådet efterfølgende havde taget stilling til sagen, foretog ombudsmanden sig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

b) En kontraktansat konstabel gjorde tjeneste ved en udstationeret militærenhed. Han blev udsendt som skytte i februar 2000 og blev den 28. april sendt hjem (repatrieret). Beslutningen blev truffet af kompagnichefen og efterfølgende tiltrådt af de overordnede myndigheder, Hærens Operative Kommando, Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet. Afgørelsen byggede på en vurdering af om det var forsvarligt at konstablen fortsat gjorde tjeneste det pågældende sted. Afgørelsen burde efter reglerne have været taget af chefen for det danske kontingent og ikke, som det skete, af kompagnichefen. Endvidere burde afgørelsen først have været drøftet med vagthavende stabslæge i Danmark. Der forelå således inkompetence. Ombudsmanden mente dog ikke at disse fejl havde haft betydning for sagens udfald (*sag 3-1*).

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 linie eller i sidelinien 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 betænkelig-

hed 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.”

Endvidere følger det af ulovbestemte principper at en person kan være udelukket fra en stilling eller et hverv på grund af en interessekonflikt. Der tales om generel inhabilitet. Dette spørgsmål er nu og da lovreguleret, bl.a. i tjenestemandslovens § 17.

a) I *sag 1-1* søgte en ledig om aktindsigt i sin sag om arbejdstilbud. Han havde påklaget sagen til arbejdsmarkedsrådet, og det var derfor rådet der skulle tage stilling til ansøgningen. Ved en fejl tog underinstansen, arbejdsformidlingen, stilling til ansøgningen. Først på et senere tidspunkt traf arbejdsmarkedsrådet afgørelse om ansøgningen. Den fuldmægtig der havde underskrevet den – ugyldige – afgørelse fra arbejdsformidlingen, deltog også i arbejdsmarkedsrådets behandling af sagen. Rådet forklarede at dette beroede på at den pågældende i mellemtiden var tiltrådt stillingen som fungerende sekretariatschef og i den funktion underskrev arbejdsmarkedsrådets breve.

Ombudsmanden mente at den pågældende var specielt inhabil, og henviste i den forbindelse til § 3, stk. 1, nr. 5 – opsamlingsbestemmelsen. Der var ikke tale om inhabilitet i henhold til § 3, stk. 1, nr. 4. Dette skyldtes at arbejdsformidlingens oprindelige afgørelse var ugyldig som følge af inkompetence. Rådets senere afgørelse om aktindsigt var således formelt den første afgørelse i sagen. Da sagsbehandleren rent faktisk havde givet

udtryk for sin opfattelse af sagen i forbindelse med den første – ugyldige – afgørelse, forelå der omstændigheder som rejste tvivl om hans upartiskhed, jf. § 3, stk. 1, nr. 5. Ombudsmanden gav udtryk for at en afgørelse må anses for ugyldig når den er blevet til under medvirken af en inhabil person. Da ombudsmanden i forvejen havde bedt rådet om at genoptage sagen til ny afgørelse, bad han om at spørgsmålet om inhabilitet blev inddraget i forbindelse med den nye behandling af sagen.

I øvrigt henledte ombudsmanden rådets opmærksomhed på en skrivelse af 30. juni 2000 hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen henledte arbejdsformidlingsregionschefernes opmærksomhed på den generelle problematik med hensyn til toinstansinhabilitet som følge af at arbejdsformidlingen er sekretariat for arbejdsmarkedsrådene når disse optræder som klageinstanser i forhold til arbejdsformidlingen.

b) En kommunaldirektør var i *sag 4-1* medlem af bestyrelsen for en sparekasse som var kommunens hovedbankforbindelse, og desuden formand for det lokale menighedsråd. En borger bad ombudsmanden undersøge om det var lovligt at direktøren bestred disse hverv ved siden af kommunaldirektørstillingen. Ombudsmanden tilsluttede sig en opfattelse som Indenrigsministeriet havde fremsat under sagen, om at kommunaldirektøren ville være specielt inhabil i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, i forhold til konkrete sager der vedrørte kommunens forretningsmæssige mellemværender med sparekassen, og andre sager hvori sparekassen havde en særlig interesse i sagens udfald. Ombudsmanden var også enig med ministeriet i at sager af denne type ikke kunne antages at optræde så hyppigt at dette i sig selv kunne føre til at kommunaldirektøren måtte anses for generelt inhabil. Men dette forhold sammenholdt med at kommunaldirektøren er kommunens øverste embedsmand, og at direktøren sædvanligvis udøver

funktioner på områder hvor afgørelser træffes af de kommunalpolitiske organer, bevirkede efter ombudsmandens opfattelse at der i det væsentlige er samme betænkeligheder ved at kommunaldirektøren er medlem af bestyrelsen af et pengeinstitut som kommunen anvender som sin hovedbankforbindelse, som der vil være ved borgmesterens medlemskab. Da Indenrigsministeriet i en tidligere udtalelse havde givet udtryk for at et sådant medlemskab var uforeneligt med borgmesterhvervet, var det ombudsmandens opfattelse at heller ikke en kommunaldirektør kunne være medlem af en sådan bestyrelse. Dog mente ombudsmanden at betænkelighederne bedre end ved borgmestres samtidige varetagelse af de to hverv kunne afbødes ved fastsættelse af nærmere retningslinjer for administration, kontrol mv.

Ombudsmanden mente derimod ikke at de sager som kommunaldirektøren eventuelt måtte være specielt inhabil i som følge af sit medlemskab af menighedsrådet, var af en sådan art og et sådant omfang at det kunne medføre generel inhabilitet.

c) I forbindelse med behandlingen af *sag 4-1* blev ombudsmanden opmærksom på at borgmesteren i kommunen af økonomi- og erhvervsministeren var udnævnt som medlem af bestyrelsen for kommunens hovedbankforbindelse som det offentliges repræsentant. Dette spørgsmål tog ombudsmanden i *sag 4-2* op til undersøgelse af egen drift. Det blev oplyst at udnævnelsen af borgmesteren udløb den 31. december 2002, og at der ikke var mulighed for genudnævnelse da ordningen med offentlige repræsentanter i pengeinstitutter skulle bortfalde.

Ombudsmanden havde ikke bemærkninger i anledning af at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke fandt grundlag for at foretage sig noget i den konkrete sag, under hensyn til at den pågældendes medlemskab udløb den 31. december 2002 uden mulighed for genudnævnelse.

Ministeriet oplyste videre at lovgivningen

vedrørende bestyrelsesmedlemmers hæderlighed og egnethed i bank- og sparekasselovens § 6, stk. 6-10, ikke gav Finanstilsynet mulighed for ved vurderingen af en borgmesters egnethed og hæderlighed (den såkaldte fit and proper-behandling) at lægge vægt på om hvervet som borgmester var foreneligt med hvervet som bestyrelsesmedlem. Ombudsmanden var enig i denne opfattelse. Han mente bl.a. af denne grund at det var hensigtsmæssigt at Finanstilsynet i sin vejledning om krav i den finansielle lovgivning til direktørers, bestyrelsesmedlemmers og aktionærers egnethed og hæderlighed medtog et kort afsnit med beskrivelse af Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Folketingets Ombudsmands praksis i sager om borgmestres habilitet. Samtidig fandt ombudsmanden det hensigtsmæssigt at det pågældende afsnit også beskrev de eventuelle habilitetsproblemer der kunne opstå i tilknytning til kommunaldirektørers inhabilitet. Finanstilsynet gav tilsagn om i en kommende revision af den pågældende vejledning at optage et afsnit som det anførte.

d) *Sag 8-1* drejede sig om miljøministerens eventuelle inhabilitet i forbindelse med to beslutninger om at støtte en folkeskole. Beslutningerne bestod dels i at yde økonomisk tilskud til oprettelse af en økobase i tilknytning til skolen, dels i at ministeriet købte en gård med henblik på skovrejsning og udlejede bygningen på ejendommen til kommunen til brug for økobaseprojektet. Ministeren havde før han blev valgt til Folketinget, været viceskoleinspektør på skolen, og han havde fortsat orlov som tjenestemand fra kommunens skolevæsen. Ministeren medvirkede personligt ved gennemførelse af beslutningerne som til dels blev truffet imod en embedsmandsindstilling. Herudover var der rejst spørgsmål om hvorvidt beslutningen var i overensstemmelse med normal praksis.

Ombudsmanden undersøgte sagen af egen drift og pegede i sin udtalelse på at der

kunne rejses tvivl om hvorvidt ministeren var inhabil på grund af sin tilknytning til kommunen. Ombudsmanden anså det for en fejl at ministeren ikke havde undergivet habilitetsspørgsmålet en nærmere overvejelse, og at han ikke havde underrettet statsministeren med henblik på at denne kunne foretage en afklaring af problemet. I denne forbindelse udtalte ombudsmanden at selv om statsministeren ikke formelt kan anses for den enkelte ressortministers foresatte i den forstand § 6 i forvaltningsloven anvender udtrykket, udøver statsministeren dog en tilsynslignende funktion over for de enkelte ministre. I den givne sammenhæng var det derfor nærliggende at opfatte statsministeren som den der burde underrettes i overensstemmelse med principperne i forvaltningslovens § 6. Herefter kunne statsministeren have truffet de nødvendige foranstaltninger, f.eks. have flyttet sagerne til en anden minister.

Ombudsmanden ville ikke afvise muligheden for at en minister i sager der ikke påkalder sig politisk interesse, og hvor ministeren efter samråd med sine embedsmænd når frem til at der ikke foreligger inhabilitet, kan træffe mindre vidtgående foranstaltninger. Ministeren kan i disse tilfælde i stedet overlade sagens afgørelse til sin forvaltning i nøje overensstemmelse med sædvanlig praksis eller fremgangsmåde på det pågældende område.

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 forvaltnings-skik tilsiger at myndighederne yderligere giver vejledning i visse 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.

a) En virksomhed bad i *sag* 8-2 Miljøstyrelsen om vejledning i at udfylde en anmeldelsesblanket til brug for eksport af 3.000 tons slampiller til Tyskland. Virksomheden bad styrelsen om oplysning om hvorvidt blanketten var korrekt udfyldt, og om en kontrakt med en tysk køber som virksomheden selv havde oversat til engelsk, kunne bruges som grundlag for eksport. Styrelsen opfattede henvendelsen som en formel anmeldelse af en påtænkt eksport af affald og opkrævede derfor et ekspeditionsgebyr på 2.950 kr. Ombudsmanden fandt det beklageligt at styrelsen til trods for at virksomhedens forespørgsel klart var udformet som en anmodning om vejledning i henhold til forvaltningslovens § 7, stk. 1, behandlede den som en anmeldelse.

Styrelsen gav virksomheden meddelelse om at det var en betingelse for eksporten at grænseværdierne i de danske regler for udspreddning af slampiller på jord blev overholdt selv om udspreddningen skulle foregå i Tyskland. Virksomheden bad styrelsen oplyse hjemmelen for dette krav. Styrelsen svarede ved at henvise til rådsforordning nr. 259/93 af 1. februar 1993, artikel 7, stk. 4 a, 2. pind. Denne bestemmelse går ud på at udførselsmyndigheden kan gøre begrundet indsigelse mod en påtænkt eksport af affald hvis udførslen strider mod nationale regler. Virksomheden stillede derfor supplerende to konkrete spørgsmål om indholdet af nationale regler. Styrelsen besvarede ikke disse spørgsmål.

Ombudsmanden udtalte at en borgers spørgsmål om hvilke regler der gælder på et område, falder inden for kerneområdet af vejledningspligten i § 7, stk. 1. Det var derfor kritisabelt at styrelsen blot havde henvist til forordningen uden nærmere forklaring eller

henvielse til de relevante nationale lovbestemmelser.

Sideløbende med korrespondancen med virksomheden brevvekslede styrelsen med de tyske myndigheder om den påtænkte eksport af affald. Ombudsmanden anså det for kritisabelt at styrelsen ikke på egen hånd informerede virksomheden om de oplysninger den modtog fra de tyske myndigheder. Ombudsmanden pegede på at disse oplysninger var væsentlige for virksomhedens vurdering af om der var mulighed for at eksportere slampillerne.

Styrelsen erkendte over for ombudsmanden at styrelsen næppe kunne bygge en indsigelse imod eksporten på den danske slambekendtgørelse. Ombudsmanden anså det for kritisabelt at styrelsen ikke havde givet virksomheden underretning om at den havde skiftet retsopfattelse på dette punkt.

b) I *sag* 13-9 havde en borger klaget til det sociale nævn over en afgørelse om forhøjet almindelig førtidspension med henblik på at få højere pension. Nævnet mente imidlertid ikke at klageren var berettiget til pension, og ændrede den påklagede afgørelse i overensstemmelse hermed. Denne afgørelse blev stadfæstet af Ankestyrelsen. Ombudsmanden mente at ankeinstanserne utvivlsomt havde ret til at ændre en afgørelse til skade for klageren hvis afgørelsen var ugyldig.

Under hensyn til at borgeren ikke havde anmodet om nærmere oplysninger om rekursmyndighedernes behandling af sagen, og til at der ikke sås at foreligge særlige omstændigheder på afgørelsestidspunktet der tydede på at hun var uvidende om eller havde misforstået pensionslovens regler, mente ombudsmanden ikke at kommunen efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, var forpligtet til individuelt at oplyse om nævnets kompetence til at ændre afgørelsen til skade for klageren.

Ombudsmanden tilføjede at sagen illustrerer at en klage kan få nogle konsekvenser for klageren som denne ikke har forudsæt-

ninger for at kende ved klagens indgivelse. Løsningen på dette problem kunne være at borgeren i myndighedernes generelle orientering om sagsgangen gøres opmærksom på at myndighedens afgørelse kan falde ud til skade for klageren. For at undgå den utilsigtede virkning at skræmme borgeren fra at klage mente ombudsmanden det ville være korrekt at oplyse at ændring til skade for klageren kun sker yderst sjældent.

c) Et ægtepar fik i *sag 15-1* som vejberettigede en indkaldelse til vejsyn fra kommunen. Inden vejsynet skulle holdes, skrev ægteparret til kommunen og bad om oplysning om hvad sagen drejede sig om, hvad der havde foranlediget indkaldelsen, om der var tale om et stort projekt, hvilken vejstrækning der var tale om, hvad den forventede pris var mv. Kommunen svarede at ægteparrets spørgsmål ville blive behandlet på vejsynet. Ombudsmanden mente at parrets henvendelse skulle bedømmes på grundlag af § 7 i forvaltningsloven. Efter denne bestemmelse havde kommunen dog ikke pligt til at give en egentlig redegørelse for den påtænkte beslutning svarende til den der gjaldt i § 59 i privatvejsloven om vejsyn i visse andre sags typer end den foreliggende. På den anden side var kommunen ikke afskåret fra at give borgerne en sådan redegørelse. I hvert fald burde kommunen have oplyst ægteparret om at der var tale om en genoptagelse af en tidligere sag hvor kommunen havde set sig nødsaget til at annullere en truffet beslutning om istandsættelse af vejen. Kommunen burde også have meddelt ægteparret at den ikke var i stand til at give oplysninger om materialevalg, pris mv. da disse spørgsmål endnu ikke var afklaret på daværende tidspunkt.

6. Notatpligt

Ifølge offentlighedslovens § 6 har myndighederne i afgørelsessager pligt til at gøre notat om mundtligt modtagne oplysninger. Bestemmelsen er et udslag af en almindelig

grundsætning om at offentlige myndigheder har pligt til at gøre 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 aktindsigtsreglerne og til sikring af bevis.

a) En mand fik i *sag 7-1* afslag på en ansøgning om optagelse på en musikskole. Som et led i ansøgningen var manden til en optagelsesprøve hvor han fik bedømmelsen "måske egnet". Han anmodede om partsaktindsigt i censorernes notater fra prøven, men fik afslag. Ombudsmanden mente at bedømmerne havde været forpligtet til i henhold til offentlighedslovens § 6 at gøre notat om de forhold ved bedømmelsen som de tillagde vægt. Statens Musikråd og Kulturministeriet havde forsvaret afslaget på at udlevere notatet med at det ikke var lavet som et led i en afgørelsessag. Heri var ombudsmanden ikke enig idet sagen om optagelse af ansøgeren på skolen var en afgørelsessag selv om prøvebedømmelsen ikke i sig selv var en afgørelse. Endvidere mente ombudsmanden at skolen på grundlag af den ulovbestemte grundsætning om notatpligt havde haft pligt til at tage notat om den mundtlige partshøring af ansøgeren i tilslutning til prøven og om den mundtlige meddelelse til ham om bedømmelsens resultat.

b) I *sag 8-1* var spørgsmålet om miljøministeren var specielt inhabil i forbindelse med beslutninger om at støtte nogle projekter i en kommune hvorfra ministeren havde orlov som tjenestemand. I den konkrete sag mente ombudsmanden at ministeren burde have vurderet habilitetsspørgsmålet nærmere og underrettet statsministeren om sagen. Ombudsmanden ville dog ikke afvise muligheden for at en minister i sager der ikke påkalder sig politisk interesse, og hvor ministeren efter samråd med sine embedsmænd når til at der ikke foreligger inhabilitet, kan træffe mindre vidtgående foranstaltninger. Mini-

steren kan i disse tilfælde i stedet overlade sagens afgørelse til sin forvaltning i nøje overensstemmelse med sædvanlig praksis eller fremgangsmåde på det pågældende område. I så fald må der udfærdiges et notat om overvejelserne vedrørende ministerens habilitet.

c) I *sag 13-5* var en boligstøttemodtager blevet pålagt tilbagebetalingspligt fordi hendes indkomst i støtteåret 1998 var ca. 27.000 kr. højere end beregnet da støtteafgørelsen blev truffet. Ændringen skyldtes en indkomststigning som kvinden mundtligt havde oplyst boligstøttekontoret om i april 1998. Ombudsmanden mente det var beklageligt at kommunen ikke havde gjort notat om disse oplysninger som foreskrevet i § 6 i offentlighedsloven.

d) I *sag 17-3* undlod et universitetsfakultet at ansætte en adjunkt som lektor selv om han blev anset for kvalificeret til stillingen. Baggrunden var at adjunkten havde henvendt sig til et udvalg der skulle bedømme ansøgere til et professorat, og oplyst at en af ansøgerne – en lektor som samtidig var leder af det institut hvor adjunkten havde søgt stillingen – i en ph.d.-afhandling fra 1991 havde et afsnit med afskrift som ikke fremstod som et citat. På et møde mellem adjunkten og blandt andre dekanen fik adjunkten at vide at hans henvendelse til professorudvalget blev anset for illoyal, og at han kun blev ansat hvis han undskyldte over for institutlederen og derpå straks underrettede professorudvalgets medlemmer herom. Da adjunkten ikke opfyldte disse vilkår, blev det besluttet ikke at besætte stillingen og dermed at afslå adjunktens ansøgning.

Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste dekanen at han havde undersøgt adjunktens beskyldning mod institutlederen og fundet den helt ubegrundet, og at han inden det møde hvor vilkårene blev stillet, havde haft grundige samtaler med adjunkten med henblik på at belyse følgevirknin-

gerne i form af mulige samarbejdsvanskeligheder mellem adjunkten og institutlederen. Ombudsmanden spurgte om der var notater om disse samtaler, hvilket universitetet svarede benægtende på. Ombudsmanden mente den manglende overholdelse af notatpligten var kritisabel.

e) I en kommunal ungdomsskole blev der i efteråret 1998 udarbejdet en arbejdspladsvurdering som viste at der var udbredt utilfredshed blandt personalet med det psykiske arbejdsmiljø på skolen, og at en væsentlig del af problemet var inspektørens ledelsesstil (*sag 19-2*). I den anledning indledte kommunen en undersøgelse med henblik på at afklare om der skulle anvendes personale-retlige reaktioner over for hende. Der gennemførtes således i løbet af efteråret 1999 samtaler med personalet på skolen, og i foråret 2000 blev et spørgeskema sendt til medarbejderne på skolen som opfølgning på arbejdspladsvurderingen fra 1998. Den 17. november 1999 havde kommunens kulturdirektør en tjenstlig samtale med inspektøren. Den 18. april 2000 fik hun under en samtale med kulturdirektøren at vide at denne agtede at indstille til økonomiudvalget at hun blev afskediget, men at en opsigelse fra hendes side ville standse en eventuel afskedigelsesag. Den 10. juli 2000 fik inspektøren ansættelsesbrev om at hun tiltrådte en seniorstilling som hun og kommunen siden mødet i april havde indgået aftale om.

Sikkerhedsgruppen ved skolen fik en række mundtlige oplysninger fra medarbejderne i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten fra 1998 uden at der blev taget notat herom. Ombudsmanden mente at dette forhold var kritisabelt.

I forløbet op til mødet den 17. november 1999 holdt sikkerhedsgruppen og skolens øvrige ledelse flere møder med repræsentanter fra kommunen om sagen uden at der blev taget notat, hvilket ligeledes blev anset for kritisabelt.

Endvidere burde kulturdirektøren have gjort notat om de oplysninger der blev meddelt inspektøren under mødet den 18. april 2000.

De skemaer der lå til grund for rapporten fra 1998, blev makuleret af kommunen, ligesom kulturdirektøren makulerede sine egne notater om samtalerne i efteråret 1999 med medarbejderne. Da dokumenterne blev makuleret på et tidspunkt hvor der klart var et administrativt og retligt behov for dem, anså ombudsmanden makuleringen for uhjemlet.

f) En kommune oplyste i forbindelse med ombudsmandens behandling af en sag om inddrivelse af ægtefællebidrag at det ikke længere var muligt at rekonstruere de afkrævningsbreve der var sendt (*sag 19-3*). Ombudsmanden indledte derpå en undersøgelse af om det var lovligt at kommunen havde fravalgt løbende at få udskrevet kopi af de afkrævningsbreve der var afsendt i sagen. Ombudsmanden udtalte at det er et ubetinget krav at en myndighed enten har en kopi af de dokumenter myndigheden har udfærdiget, eller med sikkerhed med meget kort varsel fra et edb-anlæg vil kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift af dokumentet. Det er endvidere ikke lovligt uden hjemmel at destruere dokumenter eller foretage ændringer i oplysninger der indgår i sager i det offentlige. Da kommunen hverken havde kopier liggende eller var i stand til at lave en nøjagtig rekonstruktion af de afsendte breve, mente ombudsmanden ikke at kommunen havde været berettiget til at fravælge løbende at få udskrevet kopi af de afsendte afkrævningsbreve.

7. Officialprincippet

Det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe 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.

Myndigheder der afgiver oplysninger og udtalelser til andre myndigheder, er forpligtede til at påse at de oplysninger der afgives, er dækkende og korrekte.

a) I *sag 6-2* anmeldte en mor navneforandring for sin datter således at hun fremover skulle have samme navn som moren og hendes nye ægtefælle. Anmeldelsen blev indgivet til den lokale kirke. Derfra blev anmeldelsen sendt videre til den kirke hvor datteren var døbt. I anmeldelsesblanketten stod der at datteren, som var 6 år, ikke modsatte sig ændringen. Mor og datter havde haft møde med kordegnen i deres lokale kirke, og under samtalen havde moren ligeledes oplyst at datteren var indforstået med navneændringen. De to kirker ringede sammen om sagen, og under denne samtale blev det oplyst at datterens holdning var belyst, og at hun ikke modsatte sig ændringen.

Ifølge navnelovens § 14, stk. 2, skal der i tilfælde hvor barnet er under 12 år, foreligge oplysninger om barnets holdning til en påtænkt navneforandring i det omfang barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det. Ved afgørelsen skal der endvidere tages videst muligt hensyn til barnets holdning til den påtænkte ændring. Datterens biologiske far, som ikke havde del i forældremyndigheden, klagede til Kirkeministeriet over at navneændringen var blevet registreret uden at der forelå tilstrækkelige oplysninger om datterens holdning til spørgsmålet. Ministeriet gav ikke faren medhold.

Ombudsmanden mente ikke at kirken hvor datteren var døbt, havde tilstrækkelige oplysninger om datterens holdning til spørgsmålet, og var således ikke enig med Kirkeministeriet i at navnelovens § 14, stk. 2, var blevet overholdt. Ombudsmanden mente heller ikke at Kirkeministeriet selv havde haft tilstrækkelige og dækkende oplysninger

om datterens holdning til at kunne afgøre klagesagen.

b) I *sag 13-3* afslog en kommune en ansøgning fra en yngre kvinde som hele sit liv havde lidt af bruxisme (tænderskæren), om hjælp til tandproteser. Hun havde igennem flere år haft hovedpine og muskelsmerter fra hoved og nakke, og hendes tænder var helt nedslidte. Hendes tandlæge havde derfor anbefalet en tandbehandling som ville koste 135.000 kr. Den søgte hun om hjælp til efter servicelovens § 97 og hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11. Den regel der ville være relevant, var § 11, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelsen der omhandler tandproteser i tilfælde af funktionelt ødelæggende følger af "medfødte anomalier, der påvirker tyggeorganet". Kommunen og senere det sociale nævn mente ikke det var dokumenteret at kvindens lidelse var medfødt, og afslog derfor ansøgningen. Blandt sagens akter forelå der flere tandlægelige og lægelige oplysninger som måtte forstås således at det i erklæringerne lagdes til grund at kvindens lidelse var medfødt.

Ombudsmanden mente ikke at myndighederne havde argumenteret tilstrækkeligt for årsagen til at de havde en anden vurdering end de fagkyndige udtalelser. Dette kunne f.eks. være sket ved en henvisning til andre tandlægeerklæringer der talte imod de erklæringer kvinden havde indhentet. Hvis der er tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund ved afgørelsen. Da myndighederne mente at der var tvivl om hvorvidt kvindens lidelse havde været medfødt, havde de efter ombudsmandens opfattelse haft pligt til at undersøge de pågældende oplysninger. Samlet set var oplysningsgrundlaget ikke tilstrækkeligt.

c) I *sag 17-2* blev en adjunkt ved en handels- og ingeniørskole afskediget på grund af uegnethed og manglende fleksibilitet. Det faktiske grundlag for afskedigelsen bestod hovedsagelig af oplysninger i evalueringsskemaer som eleverne havde udfyldt anonymt. Ombudsmanden udtalte at oplysninger der udelukkende fremtræder som anonyme, eller oplysninger der af anden grund ikke kan kontrolleres af myndigheden, ikke kan indgå i grundlaget for en indgribende personaleretlig reaktion over for en offentligt ansat. Det samme gælder for vurderinger hvis faktuelle grundlag ikke lader sig kontrollere. Der er dog intet til hinder for at sådanne oplysninger benyttes som anledning til overvejelser om hvorvidt der i det hele taget bør indledes en personalesag.

Undervisningsministeriet havde under sagen gjort gældende at skemaerne nødvendigvis måtte udfyldes anonymt for at give ærlige svar. Hertil bemærkede ombudsmanden at en generel frygt for represalier ikke kan begrunde at klageres og anmelderes navne undtages fra aktindsigt, og han mente derfor heller ikke at ministeriets synspunkt kunne tillægges vægt i den foreliggende sammenhæng.

Ministeriet anførte endvidere at skemaerne var blevet forelagt for adjunkten, at hun ingen kommentarer havde haft, og at der ikke syntes at være uenighed om resultatet af de gennemførte evalueringers rigtighed idet adjunkten hverken havde anfægtet elevernes seriøsitet eller evalueringens resultat. Disse synspunkter mente ombudsmanden ikke kunne begrunde at anonyme oplysninger kunne indgå i grundlaget for en afskedigelse. Ud over de generelle betænkeligheder ved at anvende anonyme oplysninger pegede ombudsmanden på at skemaerne var blevet videresendt til skolens ledelse uden at adjunkten havde været bekendt med at oplysningerne ville indgå i grundlaget for en afgørelse om afsked, og på at adjunkten i et brev havde anført at hun mente at have givet en fagligt forsvarlig undervisning, men at

der var plads til forbedringer.

Samlet set mente ombudsmanden det var kritisabelt at de anonyme elevevalueringer indgik i grundlaget for afgørelsen om at afskedige adjunkten.

Som yderligere grundlag for afskedigelsen henviste skolen til at adjunkten under et møde med prorektor havde stillet sig afvisende over for at gennemføre voksenunderviseruddannelsen. I sagen forelå der uenighed mellem adjunkten og prorektor om indholdet af drøftelserne under det pågældende møde. Efterfølgende havde adjunkten i et brev til skolen oplyst at hun på mødet havde taget til efterretning at hun skulle gennemføre voksenunderviseruddannelsen. Dette indlæg så skolen som et forsøg fra adjunkten på at bløde den stejle holdning op.

Ombudsmanden mente at skolen havde haft pligt til at undersøge om oplysningerne i adjunktens brev betød at hun rent faktisk – i hvert fald på daværende tidspunkt – var indstillet på at gennemføre uddannelsen. Skolen kunne ikke i den forbindelse lægge vægt på at brevet var et forsøg fra adjunktens side på at bløde holdningen fra mødet op. Det afgørende var at der forelå indbyrdes modstridende oplysninger om et væsentligt forhold som kunne og burde undersøges nærmere.

En samtale som rektor førte med prorektor om mødeforløbet, var efter ombudsmandens mening ikke tilstrækkelig til at afklare dette punkt. Om oplysningerne var tilstrækkelige, måtte efter ombudsmandens opfattelse vurderes i lyset af almindelige grundsatninger om bevis, herunder ”princippet om det bedste bevis”. Dette princip går ud på at en myndighed i forbindelse med tilvejebringelse af bevisfakta til bedømmelse af væsentlige bevistemåer er forpligtet til at anvende det bedste blandt de tilgængelige oplysningsmidler, i hvert fald hvis der ikke er tale om ganske konkrete og umisforståelige oplysninger. Heller ikke dette spørgsmål var således blevet undersøgt tilstrækkeligt.

8. 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 tjenestemandensloven om tjenestemandshør.

a) I sag 3-1 blev en kontraktansat konstabel der gjorde tjeneste i en international styrke, hjemsendt (repatrieret) på grund af manglende social tilpasning. Ombudsmanden lagde til grund at beslutningen var begrundet i både helbreds mæssige forhold og forhold der blev bebrejdet konstablen. Der var derfor tale om en personelbeslutning og ikke en tjenestebefaling. Selv om konstablen ikke blev afskediget, men forblev ansat indtil udløbet af kontraktperioden og derudover havde en rådighedskontrakt for yderligere en periode, havde repatrieringen negativ indflydelse på konstablens fremtidige muligheder for ansættelse i forsvaret som følge af

den negative personelbedømmelse. Under disse omstændigheder måtte beslutningen anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Som følge heraf skulle forvaltningslovens regler om partshøring have været fulgt. Da konstablen ikke havde været bekendt med indholdet af et brev fra kompagnichefen og af en personelbedømmelse, forelå der en tilsidesættelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1. Dette forhold mente ombudsmanden var kritisabelt. Ombudsmanden mente endvidere at reglen om ulovbestemt udvidet partshøringspligt i hvert fald efter god forvaltningsskik burde have fundet anvendelse. Ombudsmanden henviste til at afgørelsen om at hjemsende konstablen byggede på bebrejdelseværdige forhold hos konstablen, og at den herved lå tæt op ad de sager hvor den udvidede partshøringspligt med sikkerhed gælder. Denne opfattelse mente ombudsmanden dog ikke burde tilkendes i form af kritik, da han ikke tidligere i offentliggjorte udtalelser havde udtalt sig herom i sager af denne art. Se også sag 19-2.

b) En vicekriminalkommissær fik i *sag 5-1* en diskretionær advarsel under et møde med ledelsen. Han fik at vide at ledelsen var utilfreds med hans måde at lede sin gruppe på, og blev præsenteret for 7 skriftlige krav om forbedringer. Under mødet fik vicekriminalkommissæren lejlighed til at gennemlæse et oplæg med bilag og fik udleveret en kopi af dokumentet med de 7 krav. Mødet varede i alt 2 timer. Den tjenstlige advarsel var således udfærdiget inden mødets begyndelse og fremstod som endelig. Ombudsmanden lagde til grund at tilkendegivelsen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at der skulle have været partshørt inden. Det forhold at advarslen var udfærdiget på forhånd, talte efter ombudsmandens opfattelse umiddelbart for at formålet med partshøringspligten ikke blev respekteret på mødet. Da vicekriminalkommissæren efterfølgende fremsatte udførlige skriftlige bemærkninger

til sagen, herunder til den tjenstlige advarsel, og da bemærkningerne ikke havde fået myndighederne til at ændre opfattelse, mente ombudsmanden ikke at der var grundlag for at antage at en korrekt gennemført partshøring ville have ført til et andet resultat. Han mente derfor ikke der var grundlag for at henstille til myndighederne at genoptage sagen.

Vicekriminalkommissæren blev senere flyttet til en stilling som sagsbehandler. Inden da burde der efter hans opfattelse have været afholdt tjenstligt forhør. Da stillingsændringen ikke var begrundet i at vicekriminalkommissæren havde begået tjenstforseelser, mente ombudsmanden ikke at tjenstligt forhør var påkrævet. Derimod mente han at der burde have været partshørt i overensstemmelse med den udvidede partshøringspligt der gælder for afskedigelser på grund af samarbejdsvanskeligheder og uegnethed. Ombudsmanden lagde herved vægt på at stillingsændringen måtte anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, at den angik en adfærd hos vicekriminalkommissæren som ansås at have en negativ indflydelse på ansættelsesforholdet, og at virkningen af forflyttelsen var at vicekriminalkommissæren kunne kræve sig afskediget med egenpension. Ombudsmanden anså ikke partshøringspligten for opfyldt. Under hensyn til at vicekriminalkommissæren senere fremsatte udførlige bemærkninger om disse forhold, og til at bemærkningerne heller ikke på dette punkt fik myndighederne til at ændre opfattelse, mente ombudsmanden ikke at der var grundlag for at henstille at sagen blev genoptaget.

c) En tidligere elev på en kirkemusikskole der stadig var medlem af skolens kor, blev i *sag 6-1* bortvist fra skolen af rektor. Skolens ledelse forklarede i et brev til ombudsmanden at sagen havde drejet sig om "organisatoriske forhold på skolen herunder faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke retlig virksomhed". Derfor mente skolen ikke at den

tidligere elev havde partsstatus. Ombudsmanden mente det var utvivlsomt at bortvisningen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Rektor burde derfor have partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 inden afgørelsen blev truffet. Bortvisningen blev truffet på grundlag af oplysninger rektor havde fået om en episode hvor den tidligere elev skulle have forelagt sin sag om uenighed med rektor for de øvrige medlemmer af koret. Disse oplysninger blev imidlertid ikke forelagt for den tidligere elev med henblik på at han fik lejlighed til at kommentere dem, og dermed var § 19 blevet tilsidesat.

d) I *sag 7-1* fik en mand den 4. maj 2001 afslag på en ansøgning om optagelse på en musikskole. Den 20. marts 2001 havde han været til optagelsesprøve og havde i den forbindelse fået bedømmelsen "måske egnet". Ombudsmanden mente at bedømmelsen den 20. marts ikke kunne betragtes som en afgørelse, og mente derfor heller ikke at der skulle have været partshørt efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, på dette tidspunkt.

Afslaget af 4. maj 2001 var derimod utvivlsomt en afgørelse, og ansøgeren burde derfor have været partshørt inden denne afgørelse blev truffet. I denne forbindelse burde han også have været partshørt over den væsentligste del af bedømmelsen af hans optagelsesprøve.

e) Inden kommunen i *sag 13-4* fratrak et beløb i en kvindes kontanthjælp som følge af at hendes mand havde regnskabsført et beløb på 8.000 kr. som forbrug af egne varer fra sin grøntbutik, burde kommunen have gjort kvinden bekendt med at den behandlede en sag hvorunder man overvejede at bruge konkrete oplysninger i ægtefællens regnskab, og have partshørt hende om de konkrete oplysninger i regnskabet vedrørende privatforbruget.

f) I *sag 13-9* ændrede det sociale nævn en påklaget afgørelse til skade for klageren. Ombudsmanden overvejede blandt andet om nævnet inden det traf sin afgørelse, burde have partshørt klageren over sine overvejelser om sagen. Hverken forvaltningslovens § 19, lovbestemte retsgrundsætninger eller retssikkerhedslovens § 4 kunne efter ombudsmandens opfattelse underbygge en sådan retstilstand.

g) I *sag 15-1* traf en kommune afgørelse om istandsættelse af en privat fællesvej. Der var holdt vejsyn to uger forinden. I afgørelsen fastsattes hvilke arbejder der skulle udføres, den samlede pris (662.000 kr.) og fordelingen af udgifterne på de enkelte vejberettigede. En af de vejberettigede klagede til Vejdirektoratet over kommunens fremgangsmåde i forbindelse med sagens behandling, især over at han og andre ikke havde haft tilstrækkelig mulighed for at komme med indsigelser eller havde fået de fornødne informationer fra kommunen. Direktoratet henviste til at kommunen havde indkaldt til vejsyn, og at de indkaldte kunne have mødt op og fremført deres synspunkter, og gav ikke den vejberettigede medhold.

Sagen rejste spørgsmål om hvorvidt kommunen skulle have fulgt reglerne i forvaltningslovens § 19. Ombudsmanden lagde til grund at de enkelte vejberettigede var parter i sagen, også selv om der var 296 personer med denne status. Ifølge § 19, stk. 2, nr. 6, gælder § 19, stk. 1, ikke hvis der ved lov er fastsat særlige bestemmelser der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse om sagen. Ombudsmanden var enig med Vejdirektoratet i at den adgang reglerne om vejsyn giver parterne til på stedet at komme med oplysninger og kommentere både kommunens og andres oplysninger, ofte vil være en fordel for parterne frem for en skriftlig høring. Dette var imidlertid efter ombudsmandens mening ikke tilstrækkeligt til at antage at reglerne

om vejsyn har fortrængt forvaltningslovens regler om partshøring. I modsætning til forvaltningslovens § 19 giver privatvejslovens regler om vejsyn ikke parterne lejlighed til at gøre sig bekendt med det faktiske afgørelsesgrundlag for afgørelsen. Reglerne om vejsyn gælder således kun som et supplement til reglerne i forvaltningsloven om partshøring.

I en sag som den foreliggende var der, påpegede ombudsmanden, mulighed for at gennemføre partshøring ved at de oplysninger der skulle partshøres over, blev meddelt parten i forbindelse med indkaldelsen til vejsynet. I den forbindelse kunne kommunen fastsætte en frist for afgivelse af eventuelle partshøringssvar som ville gøre det muligt for kommunen at overholde reglen i privatvejslovens § 16 om at afgørelsen skal træffes snarest muligt efter afholdelsen af vejsyn.

Således som sagens forløb var oplyst, måtte ombudsmanden lægge til grund at kommunen ikke havde foretaget tilstrækkelig partshøring af den vejberettigede selv om han på vejsynet havde haft lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger og synspunkter.

h) I *sag 17-1* blev en fuldmægtig flyttet fra Undervisningsministeriets departement til en styrelse under ministeriet på grund af manglende samarbejdsevne og -vilje. Ombudsmanden mente at ændringen dels var en afskedigelse fra stillingen i departementet, dels en udnævnelse til en ny stilling i styrelsen og således en egentlig forflyttelse. Ministeriet burde derfor have partshørt fuldmægtigen i overensstemmelse med den ulovbestemte udvidede partshøringsregel der gælder for uansøgt afskedigelse på grund af samarbejdsvanskeligheder eller uegnethed.

Efter en prøvetid i styrelsen blev fuldmægtigen afskediget. Afskedigelsen blev formuleret som en aftale mellem ham og ministeriet om at han skulle fratræde stillingen ved udgangen af januar 2001. Baggrunden

for denne disposition, som af ombudsmanden blev anset for en afgørelse, var ligeledes samarbejdsvanskeligheder, og dermed var den også omfattet af den udvidede partshøringspligt.

I forbindelse med flytningen til styrelsen havde ministeriet ikke forelagt sagens faktiske og retlige forhold for fuldmægtigen til udtalelse i overensstemmelse med den udvidede partshøringspligt. Forud for den endelige afskedigelse mente ombudsmanden derimod at pligten var overholdt.

i) En adjunkt søgte i *sag 17-3* en stilling som lektor ved et universitet. Fakultetsrådet besluttede ikke at besætte stillingen og dermed også at afslå adjunktens ansøgning. Begrundelsen var at han efter at have indgivet ansøgningen havde henvendt sig til formanden for et udvalg der skulle bedømme ansøgere til et professorat. En af ansøgerne – en lektor som var leder af det institut hvor adjunkten havde søgt stillingen – havde ifølge adjunkten i en ph.d.-afhandling fra 1991 et afsnit som var afskrift uden at det var behørigt markeret at der var tale om et citat. Denne henvendelse opfattede fakultetet som illoyal, og fakultetet frygtede samarbejdsvanskeligheder mellem adjunkten og institutlederen hvis førstnævnte blev ansat. Desuden havde fakultetet lagt vægt på mundtlige oplysninger om at adjunkten 8-10 år tidligere havde fået en irettesættelse i anledning af en inhabilitetssag.

Ombudsmanden mente at Fakultetet inden afgørelsen om ikke at besætte lektoratet blev truffet, burde have forelagt oplysningerne om inhabilitetssagen for adjunkten med henblik på at han fik lejlighed til at udtale sig herom. Den manglende partshøring herom anså ombudsmanden for særdeles kritisabel.

Adjunkten klagede over fakultetets afgørelse til rektor som traf afgørelse om ikke at foretage sig yderligere i sagen. Forinden havde rektor fra fakultetsrådet fået en udtalelse som indeholdt en fremstilling af fakul-

tetets opfattelse af sagens forløb. Da rektor i sin bedømmelse af sagen ikke tog hensyn til inhabilitetssagen, mente ombudsmanden ikke at rektor inden han traf afgørelse, var forpligtet til at partshøre over denne del af fakultetets udtalelse. Derimod burde rektor have hørt adjunkten om fakultetets oplysninger der indgik i anden del af begrundelsen, nemlig hans henvendelse til professorbedømmelsesudvalget.

j) I *sag 19-1* blev en pædagogmedhjælper flyttet fra en daginstitution til en anden på grund af påståede samarbejdsvanskeligheder. Ombudsmanden lagde til grund at beslutningen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og mente derfor at forvaltningslovens § 19, stk. 1, skulle have været iagttaget. Da afgørelsen støttedes på bebrejdesværdige forhold hos den ansatte, mente ombudsmanden endvidere at den udvidede partshøringsregel skulle have været efterlevet. Den fremgangsmåde kommunen havde fulgt, levede hverken op til kravene i § 19 eller i den udvidede partshøringspligt.

k) I en kommunal ungdomsskole blev der i efteråret 1998 udarbejdet en arbejdspladsvurdering som viste at der var udbredt utilfredshed blandt personalet med det psykiske arbejdsmiljø på skolen, og at en væsentlig del af problemet var inspektørens ledelsesstil (*sag 19-2*). I den anledning indledte kommunen en undersøgelse med henblik på at afklare om der skulle anvendes personaleretlige reaktioner over for ungdomsskoleinspektøren. Der gennemførtes således i løbet af efteråret 1999 samtaler med personalet på skolen, og i foråret 2000 sendtes et spørgeskema til medarbejderne på skolen som opfølgning på arbejdspladsvurderingen fra 1998. Den 17. november 1999 havde kommunens kulturdirektør en tjenstlig samtale med inspektøren hvorunder hun fik indskærpet at hun skulle ændre sin ledelsesstil. Den 18. april 2000 fik hun under en samtale med kulturdirektøren at vide at han agtede at indstil-

le til økonomiudvalget at hun blev afskediget, men at en opsigelse fra hendes side ville standse en eventuel afskedigelses sag. Den 10. juli 2000 fik inspektøren ansættelsesbrev om at hun tiltrådte en seniorstilling som hun og kommunen siden mødet i april havde indgået aftale om.

Ombudsmanden anså samtalen den 17. november 1999 som en diskretionær advarsel. Ombudsmanden mente ikke at advarselen faldt ind under de kategorier af afgørelser hvor den udvidede partshøringspligt gælder. Kommunen burde imidlertid ifølge god forvaltningsskik have foretaget partshøring i overensstemmelse med denne regel. (Se endvidere *sag 3-1*).

Kommunen havde i forbindelse med indskærpelsen ikke udleveret navnene på de medarbejdere der gav oplysninger til sagen. Kommunen var efter ombudsmandens mening kun berettiget til at tilbageholde disse oplysninger hvis der forelå afgørende konkrete modhensyn. Da sådanne oplysninger ifølge det oplyste ikke forelå, skulle de have været sendt til partshøring.

Inden ungdomsskoleinspektøren den 18. april 2000 blev stillet over for valget mellem selv at sige op eller blive indstillet til afsked, burde hun have været partshørt efter den udvidede partshøringsforpligtelse.

9. Partsaktindsigt

Den der er part i en sag hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1. Retten til partsaktindsigt er begrænset ved §§ 11-15 i loven.

a) I *sag 1-1* indgav en ledig ansøgning til arbejdsformidlingen om aktindsigt "i korrespondancen med Arbejdsmarkedsrådet. Det vil sige det eller de breve, der er afsendt af AF ...". Den ledige havde klaget til arbejdsmarkedsrådet over et arbejdstilbud, og det fremgik at det var dokumenter i denne sag han ønskede aktindsigt i. Ansøgningen måt-

te forstås således at der ønskedes aktindsigt i den sagsfremstilling arbejdsformidlingens regionskontor havde udarbejdet til brug for rådets behandling af den lediges klage. Rådet afslog anmodningen under henvisning til at der var tale om et "internt arbejdsdokument", jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Denne bestemmelse undtager "brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed" fra aktindsigt. Ombudsmanden gav udtryk for at der ikke var tvivl om at arbejdsmarkedsrådet måtte betragtes som en selvstændig myndighed i forhold til arbejdsformidlingen, og at forholdet derfor ikke kunne bedømmes efter § 12. I stedet måtte spørgsmålet bedømmes efter forvaltningslovens § 14, stk. 1, 2. pkt. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke "dokumenter der udveksles i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed". Ifølge den dagældende lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik, § 52, stk. 8, varetog regionschefen arbejdsmarkedsrådets sekretariatsopgaver. Der var således tale om at ansatte i en selvstændig myndighed (regionskontoret) varetog sekretariatsopgaver for en anden myndighed (arbejdsmarkedsrådet). Ombudsmanden kunne ikke kritisere at dokumentet blev undtaget fra partsaktindsigt i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2.

Hvis et dokument der kan undtages efter § 14, stk. 1, nr. 2, indeholder oplysninger om sagens faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i det pågældende dokument, ville arbejdsmarkedsrådet dog som udgangspunkt være forpligtet til at give aktindsigt i sådanne oplysninger. Det fremgik ikke at rådet havde vurderet om der kunne ekstraheres efter § 14, stk. 2. Efter at ombudsmanden havde gennemgået det omhandlede materiale, mente han ikke at han kunne kritisere at rådet ikke havde udleveret oplysninger efter § 14, stk. 2.

Oprindelig traf arbejdsformidlingen selv afgørelse om hvorvidt den ledige havde ret

til partsaktindsigt, og denne afgørelse blev senere stadfæstet af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Dette forhold beroede på en fejllopfattelise af kompetencereglen i forvaltningslovens § 16, stk. 1. Efter denne regel hørte afgørelsen om aktindsigt under arbejdsmarkedsrådet. Denne fejl bevirkede imidlertid at arbejdsformidlingen havde udleveret dokumentet til Arbejdsmarkedsstyrelsen som formodet klageinstans i sagen. Dermed havde dokumentet være videregivet ud over den udveksling der havde fundet sted i forbindelse med arbejdsformidlingens varetagelse af sekretariatsfunktionen for arbejdsmarkedsrådet. Ombudsmanden mente herefter ikke at dokumentet kunne undtages i henhold til § 14, stk. 2, nr. 2, uanset at udleveringen af dokumentet beroede på en misforståelse.

b) I *sag 12-2* arvede en kvinde og hendes bror deres søster. I forbindelse med skiftet søgte kvinden aktindsigt i skatteforvaltningens sag om beskatning og afgiftsberigtigelse af dødsboet. Skatteforvaltningen mente ikke at ansøgningen var omfattet af kapitel 9 i forvaltningsloven, idet kvinden ikke var part i sagen. Forvaltningen mente at dødsboet som selvstændig juridisk person var part, men ikke arvingerne som kun havde en afledet interesse i sagens udfald. Ombudsmanden mente at kvinden som legal medarving til boets formue på mere end 2 millioner kroner måtte siges at have en betydelig interesse i skattesagens udfald – en interesse som både kunne anses for individuel og retlig. Kvindens interesse i dødsboets skatte- og afgifts-sag var imidlertid indirekte og afledet og ikke væsentlig i en sådan grad at hun kunne anses for part i forvaltningslovens forstand. Herefter havde ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere at der var givet afslag på partsaktindsigt.

Ombudsmanden mente heller ikke der var grundlag for at kritisere at skatteforvaltningen også havde givet afslag på at udlevere materialet i henhold til offentlighedslo-

ven. På baggrund af kvindens betydelige indirekte interesse i sagerne ville det dog efter ombudsmandens opfattelse have været ønskeligt om myndighederne havde kontaktet bobestyreren med henblik på at få afklaret om boet kunne tilslutte sig at skattemyndighederne gav kvinden indsigt i sagerne.

c) I *sag 15-1* indkaldte en kommune til vejsyn den 5. december 2001 vedrørende istandsættelse af en privatvej. En af de vejberettigede bad den 25. november 2001 kommunen om aktindsigt i sagen. Den 19. december 2001 traf kommunen afgørelse i sagen. Først den 26. marts og den 19. april 2002 sendte kommunen kopier af sagens akter. Ifølge forvaltningslovens § 11, stk. 1, er en myndighed der modtager en anmodning om partsaktindsigt, som udgangspunkt forpligtet til at udsætte afgørelsen i sagen hvis anmodningen skal imødekommes. Efter stk. 2 i bestemmelsen er myndigheden i visse tilfælde ikke forpligtet til at udsætte afgørelsen.

Kommunen forsvarede den manglende fremsendelse af akter før afgørelsen blev truffet, med at der i sagen på dette tidspunkt kun fandtes indkaldelserne af de vejberettigede til vejsyn. Denne opfattelse byggede på at kommunen mente at der forelå to sager, en gammel del og en ny del, og på at den vejberettigede havde fået akterne fra den gamle del tilsendt under et tidligere sagsforløb.

Ombudsmanden gav udtryk for at den vejberettigedes krav på aktindsigt ikke kunne afvises med at der ikke var fremkommet noget nyt i forhold til det materiale han tidligere havde fået tilsendt.

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 2-2* bad en journalist den 24. januar 2002 telefonisk Finansministeriet om straks at få udleveret det nye finanslovsforslag. Ministeriet afslog at udlevere det før forslaget den 29. januar 2002 blev præsenteret på et pressemøde. Da forslaget først blev fremsat i Folketinget den 29. januar 2002, kunne afslaget som udgangspunkt ikke give ombudsmanden anledning til bemærkninger. Da forslaget imidlertid blev udleveret til Finansudvalgets medlemmer og medlemmer af Folketingets Presseloge den 25. januar 2002 med klausul om at det ikke blev omtalt i pressen inden den offentlige præsentation, opstod spørgsmålet om ikke ansøgningen burde være imødekommet som et led i princippet om meroffentlighed.

Ombudsmanden mente ikke at der forelå saglige grunde for at behandle ansøgeren – som ikke var medlem af presselogen – anderledes end denne forenings medlemmer. Ombudsmanden mente ikke at den abstrakte risiko for klausulbrud kunne begrunde en sådan forskelsbehandling. En ensartet behandling af alle journalister måtte desuden anses for bedst stemmende med artikel 10 om ytringsfrihed i den europæiske menneskerettighedskonvention. Endelig lagde ombudsmanden vægt på at Finansministeriets ordning i realiteten betød at en journalist skal være medlem af presselogen før den pågældende kan få aktindsigt i finanslovsforslaget med den nævnte klausulering. Dette harmonerer ikke med hensynene bag foreningsfriheden i grundlovens § 78 og den europæiske menneskerettighedskonvention, artikel 11. Ombudsmanden mente derfor ikke at afslaget var berettiget.

Finansministeriet svarede at ordningen fremover ville blive ændret således at der ikke ville blive gjort forskel på medlemmer af presselogen og andre journalister.

b) Finansministeriet afslog i *sag 2-3* en anmodning om aktindsigt i finansministerens kalender. Kalenderen, der blev ført elektronisk, indeholdt forskellige oplysninger, først

og fremmest om hvilke møder, herunder rejser, der har været planlagt, og hvilke aftaler ministeren havde i forskellige sammenhænge den enkelte dag. Også praktiske oplysninger af mere privat karakter var noteret ned i kalenderen. Ministeriet anså kalenderen for et internt dokument der kunne undtages fra aktindsigt efter § 7 i offentlighedsloven. De indeholdte oplysninger ansås ikke for ekstraheringspligtige efter § 11, og ministeriet havde ikke fundet grundlag for at give meroffentlighed i kalenderen. Under ombudsmandens behandling af sagen rejste ministeriet endvidere tvivl om hvorvidt kalenderen overhovedet var omfattet af offentlighedsloven.

Ombudsmanden udtalte at kalenderen utvivlsomt var oprettet som et led i administrativ sagsbehandling i ministeriet, og at ministeriet derfor havde pligt til at behandle anmodningen på grundlag af offentlighedsloven. Ombudsmanden var enig med ministeriet i at der var tale om et internt arbejdsdokument, og at det derfor som udgangspunkt kunne undtages i henhold til § 7 i offentlighedsloven. For så vidt kalenderen indeholdt oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, havde ansøgeren ret til at få indsigt heri, jf. offentlighedslovens § 11. Kalenderens oplysninger om rejser, møder og andre aftaler havde efter ombudsmandens opfattelse karakter af at være faktiske oplysninger. Oplysningerne mistede ikke deres karakter ved at den planlagte aktivitet senere blev ændret eller helt aflyst. Heller ikke det forhold at oplysningerne i kalenderen ikke altid ajourføres og således kan vise sig upålidelige, ændrer heller ikke ved oplysningernes karakter.

Ministeriet påberåbte sig at oplysningerne mistede deres betydning når tidspunktet for den pågældende notering var passeret. Dette synspunkt var efter ombudsmandens mening ikke relevant i den pågældende sag idet han måtte lægge til grund at kalenderen også er egnet til at blive brugt bagudrettet

som et hjælpemiddel til at huske og i visse tilfælde at dokumentere at en given aktivitet har fundet sted. Sagsforholdet i den konkrete situation er derfor førelsen af ministerens kalender både som fremadrettet og som bagudrettet redskab. Det var ombudsmandens opfattelse at ministeriets begrundelse for at give afslag byggede på en urigtig retsopfattelse af offentlighedslovens § 11 om ekstraheringspligt.

c) I *sag 4-3* bad en faglig organisation en kommune om kopi af samtlige decentrale aftaler om løn-, tillægs- og ansættelsesforhold på KL/KTO-området samt om kommunens personalepolitik. I brevet var vedlagt en oversigt hvori aftalernes genstand og fagområde i en vis udstrækning blev præciseret. Ombudsmanden mente at en imødekommeelse af anmodningen reelt ville indebære at organisationen fik mulighed for at gennemse alle dokumenter af en bestemt art. På den baggrund havde ombudsmanden ikke bemærkninger til at kommunen i et svar til organisationen havde givet udtryk for at den ikke var forpligtet til at imødekomme organisationens anmodning om aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Ombudsmanden gav udtryk for at § 4, stk. 3, i offentlighedsloven indebar at den der anmoder om aktindsigt, både skal præcisere hvilke dokumenter der er omfattet af ansøgningen, og på forhånd skal have et vist kendskab til dokumenternes eksistens. Kommunen havde foreslået organisationen at der blev holdt et møde, bl.a. med henblik på en vis præcisering af organisationens ønsker. Ombudsmanden havde derfor ikke grundlag for at antage at kommunen havde tilsidesat sin vejledningsforpligtelse. Tværtimod mente ombudsmanden at den anvendte fremgangsmåde var hensigtsmæssig i en situation som den foreliggende. Herved fik myndigheden mulighed for på en smidig måde at yde borgeren den nødvendige vejledning, og samtidig mindsledes risikoen for misforståelser.

d) I *sag 12-2* søgte en kvinde der sammen med sin bror var legal arving efter deres søster, aktindsigt i notater og dokumenter vedrørende beskatning og afgiftsberigtigelse af dødsboet. Skatteforvaltningen behandlede anmodningen efter offentlighedsloven fordi kvinden ikke kunne anses for part i sagen. Forvaltningen henviste til at samtlige dokumenter i sagen indeholdt oplysninger som var omfattet af den særlige tavshedspligtsregel i skattestyrelseslovens § 37.

Efter offentlighedslovens § 14 er pligten til at meddele oplysninger begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov. På grundlag af forarbejderne til § 37 i skattestyrelsesloven må denne bestemmelse anses for en særlig tavshedspligtsbestemmelse som nævnt i § 14 i offentlighedsloven. Ifølge skattestyrelseslovens § 37 har de kommunale og statslige skatteforvaltninger ubetinget pligt til at iagttage tavshed med hensyn til "oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervmæssige eller privatlivet tilhørende forhold". Et dødsbo anses for at være en selvstændig juridisk person, og de oplysninger der er indeholdt i en skatte- og afgifts-sag, vedrører således boets forhold. Oplysningerne kan kun udleveres hvis der er særlig lovhjemmel hertil, eller hvis den de udleveres til, ikke kan betragtes som uvedkommende. Oplysningerne kan endvidere udleveres hvis den eller de i hvis interesse tavshedspligten gælder, giver samtykke hertil.

Efter en gennemgang af oplysningerne i sagen mente ombudsmanden at de var omfattet af § 37. Herefter havde han ikke grundlag for at kritisere at forvaltningen afslog at give aktindsigt efter offentlighedsloven. På baggrund af kvindens betydelige interesse i sagerne havde det dog været ønskeligt om myndighederne havde kontakttet bobestyrelsen for at få samtykke til at skattemyndighederne gav kvinden indsigt i sagerne. I givet fald ville der næppe have været noget til hinder for at der blev givet kvinden aktindsigt.

e) I *sag 19-2* indledte en kommune en undersøgelse af om der skulle anvendes personaleretlige reaktioner over for en inspektør på en ungdomsskole. Baggrunden for sagen var en arbejdspladsvurdering som skolens sikkerhedsudvalg havde stået for, og som viste at personalet var utilfredse med skolens psykiske arbejdsmiljø, og at en væsentlig del af problemet var inspektøren. Grundlaget for rapporten var spørgeskemaer som var udfyldt af personalet. Inspektøren bad forgæves om at få skemaerne udleveret da hun fik at vide hvad rapporten viste. Ombudsmanden mente at inspektøren som leder af skolen i kraft af ledelsesretten skulle have haft adgang til at se svarene.

Senere – på et tidspunkt hvor sagen havde udviklet sig til en sag om mulig uansøgt afsked af inspektøren – søgte hun om aktindsigt i nogle spørgeskemaer kommunens kulturdirektør som opfølgning på den første rapport havde sendt til skolens medarbejdere. Kommunen afslog under henvisning til at medarbejderne var blevet lovet fortrolighed da de udfyldte skemaerne. Ombudsmanden udtalte at en forvaltningsmyndighed ikke på forhånd kan respektere et ønske fra en person om at være anonym over for sagens parter og ikke kan give et diskretionstilsagn som det kulturdirektøren havde givet. Om inspektøren havde krav på aktindsigt, måtte bero på en konkret afvejning af hendes interesse i at få aktindsigt over for medarbejdernes modstående interesse og på at kun afgørende modhensyn kunne begrænse retten til partsaktindsigt, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1.

11. Tavshedspligt, videregivelse og indhentelse af oplysninger mv.

Kapitel 8 i forvaltningsloven indeholder bestemmelser om hvilke oplysninger der er undergivet tavshedspligt.

a) *Sag 19-4* var en udløber af en større sag om forholdene i arbejdsmarkedsafdelingen i en kommune. En gruppe medarbejdere i afde-

lingen skrev i august 2000 til kommunens sikkerhedsgruppe og beklagede sig over det psykiske arbejdsmiljø i afdelingen. Især afdelingens chef blev der udtrykt utilfredshed med. Hans ledelsesstil, blandt andet at han omgjorde afgørelser på baggrund af personlige klager, blev fremhævet. I september 2000 fremkom to fagforbund med en generel redegørelse hvori de gennemgik medarbejdernes klagepunkter. I november 2000 bragte et dagblad en artikel om forholdene i afdelingen hvori der blev rejst mistanke om at afdelingschefens søn skulle have kørt i en af afdelingens biler. Afdelingschefen afviste mistanken og forklarede at han på daværende tidspunkt havde ejet en bil af samme mærke og farve som kommunens.

En overassistent i afdelingen fik en advarsel for at have indhentet oplysninger om afdelingschefens skatteforhold i det såkaldte R-75-register, herunder om hans ejerskab til biler, og for at have udleveret anonymiserede journalark til sit fagforbund.

Ombudsmanden var enig med kommunen i at overassistenten havde handlet i strid med forvaltningslovens § 32 ved at skaffe sig adgang til oplysninger om afdelingschefen gennem R-75-registret, og havde derfor ikke bemærkninger til at kommunen på dette punkt havde anset overassistentens handlemåde for pligtstridig.

Udleveringen af oplysninger til fagforbundet skete som et led i dokumentationen af afdelingschefens ledelsesstil, og dette mente ombudsmanden derimod ikke kunne betragtes som en tjenesteforseelse. Herved lagde ombudsmanden vægt på at der havde været tale om en effektiv anonymisering af oplysningerne, og at der derfor ikke forelå en tilsidesættelse af tavshedspligten. Tværtimod var der tale om oplysninger der kunne have været givet enhver aktindsigt i. Udleveringen kunne heller ikke på andet grundlag anses for retsstridig. Ombudsmanden henviste til at en offentligt ansat har ret til at lade sig repræsentere blandt andet af sin fagforening i forbindelse med ansættelsesfor-

holdet, at en funktionær i medfør af funktionærlovens § 10 har ret til at give oplysninger til sin organisation, og til at det af den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 11 følger at enhver har ret til foreningsfrihed, herunder til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

12. Begrundelse

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

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

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

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

Den begrundelse 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) I forbindelse med at et arbejdsmarkedsråd i *sag 1-1* gav afslag på en anmodning fra parten om aktindsigt, anførte rådet at det dokument der ønskedes udleveret, var et internt arbejdsdokument, ”jf. forvaltningsloven nr. 571 af 19. december 1995 § 12.” Ombuds-

manden kritiserede at der ikke blev henvist til § 12, stk. 1, nr. 2, men udelukkende til § 12.

b) I *sag 5-2* afslog Rigsadvokaten et krav på erstatning i anledning af at politiet havde beskadiget et køkkenbord som et led i bevissikring i forbindelse med efterforskningen af et manddrab. Kravet blev fremsat af en kvinde som var separeret fra den myrdede. Manden var blevet skudt i sit hjem, og politiet fandt et fodaftryk på en køkkenbordplade og skar et stykke af pladen for at sikre beviset. Det var denne beskadigelse kvinden ønskede erstatet. Retsgrundlaget for afgørelsen var retsplejelovens § 1018 c hvorefter der kan ydes erstatning for indgreb der foretages som et led i strafferetlig forfølgning, hvis det findes rimeligt. Rigsadvokaten henviste i sin begrundelse for at en erstatning ikke var rimelig, til at kvinden havde en interesse i sagens opklaring. Herudover lagde Rigsadvokaten vægt på en række andre hensyn som imidlertid ikke blev nævnt i brevet. Ombudsmanden mente at det var i strid med forvaltningslovens § 24 at disse andre hensyn ikke var anført i brevet.

c) I *sag 13-2* havde en mand fået afslag på en ansøgning om beskikkelse som formand for huslejenævnet i en kommune. I brevet til ansøgeren havde statsamtet oplyst at en anden ansøger – som var blevet indstillet af kommunen – var blevet beskikket, og at statsamtet ikke havde fundet grundlag for at fravige kommunens indstilling. Ombudsmanden mente at statsamtet burde have forklaret at statsamtet havde den faste praksis at følge kommunens indstilling hvis den indstillede opfyldte betingelserne for at blive beskikket. Henset til at denne praksis tidligere var blevet underkendt af By- og Boligministeriet, burde statsamtet efter ombudsmandens opfattelse tillige have forklaret hvorfor det alligevel fastholdt denne praksis. Det forhold at den afviste ansøger fra en tidligere sag måtte være bekendt med statsamtets praksis, kunne ikke fritage statsamtet fra at henvise hertil

idet begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, er uafhængigt af om adressaten for afgørelsen er bekendt med de nævnte oplysninger.

d) En kvinde i begyndelsen af trediverne havde hele sit liv lidt af bruxisme (tænder-skæren). Igennem flere år havde hun lidt af hovedpine og muskelsmerter i hoved og nakke. Hun brugte en bidskinne om dagen og to om natten, og hendes tænder var nu så nedslidte at en omfattende tandlægebehandling var påkrævet (*sag 13-3*). Hun søgte kommunen om hjælp til tandlægebehandlingen som ville koste 135.000 kr., men fik afslag. Det sociale nævn stadfæstede afslaget. Afgørelserne blev truffet blandt andet på grundlag af servicelovens § 97. Efter denne bestemmelse yder kommunen støtte til hjælpemidler til personer med varigt nedsat fysisk funktionsevne når hjælpemidlet i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne. I § 11 i hjælpemiddelbekendtgørelsen, som er udstedt med hjemmel i serviceloven, står der at der kan gives hjælp til "tandproteser i tilfælde af funktionelt (...) ødelæggende følger af (...) 3) medfødte anomalier, der påvirker tyggeorganet."

Kommunen havde i sit afslag til kvinden skrevet at "det ansøgte (kan) ikke (...) bevilges efter servicelovens § 97, idet behandlingen ikke kommer under de behandlinger som er omtalt i SL § 97, bekendtgørelse nr. 123 af 19.02.98 § 11." Kommunens afgørelse indeholdt således ikke en henvisning til de hovedhensyn som havde været bestemmen- de for kommunens afslag. Begrundelsen var derfor ikke fyldestgørende efter § 24 i forvaltningsloven.

Nævnet anførte i sin stadfæstelse af kommunens afslag at nævnet ikke fandt det godtgjort at nedslidningen af kvindens tand- sæt skyldtes en medfødt anomali der påvir- kede tyggeorganet. Herved lagde nævnet vægt på "de tandlægelige oplysninger i sa- gen og herunder navnlig at der ikke er sand-

synliggjort en sammenhæng mellem en dokumenteret kæbelidelse og Deres bruxisme." Ombudsmanden mente heller ikke at denne begrundelse var i overensstemmelse med § 24 i forvaltningsloven. Formuleringen efterlod det indtryk at det først og fremmest var den manglende årsagssammenhæng mellem en dokumenteret kæbelidelse og kvindens bruxisme der var afgørende for nævnets afgørelse. En udtalelse til ombudsmanden viste at nævnet i realiteten havde lagt vægt på at der ikke forelå dokumentation for at der var tale om en medfødt lidelse, mens spørgsmålet om årsagssammenhængen ikke havde været afgørende. Dette burde derfor være fremgået af nævnets begrundelse til kvinden.

e) En kvinde fik i *sag 13-4* fratrukket et beløb i sin kontanthjælp som følge af at hendes mand havde opgivet et forbrug af egne varer på 8.000 kr. fra sin grøntforretning. Trækket skete uden at kvinden fik meddelelse om at kommunen havde besluttet at reducere hjælpen. Først nogle måneder senere fik hun et brev om afgørelsen. Dette brev indeholdt imidlertid hverken en angivelse af retsgrundlaget for afgørelsen eller en forklaring på reglerens anvendelse i det konkrete tilfælde. Dette anså ombudsmanden for en tilside-sættelse af forvaltningslovens §§ 22 og 24.

f) I *sag 17-1* blev en fuldmægtig i et ministerium omplaceret fra departementet til en styrelse under omstændigheder som ombudsmanden betragtede som forflyttelse. Da brevet til den pågældende ikke indeholdt en nærmere angivelse af baggrunden for omplaceringen, havde ministeriet ikke overholdt forvaltningslovens § 24. Efter en prøvetid i styrelsen blev fuldmægtigen afskediget. Afskedigelsen blev udformet som en aftale om at han skulle træde en bestemt dato, og ministeriets brev til ham herom indeholdt kun en bekræftelse på aftalen. Heller ikke denne afgørelse indeholdt efter om-

budsmandens opfattelse en fyldestgørende begrundelse.

g) En adjunkt blev i *sag 17-2* afskediget fra en handels- og ingeniørskole. Afgørelsen blev truffet i henhold til ledelsesretten. I afskedigelsesbrevet burde skolen derfor have henvist til ledelsesretten og forklaret indholdet heraf som et led i sin begrundelse. I afskedigelsesbrevet anførtes at begrundelsen for afskedigelsen først og fremmest var adjunktens utilfredsstillende undervisning. I et senere brev til hendes fagforening skrev skolen at det havde været centralt at hun ikke ønskede at gennemføre voksenundervisningsuddannelsen. Ombudsmanden udtalte at skolen burde have ledsaget afgørelsen af den begrundelse som rent faktisk havde ført skolen frem til afgørelsen.

Endelig burde skolen have taget nærmere stilling til et indlæg fra adjunkten og redegjort for denne stillingtagen i begrundelsen.

h) I *sag 17-3* fik en adjunkt afslag på ansættelse som lektor på et universitet. Adjunkten fik et brev hvori fakultetet skrev at "stillingen ikke vil blive besat". Han bad om en begrundelse, men fik afslag. Ombudsmanden udtalte at afslag på ansættelse i lighed med andre afgørelser skal ledsages af en begrundelse når parten ikke får fuldt ud medhold. Adjunkten skulle således have haft en begrundelse. I et tilfælde som det foreliggende hvor han vidste at han af bedømmelsesudvalget var anset for kvalificeret til stillingen, hvor han var blevet opfordret til at søge, og hvor han havde været til ansættelsessamtale, havde han krav på en mere uddybende begrundelse end normalt ved afslag på ansættelse. Undladelsen af at give en begrundelse og den efterfølgende afvisning af adjunktens anmodning herom anså ombudsmanden for meget kritisabel.

i) I *sag 19-1* blev en pædagogmedhjælper flyttet fra sit tjenestested i en institution til en anden institution på grund af samarbejds-

vanskeligheder. Kommunens brev om den endelige overflytning indeholdt kun en besked om at hun blev flyttet, samt en angivelse af restferie. Brevet indeholdt hverken en angivelse af retsgrundlaget, en beskrivelse af de faktiske forhold eller oplysning om de hovedhensyn afgørelsen byggede på.

13. Skriftlighed

a) I *sag 3-1* blev en konstabel hjemsendt fra en international styrke. Hjemsendelsesafgørelsen, som byggede på bebrejdesværdige forhold hos konstablen, blev meddelt mundtligt. Da der var tale om en særligt indgribende afgørelse, burde den efter ombudsmandens opfattelse have været meddelt skriftligt eller meget hurtigt bekræftet skriftligt.

14. Afgørelsens meddelelse

a) I *sag 13-4* fratrak en kommune et beløb i en kvindes kontanthjælp fordi hendes ægtefælle, som drev en grønthandel, i regnskabet opførte 8.000 kr. som forbrug af egne varer. Fratrækket skete ved udbetaling af hjælp i november 1998, men kvinden fik først et brev herom 18. februar 1999. Ombudsmanden kritiserede at trækket skete på et tidspunkt da afgørelsen endnu ikke var meddelt og der således endnu ikke forelå en retskraftig afgørelse.

b) En fuldmægtig blev i *sag 17-1* afskediget ved at der blev udformet en aftale mellem ham og ministeriet om at han skulle fratråde en bestemt dato. Da denne dato kom, sendte ministeriet ham en bekræftelse på at han fratradte. Ombudsmanden udtalte at en uansøgt afsked ikke indtræder automatisk, men kræver at der meddeles den pågældende en egentlig afgørelse. Bekræftelsen kunne ikke anses for en sådan meddelelse.

15. Offentligt opslag

a) I *sag 2-1* undersøgte ombudsmanden af egen drift om annoncering af ledige stillin-

ger i staten på en hjemmeside var forenelig med gældende regler om offentligt opslag af ledige stillinger. Det var ombudsmandens mening at annoncering udelukkende på internettet ikke ville opfylde de gældende regler. Derimod kunne den indførte ordning hvor offentligt opslag skete både i form af annoncering på en internetadresse og i to landsdækkende dagblade, opfylde gældende regler. Annonceringen i dagbladene var dog for summarisk og burde udbygges med oplysninger om et telefonnummer som kunne anvendes ved henvendelser om yderligere oplysninger om stillingen. Desuden burde der være postadresser til brug bl.a. ved ansøgninger. Derudover anså ombudsmanden det for påkrævet at myndighederne konkret vurderer om det er tilstrækkeligt at anvende den etablerede ordning til besættelse af den enkelte stilling. Personalestyrelsen erklærede sig enig i ombudsmandens betragtninger om udbygning af den indførte annonceordning med telefonnumre og postadresser.

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

a) I *sag 2-2* havde en journalist fået afslag på at få finanslovsforslaget udleveret inden for-

slaget den 29. januar 2002 blev præsenteret for offentligheden. Det fremgik at journalister der var medlemmer af Folketingets Presseloge, fik forslaget udleveret den 25. januar med klausul om ikke at omtale det før den 29. Ombudsmanden mente ikke at der forelå saglige grunde for at behandle ansøgeren – som ikke var medlem af presselogen – anderledes end denne forenings medlemmer. Ombudsmanden mente ikke at den abstrakte risiko for klausulbrud alene kunne begrunde en sådan forskelsbehandling. En ensartet behandling af alle journalister måtte desuden anses for bedst stemmende med artikel 10 om ytringsfrihed i den europæiske menneskerettighedskonvention. Kun tungtvejende grunde for en begrænsning kunne berettigede til en fravigelse, og sådanne hensyn forelå efter det oplyste ikke. Endelig lagde ombudsmanden vægt på at Finansministeriets ordning i realiteten betød at en journalist skal være medlem af presselogen før den pågældende kan få aktindsigt i finanslovsforlaget med den nævnte klausulering. Dette harmonerer ikke med hensynene bag foreningsfriheden i grundlovens § 78 og den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 11. Ombudsmanden mente derfor ikke at afslaget var berettiget. Finansministeriet svarede at ordningen fremover ville blive ændret således at der ikke ville blive gjort forskel på medlemmer af presselogen og andre journalister.

b) I *sag 5-1* blev en vicekriminalkommissær flyttet til en stilling som sagsbehandler. Afgørelsen blev truffet på grund af hans manglende egnethed. Ændringen indebar at de ledelsesbeføjelser han havde i den tidligere stilling, blev frataget ham. Stillingen han fik tildelt, bestrides normalt af kriminalassistenter i lønramme 25 for vicekriminalkommissærens alderstrin, mens stillingen som vicekriminalkommissær er i lønramme 28. Den nye stilling kunne ikke siges at ligge inden for stillingsbetegnelsen chargeret vicekriminalkommissær. Fratagelsen af ledelsesbefø-

jelser indebar endvidere efter myndighedernes opfattelse at vicekriminalkommissæren ikke kunne omklassificeres til lønramme 29. Under disse omstændigheder mente ombudsmanden at stillingsændringen gik ud over tålegrænsen i tjenestemandslovens § 12, stk. 1, og at vicekriminalkommissæren ikke havde pligt til at underkaste sig forandringerne. Virkningen var at han kunne kræve sig afskediget med aktuel egen pension.

c) En frasepareret mand og hans veninde blev i *sag 5-2* skudt i mandens hjem. Politiet udskar som et led i bevissikringen en del af en køkkenbordplade. Mandens ægtefælle, der efterfølgende overtog huset, krævede erstatning for beskadigelsen af bordpladen, men fik afslag. Rigsadvokatens og Justitsministeriets afgørelser blev truffet på grundlag af retsplejelovens § 1018 c. Efter denne bestemmelse kan der ydes erstatning for indgreb der foretages som et led i strafferetlig forfølgning, hvis det findes rimeligt. Ombudsmanden var enig med myndighederne i at bestemmelsen udgjorde det retlige grundlag for afgørelsen.

Afslaget var begrundet i at kravet ikke fandtes rimeligt. Herved lagde myndighederne blandt andet vægt på at kvinden som ægtefælle til den dræbte havde en interesse i at politiet opklarede sagen. Dette kriterium anså ombudsmanden for ulovligt og henviste til at det ikke harmonerede med lovens formål, at det ikke havde støtte i lovforarbejderne, og til at det heller ikke havde støtte i administrativ praksis eller retspraksis.

d) Også *sag 5-5* drejede sig om erstatning for et strafprocessuelt indgreb. En indsat blev af det fængsel hvor han sad til afsoning, mistænkt for at gemme ulovlige stoffer i endetarmen. Da han nægtede at medvirke til en rektalundersøgelse, blev han sat i en observationscelle. Efter godt en time indvilgede han i at lade sig undersøge. Undersøgelsen bekræftede ikke mistanken om ulovlig besiddelse af stoffer. Den indsatte fremsatte

krav om erstatning i henhold til straffuldbyrdslovens § 107 hvorefter der kan tillægges erstatning til den der under fuldbyrdelse af straf har været udsat for andre uforskyldte indgreb end dem der er omhandlet i § 106 (om uforskyldt udståelse af fængselsstraf i for lang tid, uforskyldt anbringelse i forhørs-celle, strafcelle eller sikringscelle eller uforskyldt udelukkelse fra fællesskabet). Direktoratet for Kriminalforsorgen afslog kravet under henvisning til kriminalitetens art, til at fængslet havde haft bestemte grunde til at antage at den indsatte gemte stoffer, samt til at han havde indvilget i at blive undersøgt. Ombudsmanden mente at de første to kriterier lovligt kunne indgå i afgørelsen af om der skulle ydes erstatning, mens det sidste kriterium var ulovligt. Hvorledes den indsatte stillede sig til undersøgelsen, kunne ikke medtages i vurderingen af om indgrebet var uforskyldt.

e) I *sag 6-1* besluttede rektor på en kirkemusikskole at bortvise en tidligere elev som stadig var medlem af skolens kor. Bortvisningen blev begrundet med at den tidligere elevs kritik af at der var en dårlig og endog mangelfuld kommunikation på skolen, var ubehagelig og tillige farlig for klimaet på skolen. Beslutningen blev truffet på baggrund af en episode hvor eleven havde siddet en tidligere meddelt advarsel overhørig –han skulle angiveligt have forelagt sin sag for de øvrige kormedlemmer.

Ombudsmanden gav udtryk for at en beslutning om bortvisning efter omstændighederne kan træffes på grundlag af anstaltsbetragtninger. Denne retsgrundsætning berettiger ledelsen af en anstalt til at træffe konkrete afgørelser vedrørende brugernes forhold der er nødvendige for at få anstalten til at fungere. Anvendelsen af et indgreb kan imidlertid kun ske efter en afvejning ud fra et proportionalitetsprincip, det vil sige at indgrebet kun kan foretages hvis det er nødvendigt ud fra anstaltsformålet og der ikke findes mindre indgribende midler. En bort-

visning af en elev forudsætter at der er et sagligt grundlag herfor, og at der er vægtige grunde til at træffe beslutningen. Det forhold at den tidligere elev eventuelt havde forelagt sin sag for korets medlemmer – hvilket han i øvrigt bestred – dokumenterede efter ombudsmandens opfattelse ikke at klimaet på skolen blev alvorligt forværret eller ødelagt, eller at der var en væsentlig risiko herfor. Sammenfattende mente ombudsmanden ikke at der forelå et sagligt grundlag for en bortvisning.

f) Et udenlandsk ægtepar der havde fået afslag på asyl, fik i samme brev besked om at de kunne udsendes tvangsmæssigt hvis ikke de udrejste frivilligt (*sag 9-1*). Under ombudsmandens behandling af sagen kom det frem at Udlændingestyrelsen og Integrationsministeriet mente at spørgsmålet om udsendelse var en accessorisk del af afgørelsen om asyl, og at dette spørgsmål derfor ikke kunne påklages isoleret til ministeriet.

Denne begrænsning af klageadgangen fremgår ikke af klagebestemmelsen i § 46, men har støtte i forarbejderne til bestemmelsen. Ombudsmanden mente ikke at han kunne kritisere fortolkningen da den som anført af myndighederne havde støtte i lovforslagsbemærkningerne. Imidlertid pegede ombudsmanden på at en afskæring af en klageadgang fra en underordnet til en overordnet myndighed kræver udtrykkelig lovhjemmel. Derfor burde begrænsningen af klageadgangen fremgå af lovteksten. Ombudsmanden henstillede derfor at loven ved en kommende revision blev præciseret på dette punkt.

g) Told- og Skattestyrelsen har i cirkulære nr. 19 af 3. februar 1998, afsnit II, fastsat nærmere retningslinjer for betydningen for administrative klagesager af at der er rejst straffesag mod klageren. Ifølge cirkulæret er hovedreglen at klagesagen gennemføres før straffesagen. Hvis klagesagen overvejende vedrører bevisspørgsmål af betydning for

skatteansættelsen, skal straffesagen dog søges gennemført uanset klagen over skatteansættelsen. I *sag 12-1* blev cirkulæret påberåbt af en skatteyder hvis skatteansættelse for tre år var blevet ændret, og som havde påklaget ændringen til Landsskatteretten. Sagen var af regionen blevet taget op til ansvarsvurdering. Kriminalretten beskikkede 14. maj 2002 skatteyderen en forsvarer. Skatteyderen mente herefter at der var rejst straffesag mod ham, og bad Landsskatteretten om at sætte den administrative sag i bero. Retten afslog 23. maj 2002 anmodningen og henviste til at cirkulæret ikke kunne bruges i sagen da der endnu ikke var rejst sigtelse mod ham, og til at sagen ikke drejede sig om bevisspørgsmål.

Ombudsmanden mente ikke at cirkulæret kunne fortolkes således at det generelt kræves at told- og skatteregionen har afsluttet sin ansvarsvurdering med en konkret sigtelse for at en straffesag kan anses for rejst. Når kriminalretten havde beskikket skatteyderen en forsvarer, talte dette for at anse en straffesag for rejst i relation til anvendelsen af cirkulæret. Anmodningen burde derfor have været bedømt på grundlag af cirkulæret. Ombudsmanden mente ikke der var grundlag for at kritisere Landsskatterettens vurdering hvorefter sagen ikke overvejende vedrørte bevisspørgsmål, og mente derfor heller ikke der var grundlag for at kritisere at sagen ikke blev stillet i bero.

h) En ung kvinde søgte i *sag 13-1* om førtidspension på grund af betydelige smerter i venstre hofteregion og periodevise smerter fra lænderyggen, men fik afslag. Afslaget blev meddelt 15. juli 1998 og fastholdt af kommunen i brev af 17. august 1998. Det sociale nævn stadfæstede afslaget ved en afgørelse af 26. februar 1999. Den 22. december 1999 afsagde Højesteret dom i en anden sag om førtidspension og tilkendte ved dommen en kvinde som havde fået forhøjet almindelig pension, almindelig pension med næsten 11 års tilbagevirkende kraft. Dommen er trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2000, s. 645.

Den 4. januar 2000 fremsatte kvinden anmodning om at hendes sag blev genoptaget under henvisning til at den omtalte dom ændrede tilkendelsespraksis, og til at ændringen var relevant for bedømmelsen af hendes sag. Den 14. august 2001 afviste det sociale nævn at genoptage sagen idet nævnet ikke anså dommen for relevant for bedømmelsen af kvindens sag fordi dommen drejede sig om ændring af en allerede tilkendt pension, mens kvindens sag drejede sig om afslag på at give pension. Herved støttede nævnet sig til en meddelelse der var udsendt af Det sociale Ankestyrelse (SM P-5-01) om præjudikatsværdien af U 2000.645 H, og hvori det var anført at sager hvor der gives afslag på førtidspension, ikke umiddelbart er omfattet af den lempeligere praksis dommen var udtryk for.

Ombudsmanden lagde til grund at en borger der har fået sin sag behandlet efter den underkendte praksis, kan forlange at få sin sag genoptaget, idet dommen var udtryk for en væsentlig ændring i det retsgrundlag der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse. Ombudsmanden fandt ikke holdpunkter for at læse dommen sådan at det havde haft betydning for den prøvelse der var foretaget, eller for dommens resultat at sagsøgeren havde fået tilkendt pension. Tværtimod viste dommen at der ville have været foretaget samme prøvelse og været nået til samme resultat hvis ansøgeren helt var blevet nægtet pension. Herefter mente ombudsmanden ikke at det havde været berettiget at afslå genoptagelse udelukkende med den begrundelse at dommen vedrørte sager hvor der var tilkendt social pension. Nævnet burde i stedet have foretaget en konkret vurdering af de samlede forhold i dommen for at sammenholde dem med omstændighederne i kvindens sag inden det afgjorde om sagen skulle genoptages.

i) Også *sag 13-2* vedrørte spørgsmålet om skøn under regel. Et statsamt bad en kommune om forslag til beskikkelse af formand

og suppleant for formanden for kommunens huslejenævn for perioden 1. januar 2002 til 31. december 2005. Kommunen svarede og indstillede en kandidat til formandsposten. Inden da havde en anden ansøger i et brev til statsamtet på egen hånd indstillet sig selv til beskikkelse. Den 22. marts 2002 meddelte statsamtet sidstnævnte ansøger at det ikke havde fundet grundlag for at fravige kommunens indstilling. Ansøgeren klagede over afgørelsen, og Socialministeriet afgjorde som overordnet myndighed klagen. Ansøgeren gjorde gældende at afgørelsen var usaglig fordi statsamtet kun havde lagt vægt på at den beskikkede var indstillet af kommunen. Ministeriet henholdt sig til to udtalelser der var indhentet fra henholdsvis kommunen og statsamtet. Statsamtet havde forklaret at sagen var afgjort efter en mangeårig praksis hvorefter statsamtet følger kommunens indstilling i sagen hvis den indstillede opfylder betingelserne for at blive beskikket. Statsamtet havde således ikke foretaget et konkret skøn om hvorvidt den afviste ansøger opfyldte betingelserne for at blive beskikket. Kommunen havde oplyst at den valgte ansøger var blevet indstillet fordi han tidligere havde været medlem af nævnet og havde klaret opgaven tilfredsstillende. Kommunen pegede endvidere på at den afviste ansøger på daværende tidspunkt var advokat, og at en praktiserende advokat af hensyn til interessekonflikter ikke bør beskikkes som formand.

Ombudsmanden udtalte at det i sager om beskikkelse af personer til offentlige hverv efter hans opfattelse må antages at der skal foretages en konkret vurdering af hvem der er bedst kvalificeret. Ombudsmanden mente derfor at statsamtet burde have foretaget et konkret skøn over hvem af de indstillede der måtte anses for bedst kvalificeret. At statsamtet ikke havde gjort det, men udelukkende havde baseret afgørelsen på kommunens indstilling, anså ombudsmanden på baggrund af at By- og Boligministeriet i en tidligere sag havde udtalt sig på linje med det

ombudsmanden nu anførte, for meget kritiserbart.

j) Den Sociale Ankestyrelse anså i *sag 13-4* en grønhandlers forbrug af egne varer – for 8.000 kr. i det pågældende skatteår – for en indtægt der skulle fratrækkes i ægtefællens kontanthjælp. Denne opfattelse rejste to hjemmelsproblemer: for det første om fratraget var berettiget, og for det andet om ægtefællen kunne pålægges at tilbagebetale kontanthjælp som følge af at vareforbruget først blev meddelt kommunen 3-4 måneder efter at forbruget var blevet regnskabsført.

Ifølge lov om aktiv socialpolitik, § 31, stk. 1, trækkes ægtefællens indtægter fra i hjælpen. Hvis parrets økonomi blev betragtet under ét, var det, mente ombudsmanden, vanskeligt at se at det samlet set skulle være en indtægt at ægtefællen udtog varer fra sin personligt ejede virksomhed, når virksomheden var i underskud, og når ægtefællen måtte antages at have haft udgifter til virksomhedens indkøb af de pågældende varer eller have optaget gæld hertil. Endvidere stillede ombudsmanden sig uforstående over for et synspunkt Ankestyrelsen havde anført i sagen, hvorefter en undladelse af at fratække beløbet ville indebære at der blev ydet hjælp til ægtefællens virksomhed. Denne synsvinkel kan for så vidt anlægges uanset om der havde været et vareforbrug. Synspunktet ser endvidere bort fra at vareforbruget reelt var udtryk for en gældsstiftelse.

Det andet problem var affødt af at kommunen ikke havde haft mulighed for at fratække vareforbruget i den udbetalte hjælp i oktober 1998 da regnskabet hvoraf vareforbruget fremgik, først var sendt til kommunen den 1. februar 1999. Da den kontanthjælpsmodtagende ægtefælle i november 1997 havde fået at vide at udbetalingen skete a conto, og at den efterfølgende ville blive reguleret, pålagde kommunen tilbagebetalingspligt efter aktivlovens § 91, nr. 2. Tilbagebetalingspligt kan efter denne bestemmelse pålægges "når en person mod bedre vi-

dende uberettiget har modtaget ydelser efter denne lov". Ombudsmanden bemærkede at hvis vareforbruget kunne anerkendes som indtægt, så kunne den anførte bestemmelse om tilbagebetalingspligt alligevel ikke benyttes idet den pågældende ikke kunne antages at være i ond tro på grund af aftalen om efterfølgende regulering i kontanthjælpen for eventuelle indtægter.

k) I *sag 13-5* blev en lejer som modtog boligstøtte, pålagt at betale ca. 5.000 kr. tilbage for støtteåret 1998 da hendes indtægt blev ca. 27.000 kr. højere end kommunen havde lagt til grund ved beregningen af boligstøtten. Ændringen skyldtes at lejeren fik en indkomststigning i maj måned. Det måtte lægges til grund at hun den 7. april oplyste kommunens pantefoged om ændringen og senere samme dag mundtligt gav boligstøtteforvaltningen samme oplysning. Blandt andet på denne baggrund kunne kommunens tilbagebetalingskrav ikke anses for berettiget.

l) En enlig mor fik i *sag 13-6* bevilget en socialpædagogisk friplads til sin søn. Bevillingen gjaldt for perioden 1. november 1999 til 31. juli 2000. Den 26. juni 2000 meddelte kommunen moren afslag på en forlængelse ud over 31. juli. Det sociale nævn stadfæstede afslaget, og moren klagede til ombudsmanden der i et brev til nævnet bad nævnet om at udtale sig om i hvilket omfang det havde inddraget SM C-64-01 i forbindelse med sin behandling af sagen. Ved denne afgørelse havde Ankestyrelsen udtalt at der ikke var hjemmel til på forhånd at begrænse en betalingsfritagelse for et ophold i dagtilbud til en forud fastsat periode. På baggrund af ombudsmandens høring genoptog nævnet sagen til ny behandling og ophævede kommunens afgørelse med henvisning til at der ikke var hjemmel til på forhånd at begrænse fripladsen tidsmæssigt. Da der ikke var sket ændringer i de forhold der havde dannet grundlag for kommunens oprindeli-

ge bevilling, mente nævnet at moren fortsat var berettiget til friplads efter den 31. juli.

m) En mand fik tilkendt førtidspension den 9. marts 2000 med virkning fra den 1. april 1998. Mens pensionsagen blev behandlet, fik manden kontanthjælp. Den 28. marts 2000 søgte han om personligt tillæg til pensionen til allerede afholdte medicin- og varmeudgifter med tilbagevirkende kraft fra 1. april 1998. Kommunen afslog ansøgningen, og det sociale nævn tiltrådte afslaget idet de mente at den ansøgte hjælp først kunne tildeles fra det tidspunkt da manden fik tilkendt pension (*sag 13-7*).

Personligt tillæg til medicin skal efter ombudsmandens opfattelse bedømmes på grundlag af pensionslovens § 17, stk. 1, hvor efter personligt tillæg kan udbetales til pensionister der er særligt vanskeligt stillede. Ifølge § 17, stk. 5, kan personligt tillæg tidligst ydes med virkning "fra det tidspunkt hvor pensionen (...) er tilkendt". I modsætning til myndighederne mente ombudsmanden at stk. 5 må fortolkes således at personligt tillæg kan ydes med virkning fra det tidspunkt hvorfra pensionen er tilkendt, dvs. 1. april 1998 i dette tilfælde. Ombudsmanden lagde vægt på at formålet med stk. 5 var at præcisere at personligt tillæg ikke kan ydes med virkning der ligger forud for det tidspunkt hvorfra pensionen er tilkendt. Denne fortolkning harmonerer desuden med at det ved en ændring af § 33, stk. 3 (den dagældende bestemmelse om tidspunktet for tilkendelse af personlige pensionstillæg), blev præciseret at personligt tillæg er afhængig af at den pågældende har fået tilkendt social pension, og at denne bemærkning sigtede på at vise at formålet med ændringen var at præcisere at tidspunktet hvorfra tillæg kan tilkendes, falder sammen med tidspunktet hvorfra pension kan tilkendes. Hertil kom at myndighedernes fortolkning betød at lang behandlingstid i forbindelse med tilkendelse af pension ville komme borgeren til skade.

Tilkendelsen af varmeudgifter kunne efter ombudsmandens opfattelse kun ske med hjemmel i pensionslovens § 17, stk. 2, og ikke, som myndighederne havde gjort, efter stk. 1. Ifølge stk. 2 "ydes der personligt tillæg til betaling af varmeudgifter". Socialministeren fastsætter nærmere regler herom. Forskellen var at der i sager om varmetillæg ikke skal anlægges en konkret vurdering af pensionistens samlede økonomiske forhold. Tildelingen beror på om ansøgeren opfylder de beregningsregler der er opstillet i socialministerens bekendtgørelse om social pension.

Myndighederne havde under sagen givet udtryk for at hjælp til varmeudgifter ikke kunne tildeles fordi ansøgningen om hjælp skulle have været indgivet før udgifterne blev afholdt. Forbuddet mod at yde hjælp med tilbagevirkende kraft havde efter myndighedernes opfattelse støtte i § 88 i lov om aktiv socialpolitik.

Ombudsmanden erklærede sig enig i at der gælder et almindeligt princip inden for den sociale lovgivning hvorefter en person normalt ikke kan få hjælp til udgifter som den pågældende har påtaget sig inden vedkommende ansøgte kommunen om hjælp. Princippet har støtte i § 88 i aktivloven og i praksis. Ombudsmanden antog at princippet byggede på princippet om selvforsørgelse og havde sammenhæng med at hjælp inden for socialretten ofte ydes efter en konkret individuel vurdering af borgerens behov for hjælp. Princippet gør desuden forvaltningens budgetlægning lettere. Undtagelsesvis kan det være relevant at yde hjælp med tilbagevirkende kraft hvor disse hensyn ikke gør sig gældende. Som eksempler nævnte ombudsmanden sagsforløb hvor borgerens behov for hjælp først viser sig efterfølgende, situationer hvor forvaltningen har begået en vejledningsfejl, eller tilfælde hvor fastholdelse af kravet om en forudgående ansøgning ville være åbenbart urimelig. For førtidspensionistens vedkommende mente ombudsmanden det var relevant at

pege på den lange sagsbehandlingstid pensionssagen havde været undergivet. Samlet set mente ombudsmanden ikke at der i førtidspensionistens tilfælde kunne stilles krav om en forudgående ansøgning.

Både Ankestyrelsen og det sociale nævn erklærede sig enig i ombudsmandens generelle bemærkninger om princippet om forudgående ansøgning og undtagelserne herfra.

n) Kommunen skal ifølge lov om social service, § 66, anvise husly mod betaling hvis en enlig eller en familie er husvild. Betalingen må ifølge bestemmelsen ikke overstige lejeværdien af den anviste beboelse eller den sædvanlige boligudgift på stedet. I *sag 13-10* bad en familie i marts måned 2001 kommunen om husly efter denne bestemmelse idet de i løbet af foråret ville komme til at stå uden bolig. Den 8. maj underskrev de en erklæring om at de havde fået anvist en midlertidig indkvartering i en bestemt bolig, at de var indforståede med at flytte når kommunen tilbød en anden bolig, samt at de var indforståede med at lejelovens regler ikke gjaldt for ovennævnte husly. Den 9. juli tilbød kommunen dem en permanent bolig. Familien var ikke tilfreds med den anviste bolig og afslog tilbuddet. Herefter meddelte kommunen familien at den ikke kunne regne med flere boligtilbud fra kommunen, og at familien skulle fraflytte husvildeboligen senest 20. juli 2000. Den 1. august skrev kommunen at man havde set sig nødsaget til at gøre familiens nuværende bolig permanent, og at den derfor snarest ville modtage en lejekontrakt. Familien svarede den 6. august at den aldrig havde accepteret tilbud om permanent leje af husvildeboligen. Herefter fastholdt kommunen at familien skulle flytte. I en klage til ombudsmanden gjorde familien gældende at kommunen burde give dem tre boligtilbud i lighed med det der gælder de personer der står opført på kommunens akutboligliste. Ved kun at tilbyde dem én bolig gjorde kommunen usaglig forskel.

Ombudsmanden undersøgte forholdet mellem husvildeboliger og lejelovgivning. På baggrund af to landsretsdomme fra 1959 og en gennemgang af udviklingen i retsgrundlaget var det ombudsmandens opfattelse at en husvildebolig ikke er et lejemål i lejelovgivningens forstand, og at situationen derfor ikke var omfattet af lejelovens regler om anvisning af boliger. Under hensyn hertil og til at familien ved indflytningen havde fået besked om at lejelovens regler ikke gjaldt i det foreliggende tilfælde, og at kommunen ønskede at de skulle flytte hvis kommunen tilbød dem en anden bolig, havde ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere kommunens afgørelse om at familien skulle flytte. At kommunen stillede krav om flytning allerede efter første tilbud om en permanent bolig, skulle efter ombudsmandens opfattelse ses i forbindelse med at forpligtelsen til at stille boligen til rådighed hermed ophørte, og at kommunen havde behov for at kunne råde over boligen til anden side.

o) *Sag 17-3* angik besættelsen af et lektorat på et universitet. Stillingen blev opslået den 7. januar 2000. En adjunkt søgte stillingen i februar 2000. I et brev af 11. juli 2000 fik han meddelelse om at stillingen ikke ville blive besat. Baggrunden var at han i en e-mail den 23. marts 2000 rettede henvendelse til formanden for det udvalg der skulle bedømme ansøgere til en professorstilling ved universitetet. Adjunkten oplyste at han i forbindelse med sin research var blevet opmærksom på at en af ansøgerne til professoratet – en lektor som samtidig var leder af det institut hvor adjunkten havde søgt stillingen – i sin ph.d.-afhandling fra 1991 havde et afsnit som var afskrift uden at det var markeret at der var tale om citat. Adjunkten blev indkaldt til møde med blandt andet dekanen. Under mødet, som blev holdt den 20. juni 2000, fik han at vide at hans henvendelse blev opfattet som illoyal, og at det var en forudsætning for en ansættelse at han holdt møde med institutlederen og gav ham en

uforbeholden undskyldning, og at der derefter straks blev rettet henvendelse til professorbedømmelsesudvalgets medlemmer. Afgørelsen om ikke at besætte stillingen berod dels på at adjunkten ikke opfyldte disse vilkår, dels på at han i begyndelsen af 1990'erne havde fået en irettesættelse på en handelshøjskole i anledning af at han havde eksamineret en student han havde et nært forhold til.

Ombudsmanden udtalte at en lovlig ytring ikke i sig selv kan begrunde en negativ ledelsesmæssig beslutning i form af afslag på ansættelse, men at det ikke kan udelukkes at en sådan beslutning vil kunne være begrundet i ytringens følgevirkninger under en eventuel ansættelse. Fakultetet havde anført at der var risiko for samarbejdsvanskeligheder mellem adjunkten og institutlederen når førstnævnte ikke havde opfyldt de stillede vilkår, og at dette var grunden til at han ikke blev ansat. Ombudsmanden mente ikke at der på tidspunktet da vilkårene blev stillet, forelå en tilstrækkelig dokumentation for professorbedømmelsesudvalgets vurdering af adjunktens kritik af institutlederen, eller for at adjunktens kritik havde sådanne følgevirkninger at væsentlige problemer måtte forventes forbundet med et samarbejde mellem adjunkten og institutlederen. Heraf fulgte videre at fakultetet heller ikke ved adjunktens manglende efterlevelse af disse vilkår kunne meddele afslag på ansættelse.

Den anden del af beslutningsgrundlaget – inhabilitetssagen fra begyndelsen af 1990'erne – burde efter ombudsmandens opfattelse slet ikke have været inddraget i beslutningen. Ombudsmanden henviste til at der var tale om et enkeltstående forhold som skønnes at ligge 8-10 år tilbage. I øvrigt kunne den tilkendegivelse adjunkten ved den lejlighed havde fået, ikke siges at indeholde en disciplinær advarsel.

p) I *sag 19-1* blev en pædagogmedhjælper som gjorde tjeneste på en institution, flyttet

til en anden. Baggrunden var at der var opstået massive samarbejdsproblemer mellem lederen af institutionen og det øvrige personale. Et af de retlige problemer ombudsmanden undersøgte, var om der var tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand selv om flytningen fremtrådte som en aftale mellem pædagogmedhjælperen og kommunen. Ombudsmanden fremsatte som sin foreløbige opfattelse at der var tale om en afgørelse. Kommunen anførte i et svar til ombudsmanden at pædagogmedhjælperen var sikkerhedsrepræsentant og derfor kun kunne flyttes hvis der forelå tvingende grunde hertil. Det var kommunens opfattelse at dette ikke havde været tilfældet. Derfor havde kommunen været nødsaget til at gennemføre flytningen ved en aftale. Kommunen havde i et partshøringsbrev til pædagogmedhjælperen oplyst at kommunen agtede at indgå en aftale med hende om flytning, og at man, hvis hun ikke gik ind på en sådan aftale, ville flytte hende ensidigt.

Ombudsmanden mente det var kritisabelt at kommunen havde bebudet at den agtede at træffe en afgørelse som den ikke selv mente at den havde tilstrækkelig hjemmel til. Ombudsmanden mente det var overordentligt kritisabelt at kommunen havde lagt et utilbørligt pres på pædagogmedhjælperen for at formå hende til at acceptere forflyttelsen. At kommunen havde betalt hende en godtgørelse for at hun afgav sin status som sikkerhedsrepræsentant, var efter ombudsmandens opfattelse uden betydning. En myndighed kan ikke sætte sig ud over de nævnte regler i lovgivningen ved at udbetale den berørte borger en pengeydelse.

q) *Sag 19-3* blev rejst af ombudsmanden fordi han i en konkret sag modtog oplysning om at en kommune i en sag om inddrivelse af ægtefællebidrag ikke længere kunne rekonstruere de afkrævningsbreve der var sendt. Ombudsmanden mente det var i strid med det almindelige retlige princip om dokumentation af offentlige sager at brevene ikke

enten forelå i kopi eller kunne rekonstrueres fra et edb-anlæg i løbet af kort tid og med nøjagtigt samme indhold som det afsendte brev. Den mulighed for – ikke nøjagtig – rekonstruktion der dog forelå, ophørte efter fem år. Ombudsmanden mente at dette forhold var i strid med reglen om at dokumenter skal bevares så længe som der er retligt og administrativt behov herfor.

r) *Sag 19-4* var en udløber af en større sag om forholdene i arbejdsmarkedsafdelingen i en kommune. En gruppe medarbejdere i afdelingen skrev i august til kommunens sikkerhedsgruppe og beklagede sig over det psykiske arbejdsmiljø i afdelingen. Især afdelingens chef blev der udtrykt utilfredshed med. Hans ledelsesstil, blandt andet at han omgjorde afgørelser på baggrund af personlige klager, blev fremhævet. I september 2000 fremkom to fagforbund med en generel redegørelse hvori de gennemgik medarbejderens klagepunkter. I november 2000 bragte et dagblad en artikel om forholdene hvori der blev rejst mistanke om at afdelingschefens søn skulle have kørt i en af afdelingens biler. Afdelingschefen afviste mistanken og forklarede at han på daværende tidspunkt havde en bil af samme mærke og farve som kommunens. En overassistent i afdelingen fik en advarsel for at have indhentet oplysninger i det såkaldte R-75-register om afdelingschefens skatteforhold, herunder ejerskab til biler, og for at have udleveret anonymiserede journalark til sit fagforbund.

Ombudsmanden var enig med kommunen i at overassistenten havde handlet i strid med forvaltningslovens § 32 ved at skaffe sig adgang til oplysninger om afdelingschefen gennem R-75-registeret, og havde derfor ikke bemærkninger til at kommunen på dette punkt havde anset hendes handlemåde for pligtstridig.

Udleveringen af oplysninger til fagforbundet som skete som et led i dokumentationen af afdelingschefens ledelsesstil, mente ombudsmanden derimod ikke kunne be-

tragtes som en tjenesteforseelse. Ombudsmanden lagde vægt på at der havde været tale om en effektiv anonymisering af oplysninger, og at der dermed ikke forelå en tilsidesættelse af tavshedspligten. Tværtimod var der tale om oplysninger der kunne have været givet aktindsigt i. Udleveringen kunne heller ikke på andet grundlag anses for retsstridig. Ombudsmanden henviste til at en offentligt ansat har ret til at lade sig repræsentere af bl.a. sin fagforening i forbindelse med ansættelsesforholdet, at en funktionær i medfør af funktionærlovens § 10 har ret til at give oplysninger til sin organisation, samt til at det af den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 11 følger at enhver har ret til foreningsfrihed, herunder til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

C. Kontrol med forvaltningen

1. Administrativ rekurs

a) En far klagede i *sag 6-2* over at hans datter, som moren havde forældremyndigheden over, havde fået navneforandring. Kirkeministeriet, hvortil faren klagede, undersøgte sagen og meddelte at der ikke som påstået af ham var sket en overtrædelse af navnelovens § 14, stk. 2. Under ombudsmandens behandling af sagen blev det oplyst at ministeriet ikke havde behandlet sagen som rekursmyndighed, men som tilsynsmyndighed fordi ministeriet ikke anså faren for klageberettiget. Heri var ombudsmanden enig. Han henviste herved til at det fulgte af forældremyndighedslovens § 19 og samme lovs § 2 modsætningsvis at forældre der ikke har del i forældremyndigheden, ikke kan anses for part i sager vedrørende barnets personlige forhold. Faren kunne herefter heller ikke anses for klageberettiget i en sådan sag.

b) *Sag 9-1* angik et ægtepar som oprindeligt havde irakisk, men efterfølgende havde fået iransk statsborgerskab. Ægteparret rejste til Danmark og anmodede om asyl, men fik afslag. Udlændingestyrelsen fastsatte samti-

dig med afslaget at ægteparret kunne udsendes tvangsmæssigt hvis de ikke rejste frivilligt. I udlændingelovens § 32 a står at et afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter lovens §§ 7 og 8 (asyl) tillige skal indeholde afgørelse om hvorvidt udlændingen kan udsendes tvangsmæssigt. Efter lovens § 46, stk. 2, kan Udlændingestyrelsens afgørelser påklages til Integrationsministeren bortset fra afgørelser efter nogle nærmere opregnede bestemmelser i loven. § 32 a er ikke opregnet som en sådan bestemmelse. Ægteparret bad styrelsen om at genoptage sagen. Da styrelsen afslog, klagede ægteparret til ombudsmanden. Ombudsmanden indledte en undersøgelse af dette spørgsmål og bad samtidig om styrelsens og Integrationsministeriets bemærkninger til om styrelsens afgørelse om tvangsmæssig udsendelse kunne påklages til Integrationsministeren. Styrelsen og ministeriet svarede at beslutninger om tvangsmæssig udsendelse måtte anses for accessoriske til afgørelser om hvorvidt de pågældende kan få asyl, og at denne del derfor ikke kan påklages til ministeriet. Ministeriet fandt støtte for denne fortolkning i lovens forarbejder.

Ombudsmanden mente ikke at han havde tilstrækkeligt grundlag for at kritisere myndighedernes fortolkning af klagebestemmelsen selv om begrænsningen ikke fremgik direkte af lovens ordlyd. Ombudsmanden lagde vægt på at begrænsningen syntes forudsat i bemærkningerne til lovforslaget. Han tilføjede at en afskæring af rekursadgang fra en underordnet myndighed til en overordnet kræver udtrykkelig lovhjemmel. Det burde derfor fremgå direkte af udlændingeloven at afgørelser om udsendelse i den foreliggende situation ikke kan påklages til ministeriet. Ombudsmanden henstillede derfor at loven ved en kommende revision bliver præciseret på dette punkt.

c) I *sag 13-2* beskikkede et statsamt en formand for en kommunes huslejenævn for perioden 1. januar 2002 til 31. december 2005.

En anden ansøger som havde indstillet sig selv til beskikkelse, klagede til ombudsmanden over afgørelsen. Ombudsmanden sendte sagen videre til Socialministeriet som skrev til ansøgeren at "klage over et statsamts afgørelse til en statslig myndighed forudsætter normalt en udtrykkelig lovbestemmelse om en sådan klageadgang". Da en sådan bestemmelse ikke fandtes, havde ministeriet behandlet sagen som ressorttilsyn, men ikke som klageinstans. Da ansøgeren på ny henvendte sig til ombudsmanden om sagen, bad denne socialministeriet om at uddybe opfattelsen med hensyn til klageadgangen. Ministeriet revurderede spørgsmålet og meddelte ombudsmanden at sagen nu var blevet behandlet af ministeriet på grundlag af den klageadgang der følger af det almindelige myndighedshierarki. Ombudsmanden mente det var beklageligt at ministeriet ikke fra starten behandlede klagen på dette grundlag.

d) En kommune havde i *sag 13-6* bevilget en enlig mor socialpædagogisk friplads for perioden 1. november 1999 til 31. juli 2000. Den 26. juni gav kommunen afslag på at yde friplads efter den 31. juli. Ombudsmanden pegede i en høring af det sociale nævn, som havde stadfæstet afgørelsen, på en SM-afgørelse hvori Ankestyrelsen havde sagt at der ikke var hjemmel til på forhånd at begrænse en betalingsfritagelse for et ophold i dagtilbud til en forud fastsat periode. Herefter genoptog nævnet sagen, ophævede afgørelsen og tilkendte moren friplads for perioden efter den 31. juli.

e) En kvinde havde i *sag 13-9* fået tilkendt forhøjet almindelig førtidspension af kommunen og klagede til det sociale nævn fordi hun mente at hun var berettiget til højere pension. Nævnet vurderede at kvindens lidelser ikke medførte så svær invaliditet at forudsætningen for at få tilkendt førtidspension var opfyldt. Nævnet ændrede derfor i en afgørelse af 14. januar 1999 kommunens

afgørelse og frakendte kvinden pension, dog først med virkning fra udgangen af februar 2000. I en klage til Den sociale Ankestyrelse gjorde kvinden gældende at hun ikke af kommunen havde fået vejledning om at nævnet var berettiget til at ændre afgørelsen til skade for hende, og at ændringen af denne grund ikke var gyldig. Heri fik hun ikke medhold af Ankestyrelsen som fandt at kommunen ikke havde været forpligtet til at oplyse om adgangen til at ændre afgørelsen til skade for klageren.

Ombudsmanden udtalte at på baggrund af retssikkerhedslovens §§ 68 og 69, forarbejderne og den juridiske litteratur var der ikke tvivl om at ankeinstanserne kan ændre en afgørelse til skade for parten hvis den påklagede afgørelse er ugyldig. Denne opfattelse har også støtte i retssikkerhedslovens § 72, stk. 5, hvorefter Ankestyrelsen eller det sociale nævn – hvis der er truffet afgørelse til skade for ansøgeren – samtidig skal træffe beslutning om fra hvilket tidspunkt ændringen skal ske. Da ombudsmanden endvidere ikke kunne anfægte ankeinstansernes vurdering hvorefter kvinden ikke var berettiget til førtidspension, havde han ikke grundlag for at tilsidesætte afgørelsen om at ændre kommunens afgørelse til skade for hende.

Under hensyn til at kvinden ikke havde anmodet om nærmere oplysninger om rekursmyndighedernes behandling af sagen, og til at der ikke sås at foreligge særlige omstændigheder på afgørelsestidspunktet der tydede på at hun var uvidende om eller havde misforstået pensionslovens regler, mente ombudsmanden ikke at kommunen efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, eller som følge af god forvaltningsskik var forpligtet til at oplyse om nævnets kompetence til at ændre afgørelsen til skade for klageren. Ombudsmanden tilføjede at sagen illustrerer at en klage kan få nogle konsekvenser for klageren som denne ikke har forudsætninger for at kende ved klagens indgivelse. Løsningen på dette problem kunne være at borgeren i myndighedernes generelle orientering om

sagsgangen gøres opmærksom på at myndighedens afgørelse kan falde ud til skade for klageren. For at undgå den utilsigtede virkning at skræmme borgeren fra at klage mente ombudsmanden det ville være korrekt at oplyse at ændring til skade for klageren kun sker yderst sjældent.

2. Tilsyn

a) Miljøministeren havde i *sag 8-1* personligt medvirket ved behandlingen af to beslutninger om at yde støtte til nogle projekter i den kommune hvorfra han havde orlov som tjenestemand. Dette forhold gjorde at der kunne rejses tvivl om hvorvidt ministeren havde været inhabil ved sagernes behandling. Ombudsmanden mente at selv om statsministeren ikke formelt kan anses for den enkelte ressortministers foresatte i den forstand udtrykket er anvendt i forvaltningslovens § 6, stk. 1, udøver statsministeren dog efter almindelig statsretlig opfattelse en tilsynslignende funktion over for de enkelte ministre. Miljøministeren burde derfor i overensstemmelse med princippet i forvaltningslovens § 6 have underrettet statsministeren om de forhold der rejste tvivl om hans inhabilitet.

b) I *sag 13-2* beskikkede et statsamt en formand for en kommunes huslejenævn for perioden 1. januar 2002 til 31. december 2005. En anden ansøger som havde indstillet sig selv til beskikkelse, klagede til ombudsmanden over afgørelsen. Ombudsmanden sendte sagen videre til Socialministeriet som skrev til ansøgeren at "klage over et statsamts afgørelse til en statslig myndighed forudsætter normalt en udtrykkelig lovbestemmelse om en sådan klageadgang". Da en sådan bestemmelse ikke fandtes, havde ministeriet behandlet sagen som ressorttilsyn, men ikke som klageinstans. Da ansøgeren på ny henvendte sig til ombudsmanden om sagen, bad denne Socialministeriet om at udbyde opfattelsen med hensyn til klageadgangen. Ministeriet revurderede spørgsmålet og meddelte ombudsmanden at sagen nu

var blevet behandlet af ministeriet på grundlag af den klageadgang der følger af det almindelige myndighedshierarki. Ombudsmanden anså det for beklageligt at ministeriet ikke fra starten behandlede klagen på dette grundlag.

3. Genoptagelse og tilbagekaldelse

a) En ung kvinde søgte i *sag 13-1* om førtidspension på grund af betydelige smerter i venstre hofteregion og periodevise smerter fra lænderyggen, men fik afslag. Afslaget blev meddelt den 15. juli 1998 og fastholdt af kommunen i brev af 17. august 1998. Det sociale nævn stadfæstede afslaget ved en afgørelse af 26. februar 1999. Den 22. december 1999 afsagde Højesteret dom i en anden sag om førtidspension og tilkendte ved dommen en kvinde som havde fået forhøjet almindelig pension, almindelig pension med næsten 11 års tilbagevirkende kraft. Dommen er trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2000, s. 645. Den 4. januar 2000 fremsatte kvinden anmodning om at hendes sag blev genoptaget, under henvisning til at den omtalte dom ændrede tilkendelsespraksis, og til at ændringen var relevant for bedømmelsen af hendes sag. Den 14. august 2001 afviste det sociale nævn at genoptage sagen idet nævnet ikke anså dommen for relevant for bedømmelsen af kvindens sag fordi dommen drejede sig om ændring af en allerede tilkendt pension, mens kvindens sag drejede sig om afslag på at give pension. Herved støttede nævnet sig til en meddelelse der var udsendt af Den Sociale Ankestyrelse (SM P-5-01) om præjudikatsværdien af U 2000.645 H, og hvori det var anført at sager hvor der gives afslag på førtidspension, ikke umiddelbart er omfattet af den lempeligere praksis dommen var udtryk for.

Ombudsmanden udtalte at der ikke var tvivl om at en borger der har fået sin sag behandlet efter den underkendte praksis, kunne forlange at få sin sag genoptaget, idet dommen var udtryk for en væsentlig ændring i det retsgrundlag der forelå på tids-

punktet for den oprindelige afgørelse. Ombudsmanden fandt ikke holdepunkter for at læse dommen sådan at det havde haft betydning for den prøvelse der var foretaget, eller for dommens resultat, at sagsøgeren havde fået tilkendt pension. Tværtimod viste dommen at der ville have været foretaget samme prøvelse og nået til samme resultat hvis ansøgeren helt var blevet nægtet pension. Herefter mente ombudsmanden ikke at det havde været berettiget at afslå genoptagelse udelukkende med den begrundelse at dommen vedrørte sager hvor der var tilkendt social pension. Nævnet burde i stedet have foretaget en konkret vurdering af de samlede forhold i dommen for at sammenholde dem med omstændighederne i kvindens sag inden det afgjorde om sagen skulle genoptages.

b) I *sag 13-6* havde en kommune bevilget en dreng friplads til et dagtilbud for en afgrænset periode. Da perioden udløb, afslog kommunen at forlænge bevillingen. Ombudsmanden pegede i sagen på en SM-afgørelse hvori Ankestyrelsen i en anden sag havde udtalt at der ikke er hjemmel til at tidsbegrænse fripladsbevillinger. Herefter ophævede det sociale nævn kommunens afgørelse. Da der ikke var indtrådt ændringer i de forhold der havde dannet grundlag for den oprindelige bevilling, mente nævnet at drøgen fortsat var berettiget til fripladsen.

c) En kvinde søgte i *sag 13-8* førtidspension og fik afslag. Afgørelsen blev truffet af kommunen. Kvinden klagede til det nu nedlagte revaliderings- og pensionsnævn som afgjorde sagen på et møde den 4. februar 1998. Til brug for mødet forelå en indstilling fra nævnssekretariatet om at tiltræde kommunens afslag. Ved en fejl sendte nævnet kvinden en afgørelse dateret 5. februar 1998 om at hun var berettiget til førtidspension. Den 9. februar 1998 tilbagekaldte nævnet telefonisk afgørelsen og sendte desuden en ny afgørelse hvorefter nævnet tiltrådte kommu-

nens afslag. Kvinden klagede til Ankestyrelsen som optog sagen til principiel behandling og afgjorde at nævnet havde været berettiget til at tilbagekalde afgørelsen af 5. februar 1998. Ankestyrelsen vurderede spørgsmålet "ud fra forvaltningsretlige principper om tilbagekaldelse". Ankestyrelsen lagde vægt på at der kun gik tre dage fra kvinden modtog afgørelsen, til hun fik meddelelse om at der var tale om en fejl, og på at hun ikke havde nået at disponere retligt i forhold til afgørelsen.

Ombudsmanden mente at nævnets første afgørelse af 5. februar 1998 led af en retlig mangel idet der var meddelt en anden afgørelse end den der reelt var truffet på mødet. Dette forhold og den omstændighed at nævnet havde reageret inden tre dage og kvinden ikke havde nået at disponere i forhold til afgørelsen, bevirkede at afgørelsen var ugyldig. Ombudsmanden pegede over for Ankestyrelsen på at principperne om tilbagekaldelse af en afgørelse vedrører gyldige afgørelser og derfor ikke var relevante i den foreliggende sag, og på at læren om ugyldighed til skade for en borger fører til andre resultater end læren om tilbagekaldelse af gyldige afgørelser. Betingelserne i sidste tilfælde er strengere end i første.

4. Folketingets Ombudsmand

a) En adjunkt blev i *sag 17-2* afskediget fra sin stilling på en handels- og ingeniørskole på grund af uegnethed. Hendes fagforening indledte en fagretlig behandling af sagen idet det blev gjort gældende at afskedigelsen ikke som foreskrevet i overenskomsten for akademikere i staten var rimeligt begrundet i medlemmets forhold. Senere indbragte fagforeningen på vegne af adjunkten sagen for Undervisningsministeriet og dernæst for Folketingets Ombudsmand. Foreningen gjorde blandt andet gældende at afskedigelsen var i strid med proportionalitetsprincippet. Dette spørgsmål fandt ombudsmanden ikke grundlag for at undersøge. Baggrunden herfor var at Højesteret i U 2002.18 under

henvisning til arbejdsretslovens § 11, stk. 2, havde afvist at tage stilling til den overenskomstsmæssige rimelighed af en afskedigelse fordi der var blevet iværksat en fagretlig behandling heraf. Ombudsmanden mente herefter at i den udstrækning domstolene må

forventes at afvise spørgsmål som hører under faglig voldgift, er det rigtigst at ombudsmanden ligeledes normalt undlader at undersøge sådanne spørgsmål. Han henviste herved til procesøkonomiske hensyn og ombudsmandslovens § 16, stk. 1.

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 myndigheder. I indledningen til de enkelte ministeriers og de kommunale myndigheders sagsområder beskrives antallet og karakteren af sager i løbet af året inden for området.

Sagernes opbygning

Hver sag er tildelt et løbenummer, en overskrift og eventuelt et antal underoverskrifter der angiver sagens temaer. Herefter følger en eller flere henvisninger til de emner i hovedregistret, s. 1191, 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 2003 til 31. december 2003 afsluttet 129 sager inden for Beskæftigelsesministeriets sagsområde. 79 af disse sager blev afvist.

De resterende 50 sager blev realitetsbehandlet: 43 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 6 handlede om sagsbehandlingstid. 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. 19, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	6	0	0	0

Arbejdsmarkedets Ankenævn

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	28	0	1	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	2	0	0	0
<i>I alt</i>	31	0	1	0

Arbejds miljø- klagenævnet

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

Arbejds miljø- instituttet (AMI)

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

Arbejdsmarkedsråd

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	0	0	2
<i>I alt</i>	5	0	0	2

1 sag fra arbejdsmarkedsrådenes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 1-1: Aktindsigt i regionkontors sagsfremstilling til arbejdsmarkedsrådet. Forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2. Inhabilitet.

Arbejdsformidlinger

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

Arbejdsdirektoratet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	3	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	4	0	0	0

1-1. Aktindsigt i regionskontors sagsfremstilling til arbejdsmarkedsrådet

Forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2. Inhabilitet

Forvaltningsret 1114.1 – 1134.2 – 13.1 – 29.1.

En ledig klagede til et arbejdsmarkedsråd over det tilbud i en handlingsplan som han havde fået fra arbejdsformidlingen. Han bad om aktindsigt i korrespondancen mellem arbejdsformidlingen og arbejdsmarkedsrådet. Anmodningen måtte forstås som et ønske om aktindsigt i den sagsfremstilling som arbejdsformidlingens regionskontor havde skrevet til brug for rådets afgørelse. Ombudsmanden udtalte at ønsket om aktindsigt skulle behandles af arbejdsmarkedsrådet.

Ombudsmanden udtalte at regionskontoret uden tvivl er en selvstændig myndighed i relation til reglerne om aktindsigt. Regionschefen, og dermed regionen som myndighed, varetager sekretariatsforretninger for arbejdsmarkedsrådet, jf. § 52, stk. 8, i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Efter ombudsmandens opfattelse skulle anmodningen om aktindsigt vurderes efter forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2, og ikke, som rådet havde gjort, efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, om interne arbejdsdokumenter. Hvis et dokument udelukkende har været udvekslet mellem sekretariatsmyndigheden (regionen) og hovedmyndigheden (arbejdsmarkedsrådet) for så vidt angår sekretariatsarbejdet, vil dokumentet kunne undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2. Da arbejdsformidlingen – og ikke kun arbejdsformidlingen som sekretariat for arbejdsmarkedsrådet – (fejlagtigt) traf afgørelse om aktindsigt, og da afslaget senere blev påklaget og behandlet af Arbejdsmarkedsstyrelsen, blev dokumentet videregivet ud over den udveksling der fandt sted i forbindelse med sekretariatsfunktionen. Dermed kunne dokumentet efter ombudsmandens opfattelse ikke undtages fra aktindsigt efter § 14, stk. 1, nr. 2.

En medarbejder deltog i behandlingen af aktindsigtssagen, først som fuldmægtig i arbejdsformidlingen og senere som sekretariatschef i forbindelse med arbejdsmarkedsrådets behandling af sagen. Ombudsmanden mente at den pågældende medarbejder var inhabil i forbindelse med arbejdsmarkedsrådets behandling af sagen.

Ombudsmanden henstillede til arbejdsmarkedsrådet at træffe en ny afgørelse om aktindsigt og bad rådet om at inddrage spørgsmålet om medarbejderens inhabilitet i sin nye behandling af sagen. (J.nr. 2002-2209-001).

A anmodede den 30. marts 2001 – efter at have klaget over et tilbud i en handlingsplan – Arbejdsformidlingen i X-by om aktindsigt i "korrespondancen med Arbejdsmarkedsrådet. Det vil sige det eller de breve, der er afsendt af AF (X)-by".

Den 5. april 2001 afslog Arbejdsformidlingen i X-by at imødekomme A's begæring. Arbejdsformidlingen skrev følgende:

"AF-(X)-by har den 30. marts 2001 modtaget din anmodning om aktindsigt i korrespon-

dancen med Arbejdsmarkedsrådet. I henhold til forvaltningsloven nr. 571 af 19. december 1985, § 12 kan det meddeles, at de interne arbejdsdokumenter, som er forelagt Arbejdsmarkedsrådet er undtaget fra reglerne om aktindsigt.

I den nærværende sag har Arbejdsmarkedsrådet modtaget din klage over AF's afgivne tilbud. I forbindelse med klagesagsbehandlingen udarbejdes et internt arbejdsdokument, der altså ikke er omfattet af aktind-

sigt, jf. forvaltningsloven § 12. Der er i sagen ikke udarbejdet selvstændige dokumenter eller breve fra AF til Arbejdsmarkedsrådet, der ellers ville have været omfattet af retten til aktindsigt.

Udover de i sagen foreliggende klagebreve fra dig, har AF bortset fra det interne arbejdsdokument alene fremsendt brevet af 16. marts 2001. Dette brev er vedlagt. Desuden medsendes en udskrift fra AF's edb-system, hvor alle de oplysninger, AF er i besiddelse af, foreligger.

..."

Den 9. april 2001 klagede A til Arbejdsformidlingen i X-by over afslaget på aktindsigt. A skrev bl.a. således:

"Ifølge forvaltningsloven § 12, der omhandler undtagelser fra aktindsigt, er bl.a. undtaget brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Da en klageinstans ikke kan være samme myndighed som den myndighed, der klages over, betyder det, at interne dokumenter, der oversendes til klageinstansen, ikke er omfattet af undtagelsen fra aktindsigt. Se i øvrigt noterne til forvaltningslovens § 12, der henviser til noterne ad § 7 i offentlighedsloven, i Karnovs Lovsamling.

Tænk hvis domstolene tillod, at den ene part i en retssag ikke blev gjort bekendt med modpartens anbringender. Det kontradiktoriske princip må selvfølgelig også gælde inden for de arbejdsformidlingsmæssige klageorganer."

A's klage over afslaget på aktindsigt blev videresendt til Arbejdsmarkedsstyrelsen som den 23. maj 2001 traf følgende afgørelse:

"...

Arbejdsformidlingen i (X)-by har i forbindelse med videresendelsen fastholdt sin afgørelse om, at interne arbejdsdokumenter, der forelægges Arbejdsmarkedsrådet, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Arbejdsformidlingen i (X)-by har samtidig oplyst, at retten til aktindsigt omfatter de breve, som er sendt til Dem, og de oplysninger, der er

registreret i Arbejdsformidlingen's edb-system, samt at De har fået aktindsigt i dette materiale.

I denne anledning skal arbejdsmarkedsstyrelsen meddele følgende:

I henhold til § 52, stk. 8 i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik varetager regionschefen, jf. § 55 i samme lov, Arbejdsmarkedsrådets sekretariatsforretninger.

I henhold til § 55 i samme lov leder regionschefen Arbejdsformidlingen i regionen, jf. § 51.

Regionschefen har herved af lovgiver efter Arbejdsmarkedsstyrelsens opfattelse fået tillagt en dobbeltrolle, idet regionschefen i princippet er tillagt beføjelser både som første instans og som klageinstans.

Denne problemstilling er i praksis løst ved, at der i Arbejdsformidlingen er etableret en organisatorisk adskillelse mellem de dele af Arbejdsformidlingen, der varetager sekretariatsforretninger for Arbejdsmarkedsrådet, og de dele af Arbejdsformidlingen, der varetager Arbejdsformidlingen's øvrige opgaver.

Det er Arbejdsmarkedsstyrelsens opfattelse, at Arbejdsformidlingen som sekretariat for Arbejdsmarkedsrådet ikke kan anses for en fra RAR adskilt myndighed.

Som følge heraf vil interne arbejdsdokumenter, der udarbejdes af Arbejdsformidlingen som sekretariat for Arbejdsmarkedsrådet være undtaget fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 12, idet der i denne situation er tale om en brevveksling mellem forskellige enheder indenfor den samme myndighed.

Under hensyn til det anførte finder styrelsen at måtte fastholde Arbejdsformidlingen (X)-by's afgørelse til Dem om afslag på aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, som er udarbejdet af Arbejdsformidlingen som sekretariat for Arbejdsmarkedsrådet og til brug for Arbejdsmarkedsrådets behandling af en klagesag."

Ved brev af 6. februar 2002 klagede A til mig.

Den 18. marts 2002 bad jeg Arbejdsmar-

kedsstyrelsen om en udtalelse i sagen. Jeg bad endvidere styrelsen indhente en udtalelse fra Arbejdsmarkedsrådet for Y Amt og Arbejdsformidlingen i X-by. I brevet skrev jeg bl.a.:

"Endvidere beder jeg om at få oplyst om det er Arbejdsmarkedsrådet i (Y) Amt eller Arbejdsformidlingen (X)-by (regionskontoret) der har truffet afgørelse af 5. april 2001 om aktindsigt. Jeg har noteret mig at afgørelsen er trykt på arbejdsformidlingens (regionskontorets) brevpapir.

Jeg beder også om at der redegøres for det retlige grundlag for Arbejdsmarkedsstyrelsens klagesagsbehandling.

I afgørelserne henviser myndighederne til forvaltningslovens § 12. I den anledning beder jeg om at få oplyst hvilke overvejelser myndighederne eventuelt har gjort sig vedrørende forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2."

Den 24. april 2002 fremkom Arbejdsformidlingen i X-by med følgende udtalelse:

"...

Ombudsmanden beder om at få oplyst, om det er Arbejdsmarkedsrådet eller Arbejdsformidlingen, der har truffet afgørelse i sagen, idet Ombudsmanden har bemærket, at afgørelsen er trykt på Arbejdsformidlingens papir. Hertil skal det bemærkes, at afgørelsen vedrørende aktindsigt er truffet af Arbejdsformidlingen, og at Arbejdsmarkedsrådet ikke har været inddraget i afgørelsen. Arbejdsformidlingen har således vurderet at være den myndighed, som træffer afgørelse i sagen.

Ombudsmanden anmoder desuden om at få oplyst, hvilke overvejelser myndighederne har gjort sig vedrørende forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2, idet afgørelsen om aktindsigt henviser til forvaltningslovens § 12.

AF (X)-by regionen har efter rådgivning hos Arbejdsmarkedsstyrelsen, vurderet, at der ikke var ret til aktindsigt, idet der var tale om interne arbejdsdokumenter udarbejdet af Rådssekretariatet til brug for Arbejds-

markedsrådets behandling af en klage. Hermed blev det vurderet, at der var tale om brevveksling mellem forskellige enheder indenfor samme myndighed, jf. forvaltningslovens § 12. Idet regionschefen både er chef for Arbejdsformidlingen og samtidig varetager en sekretærfunktion for Arbejdsmarkedsrådet, synes der ikke at kunne være tale om, at en myndighed udfører sekretariatsfunktioner for en anden myndighed, jf. forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2.

..."

Den 24. maj 2002 afgav Arbejdsmarkedsstyrelsen en udtalelse til sagen. Styrelsen skrev:

"...

Ad 1.

AF-region (X)-by har i en indhentet udtalelse af 24. april 2002 oplyst, at afgørelsen vedrørende aktindsigt er truffet af Arbejdsformidlingen, og at Arbejdsmarkedsrådet ikke har været inddraget i afgørelsen. Arbejdsformidlingen har således vurderet at være den myndighed, som træffer afgørelse i sagen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har til dette punkt følgende bemærkninger:

I henhold til § 53, stk. 1, i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik, jf. lovbekendtgørelse nr. 54 af 29. januar 2001, varetager den statslige arbejdsformidling arbejdsmarkedsindsatsen. Regionschefen leder arbejdsformidlingen i regionen, jf. § 55, stk. 1, i samme lov.

I henhold til § 51 omfatter det regionale arbejdsmarked (regionen) et amt. Til varetagelse af opgaver i forbindelse med styringen af indsatsen er nedsat et arbejdsmarkedsråd i hver region. Regionschefen varetager Arbejdsmarkedsrådets sekretariatsforretninger, jf. § 52, stk. 8.

Ifølge § 62 i loven kan klage over visse af Arbejdsformidlingens afgørelser indbringes for Arbejdsmarkedsrådet.

Regionschefen har herved af lovgiver fået tillagt en dobbeltrolle i relation til klagesagsbehandling, idet regionschefen i princippet er tillagt beføjelser både som første instans og i relation til Arbejdsmarkedsrådets rolle

som klageinstans for Arbejdsformidlingens afgørelser. Der henvises til tidligere drøftelser med Ombudsmanden om det mulige inhabilitetsproblem (Ombudsmandens j.nr. 1996-2546-010).

På baggrund af disse drøftelser gjorde Arbejdsmarkedsstyrelsen i brev af 30. juni 2000 AF-regionscheferne opmærksom på problemstillingen, der herefter i praksis er løst ved, at der i AF-regionen er etableret en organisatorisk adskillelse mellem varetagelsen af sekretariatsforretninger for Arbejdsmarkedsrådet og varetagelsen af Arbejdsformidlingens øvrige opgaver.

I den konkrete sag har (A) i brev af 30. marts 2001 anmodet om aktindsigt i den korrespondance, der har været mellem AF-(X)-by og Arbejdsmarkedsrådet i forbindelse med oversendelse af klagesagen til rådet.

Efter fornyet gennemgang af sagen er det Arbejdsmarkedsstyrelsens opfattelse, at AF-(X)-by i denne sammenhæng må betragtes som Arbejdsformidlingen (1. instans), og at det materiale, (A) anmoder om, er den eventuelle korrespondance, der har været imellem Arbejdsformidlingen (som 1. instans) og Arbejdsmarkedsrådet/sekretariatet (som klageinstans).

Efter styrelsens opfattelse har (A) således ikke anmodet om aktindsigt i sekretariatets forelæggelse for Arbejdsmarkedsrådet.

Da anmodningen om aktindsigt vedrører en klagesag, er det endvidere styrelsens opfattelse, at begæringen om aktindsigt skulle have været fremsat over for Arbejdsmarkedsrådet, der havde afgørelsen af sagens realitet, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 1. (A)'s begæring burde således af Arbejdsformidlingen have været fremsendt til Arbejdsmarkedsrådets afgørelse.

Ad 2.

Ifølge § 62, stk. 1 og 2, i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik kan klage over arbejdsformidlingens afgivelse af eller afslag på at give tilbud, hvor afgørelsen er begrundet i den lediges ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov, indbringes for Ar-

bejdsmarkedsrådet. Arbejdsmarkedsrådets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 62, stk. 4. Det er i medfør af denne bestemmelse, at Arbejdsmarkedsrådet havde afgørelsen af sagens realitet.

Ifølge § 63 i samme lov kan klage over arbejdsformidlingens afgørelser efter loven, bortset fra afgørelser der er omfattet af § 62, indbringes for Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Ifølge § 53, stk. 2, er arbejdsministeren øverste administrative myndighed for arbejdsformidlingen og bistås af Arbejdsmarkedsstyrelsen, der til daglig leder arbejdsformidlingen på landsplan. Styrelsen er således overordnet myndighed for Arbejdsformidlingen, og det er i medfør af dette over- underordningsforhold, at styrelsens klagesagsbehandling i den konkrete sag er sket.

Som nævnt ovenfor, var det imidlertid Arbejdsmarkedsrådet, der burde have behandlet (A)'s begæring om aktindsigt.

Arbejdsmarkedsstyrelsen burde således ikke have behandlet (A)'s klage af 9. april 2001 over Arbejdsformidlingens afslag på aktindsigt, hvilket styrelsen skal beklage.

(A)'s begæring om aktindsigt er fra styrelsen videresendt til Arbejdsmarkedsrådet for (Y) Amt med henblik på Arbejdsmarkedsrådets behandling. Det bemærkes, at Arbejdsmarkedsrådets afgørelse ikke vil kunne indbringes for anden administrativ myndighed, idet Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke er overordnet myndighed for rådet.

..."

Ved brev af 10. juni 2002 meddelte jeg A at det var mest hensigtsmæssigt at jeg ikke på daværende tidspunkt fortsatte den iværksatte ombudsmandsundersøgelse da Arbejdsmarkedsstyrelsen nu havde bedt arbejdsmarkedsrådet tage stilling til A's aktindsigtsanmodning. Jeg bad A afvente Arbejdsmarkedsrådets afgørelse før A tog stilling til om der på ny var grundlag for at rette henvendelse til mig.

Den 26. juni 2002 traf arbejdsmarkedsrådet følgende afgørelse i sagen:

"Arbejdsmarkedsrådet har ved Budget- og planlægningsudvalget (BPU) på et møde den 20. juni 2002 behandlet Deres klage over afslag på aktindsigt af 30. marts 2001. BPU har taget stilling til sagen på baggrund af Ombudsmandens udtalelse af 10. juni 2002 og Arbejdsmarkedsstyrelsens brev af 24. maj 2002, hvoraf det fremgår, at Arbejdsmarkedsrådet er den myndighed der foretager afgørelsen, jf. Forvaltningsloven nr. 571 af 19. december 1995 § 16, stk. 4.

Idet der i klagesagen forekommer uklarhed om, hvilke dokumenter der konkret er begæret aktindsigt i, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsens brev af 24. maj 2002, har BPU både taget stilling til en begæring om aktindsigt i de registeroplysninger, som AF var i besiddelse af, samt i de interne arbejdsdokumenter, der er udarbejdet til brug for BPU's oprindelige behandling af Deres klage af 26. marts 2001.

BPU har på mødet den 20. juni 2002 besluttet, at imødekomme Deres begæring om aktindsigt i brevvækslingen mellem AF og Dem samt i de oplysninger, som AF havde registreret i edb-systemet på tidspunktet for behandlingen af klagen. Oplysningerne er vedlagt.

BPU har desuden besluttet, at Deres eventuelle begæring om aktindsigt i de interne arbejdsdokumenter, der har ligget til grund for BPU's behandling af den oprindelige klage ikke kan imødekommes. BPU lagde til grund, at den sagsfremstilling, som er udarbejdet til brug for klagesagsbehandlingen, er at betragte som interne arbejdsdokumenter og retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. Forvaltningsloven nr. 571 af 19. december 1995 § 12.

..."

Ved brev af 2. juli 2002 klagede A til mig over arbejdsmarkedsrådet afgørelse. A skrev bl.a.:

"Som det ses af afgørelsen er der stadig ikke givet aktindsigt i Arbejdsformidlingens korrespondance med Arbejdsmarkedsrådet, hvilket er krænkende for retssikkerheden.

Bemærk at sagsbehandleren i Arbejdsformidlingen er identisk med sagsbehandleren i Arbejdsmarkedsrådet: (B)."

Den 15. juli 2002 bad jeg Arbejdsmarkedsrådet for Y Amt om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg bad bl.a. arbejdsmarkedsrådet redegøre for rådets afgørelses sammenhæng med forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2.

Den 24. juli 2002 fremkom arbejdsmarkedsrådet med sin udtalelse som lød således:

"...

På baggrund af uklarheder om, hvad der konkret er begæret aktindsigt i, har Arbejdsmarkedsrådet henholdsvis imødekommet begæring om aktindsigt i de oplysninger, som AF har været i besiddelse af, samt i den brevvæksling, der tidligere har fundet sted mellem AF og klager. Arbejdsmarkedsrådet har endvidere afslået en begæring om aktindsigt i den sagsfremstilling rådssekretariatet har udarbejdet til brug for den oprindelige klagesagsbehandling, idet der er tale interne arbejdsdokumenter, som i henhold til Forvaltningsloven er undtaget fra aktindsigt. Som tidligere angivet har arbejdsformidlingen ikke udarbejdet breve mv., som ellers ville have været omfattet af retten til aktindsigt, til brug for Arbejdsmarkedsrådets behandling af klagen.

Arbejdsmarkedsrådets afgørelses sammenhæng med Forvaltningslovens § 12, stk. 1 nr. 2 er begrundet i følgende overvejelser:

Det er vurderet, at rådssekretariatet er en enhed, som har til formål at servicere Arbejdsmarkedsrådet i sin myndighedsvaretagelse. Rådssekretariatet har således som opgave at forberede en sag, herunder fremlægge lovgrundlag mv., ligesom rådssekretariatet forestår den praktiske formidling af Arbejdsmarkedsrådets afgørelser. Med baggrund i disse funktioner er det vurderet, at rådssekretariatet og Arbejdsmarkedsrådet i praksis agerer som forskellige enheder inden for samme myndighed, jf. Forvaltningslovens § 12, stk. 1 nr. 2.

(A) gør, jf. Ombudsmandens brev af 15. juli 2002, opmærksom på, at sagsbehandle-

ren i Arbejdsformidlingen og sagsbehandlingen for Arbejdsmarkedsrådet er identisk. Det skal hertil bemærkes, at undertegnede efter sagens begyndelse er tiltrådt en stilling som fungerende sekretariatschef og i den funktion er underskriver af Arbejdsmarkedsrådets korrespondance.

..."

Ved brev af 12. august 2002 sendte jeg arbejdsmarkedsrådets udtalelse til høring hos A.

Den 2. september 2002 fremkom A med følgende bemærkninger:

"Jeg er blevet bedt om at kommentere Arbejdsmarkedsrådet (Y) Amts brev af 24. juli 2002. Her kan man igen se en sammenblanding af Arbejdsformidlingen og klageinstansen Arbejdsmarkedsrådet, da brevhovedet kun angiver (Z) AF regionen uden at det nærmere i forbindelse med underskriften angives, hvem der afsender.

I 3. afsnit er man pludselig blevet i tvivl om, hvad jeg beder om aktindsigt i. Hvis Ombudsmanden ser i de bilag jeg fremsendte ved min klageskrivelse, vil man se, at det klart fremgår, at det er de breve arbejdsformidlingen har fremsendt til Arbejdsmarkedsrådet i forbindelse med min klage til Arbejdsmarkedsrådet. Jeg har godt nok 2 gange fået alt andet materiale, som jeg ikke har bedt om.

Det fremgår af brevet, at de interne arbejdsdokumenter som har været brugt i forbindelse med Arbejdsmarkedsrådets afgørelse af sagen er fremsendt til Ombudsmanden. Såfremt de også indeholder de interne dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med klagen oversendt til Arbejdsmarkedsrådet, modtager jeg dem gerne. Der må være mindst et, da jeg fik afslag på aktindsigt med begrundelsen 'interne arbejdsdokumenter'.

Såfremt der i forbindelse med oversendelse af sagen til Arbejdsmarkedsrådet ikke er udarbejdet noget skriftligt må det være fordi det er samme jurist der betjener både arbejdsformidlingen og Arbejdsmarkedsrådet,

hvilket jeg finder meget betænkeligt retssikkerhedsmæssigt."

Ombudsmandens udtalelse

"1. Kompetent myndighed

§§ 62 og 63 i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik (dagældende lovbekendtgørelse nr. 54 af 29. januar 2001 med senere ændringer, nu lovbekendtgørelse nr. 207 af 17. marts 2003) havde følgende ordlyd:

'§ 62. Klage over arbejdsformidlingens afgivelse af eller afslag på at give tilbud efter kapitel 3-11 samt arbejdsformidlingens afslag på at give tilbud efter kapitel 11 a, 12 og 12 a, hvor afgørelsen er begrundet i den lediges ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov, kan inden 4 uger indbringes for Arbejdsmarkedsrådet af den, som afgørelsen vedrører. Det samme gælder klage over arbejdsformidlingens afgørelse efter § 14 a, § 33, stk. 3, § 34 b, stk. 2, og § 35 a.

Stk. 2. Klage over arbejdsformidlingens afgivelse af tilbud efter kapitel 11 a, 12 og 12 a, hvor afgørelsen er begrundet i den lediges ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov, kan inden 2 uger indbringes for Arbejdsmarkedsrådet af den, som afgørelsen vedrører. Arbejdsmarkedsrådet træffer inden 2 uger fra klagens modtagelse afgørelse i sagen.

Stk. 3. Arbejdsformidlingens og (amts-)kommunernes afgørelser i spørgsmål om konkurrenceforvridning efter § 14, stk. 7, § 22, stk. 5 og 6, og § 24, stk. 5, kan indbringes for Arbejdsmarkedsrådet.

Stk. 4. Arbejdsmarkedsrådets afgørelser efter stk. 1-3 kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

§ 63. Klage over arbejdsformidlingens afgørelser efter denne lov bortset fra afgørelser omfattet af § 62 kan inden 4 uger indbringes for Arbejdsmarkedsstyrelsen af den, afgørelsen vedrører. Klagen indgives til vedkommende regionschef, der,

hvis afgørelsen fastholdes, videresender klagen til Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Stk. 2. Afgørelser efter stk. 1 kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.'

Som det fremgår af lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik § 62, stk. 1 og 2, kan klager over arbejdsformidlingens afgivelse af tilbud hvor afgørelsen er begrundet i den lediges ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov, indbringes for arbejdsmarkedsrådet.

Arbejdsmarkedsrådets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 62, stk. 4.

Ved brev af 30. marts 2001 skrev De følgende til Arbejdsformidlingen i (X)-by:

'Efter at have modtaget meddelelse om, at klagen er modtaget i Arbejdsmarkedsrådet, og jeg formoder, at AF-(X)-by har vedlagt sin version af hændelsesforløbet, skal jeg efter det kontradiktoriske princip og efter Offentlighedsloven høfligst anmode om aktindsigt i korrespondancen med Arbejdsmarkedsrådet. Det vil sige det eller de breve, der er afsendt af AF-(X)-by.

...'

Der fremgår følgende af forvaltningslovens § 16, stk. 1, (lov nr. 571 af 19. december 1985, senest ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002):

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

Af John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 1999, s. 321, fremgår følgende:

'I klagesager må begæring om aktindsigt således fremsættes over for klageinstansen, og begæring om at få lejlighed til at gennemse klagesagens akter, der fremsættes over for underinstansen, må af denne fremsendes til den overordnede myndighed ...'

Jeg er således enig i det der fremgår af Arbejdsmarkedsstyrelsens brev af 24. maj 2002, om at Deres begæring om aktindsigt skulle behandles af arbejdsmarkedsrådet (og ikke arbejdsformidlingen og Arbejdsmarkedsstyrelsen).

Under hensyn til at arbejdsmarkedsrådet ved brev af 26. juni 2002 traf afgørelse i sagen, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Der fremgår følgende af forvaltningslovens § 16, stk. 4:

'Stk. 4. Afgørelser om aktindsigts-spørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

...'

Da arbejdsmarkedsrådets afgørelser ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed (§ 62, stk. 4, i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik), er jeg endvidere enig med Arbejdsmarkedsstyrelsen i at arbejdsmarkedsrådets afgørelse om aktindsigt ikke kan indbringes for styrelsen.

2. Aktindsigt

a. Hvilke dokumenter er der begæret aktindsigt i?

Som nævnt ovenfor fremkom De i brev af 30. marts 2001 til Arbejdsformidlingen i (X)-by med en begæring om aktindsigt i korrespondancen med Arbejdsmarkedsrådet. Det vil sige det eller de breve, der er afsendt af AF-(X)-by'.

I arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 26. juni 2002 skrev rådet følgende om dette spørgsmål:

'...'

Idet der i klagesagen forekommer uklarhed om, hvilke dokumenter der konkret er begæret aktindsigt i, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsens brev af 24. maj 2002, har BPU både taget stilling til en begæring om aktindsigt i de registeroplysninger, som AF var i besiddelse af, samt i de inter-

ne arbejdsdokumenter, der er udarbejdet til brug for BPU's oprindelige behandling af Deres klage af 26. marts 2001.

...'

I Deres klage til mig af 2. juli 2002 skrev De bl.a. følgende:

'Som det ses af afgørelsen er der stadig ikke givet aktindsigt i Arbejdsformidlingens korrespondance med Arbejdsmarkedsrådet, hvilket er krænkende for retssikkerheden.'

I arbejdsmarkedsrådets udtalelse af 24. juli 2002 til mig skrev rådet bl.a. følgende:

'På baggrund af uklarheder om, hvad der konkret er begæret aktindsigt i, har Arbejdsmarkedsrådet henholdsvis imødekommet begæring om aktindsigt i de oplysninger, som AF har været i besiddelse af, samt i den brevveksling, der tidligere har fundet sted mellem AF og klager. Arbejdsmarkedsrådet har endvidere afslået en begæring om aktindsigt i den sagsfremstilling rådssekretariatet har udarbejdet til brug for den oprindelige klagesagsbehandling, idet der er tale om interne arbejdsdokumenter, som i henhold til Forvaltningsloven er undtaget fra aktindsigt. Som tidligere angivet har arbejdsformidlingen ikke udarbejdet breve mv., som ellers ville have været omfattet af retten til aktindsigt, til brug for Arbejdsmarkedsrådets behandling af klagen.'

I Deres høringsvar af 2. september 2002 til mig skrev De bl.a. følgende:

'I 3. afsnit er man pludselig blevet i tvivl om, hvad jeg beder om aktindsigt i. Hvis Ombudsmanden ser i de bilag jeg fremsendte ved min klageskrivelse, vil man se, at det klart fremgår, at det er de breve arbejdsformidlingen har fremsendt til Arbejdsmarkedsrådet i forbindelse med min klage til Arbejdsmarkedsrådet. Jeg har godt nok 2 gange fået alt andet materiale, som jeg ikke har bedt om.'

På baggrund af ovennævnte forløb og under hensyn til at De har fået aktindsigt i alt andet materiale som myndighederne er

i besiddelse af end arbejdsmarkedsrådets sekretariats sagsfremstilling til brug for arbejdsmarkedsrådets klagesagsbehandling, har jeg ved min behandling af sagen lagt til grund at det er denne sagsfremstilling som De har anmodet om at få aktindsigt i. Det er også den nævnte sagsfremstilling som arbejdsmarkedsrådet har givet Dem afslag på aktindsigt i ved rådets afgørelse af 26. juni 2002.

b. Forvaltningslovens § 12 eller § 14?

Arbejdsmarkedsrådet afsløgte at give aktindsigt i rådssekretariatets sagsfremstilling til brug for rådets behandling af sagen under henvisning til forvaltningslovens § 12. Arbejdsmarkedsrådet skrev således følgende:

'BPU har desuden besluttet, at Deres eventuelle begæring om aktindsigt i de interne arbejdsdokumenter, der har ligget til grund for BPU's behandling af den oprindelige klage ikke kan imødekommes. BPU lagde til grund, at den sagsfremstilling, som er udarbejdet til brug for klagesagsbehandlingen, er at betragte som interne arbejdsdokumenter og retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. Forvaltningsloven nr. 571 af 19. december 1995 § 12.'

I mit brev af 15. juli 2002 til arbejdsmarkedsrådet bad jeg bl.a. rådet om at redegøre for rådets afgørelses sammenhæng med forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2.

I brev af 24. juli 2002 skrev arbejdsmarkedsrådet følgende om dette spørgsmål:

'Arbejdsmarkedsrådets afgørelses sammenhæng med Forvaltningslovens § 12, stk. 1 nr. 2 er begrundet i følgende overvejelser:

Det er vurderet, at rådssekretariatet er en enhed, som har til formål at servicere Arbejdsmarkedsrådet i sin myndighedsvaretagelse. Rådssekretariatet har således som opgave at forberede en sag, herunder fremlægge lovgrundlag mv., ligesom rådssekretariatet forestår den praktiske

formidling af Arbejdsmarkedsrådets afgørelser. Med baggrund i disse funktioner er det vurderet, at rådssekretariatet og Arbejdsmarkedsrådet i praksis agerer som forskellige enheder inden for samme myndighed, jf. Forvaltningslovens § 12, stk. 1 nr. 2.'

Forvaltningslovens § 12 og § 14 (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer) lyder således:

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.'

'§ 14. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
- 2) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- 3) Myndigheders brevveksling med sagskyndige til brug eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i de i stk. 1 nævnte dokumenter, skal uanset bestemmelsen i

stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.'

Efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt således ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter selvom dokumenterne udveksles mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Efter forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter der udveksles i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, drejer sig altså om brevveksling inden for *samme myndighed*, mens bestemmelsen i § 14, stk. 1, nr. 2, drejer sig om brevveksling mellem *to myndigheder hvor den ene myndighed udøver en sekretariatsfunktion for den anden*.

§ 51, § 52, stk. 8, § 54, stk. 1, § 55, stk. 1, og § 61, stk. 1 og 2, i dagældende lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik (lovbekendtgørelse nr. 54 af 29. januar 2001 med senere ændringer) var sålydende:

'§ 51. Det regionale arbejdsmarked (regionen) omfatter et amt. Til varetagelse af opgaver i forbindelse med styringen af arbejdsmarkedets indsatsen nedsætter arbejdsministeren [beskæftigelsesministeren; min tilføjelse] et arbejdsmarkedsråd i hver region. Arbejdsministeren kan opdele amtet i flere regioner.

§ 52. ...

...

Stk. 8. Regionschefen, jf. § 55, varetager Arbejdsmarkedsrådets sekretariatsforretninger.

...

§ 54. Arbejdsministeren opretter i hver region, jf. § 51, et regionskontor, der ledes af en regionschef.

...

§ 55. Regionschefen leder arbejdsformidlingen i regionen, jf. § 51.

...

§ 61. Regionschefen varetager driften af arbejdsformidlingen på regionalt plan i overensstemmelse med Arbejdsmarkedsrådets prioritering og dimensionering af indsatsen.

Stk. 2. Regionschefen påser, at Arbejdsmarkedsrådets beslutninger er lovlige, og drager omsorg for deres iværksættelse.

...'

Det fremgår således af lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik at den regionale arbejdsformidling ledes af en regionschef (§ 55), der samtidig varetager arbejdsmarkedsrådets sekretariatsforretninger (§ 52, stk. 8). Det er endvidere fastsat i § 61, stk. 2, at regionschefen påser at arbejdsmarkedsrådets beslutninger er lovlige, og at han drager omsorg for deres iværksættelse.

Der er ikke tvivl om at regionskontoret i forhold til arbejdsmarkedsrådet må betragtes som en selvstændig myndighed i relation til reglerne om aktindsigt. Jeg henviser i den forbindelse til de ovenfor citerede lovbestemmelser i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik, herunder også til § 62 hvoraf det fremgår at arbejdsformidlingens afgørelser i visse sager kan indbringes for arbejdsmarkedsrådet.

Efter § 52, stk. 8, varetager regionschefen og dermed regionen som myndighed rådets sekretariatsforretninger. Der er således tale om at ansatte i en selvstændig myndighed (regionskontoret) varetager sekretariatsopgaver for en anden selvstændig myndighed (arbejdsmarkedsrådet). Rådssekretariatets (regionskontorets) sagsfremstilling til brug for rådets afgørelse er således et dokument udvekslet mellem to selvstændige myndigheder.

Forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, kunne således ikke anvendes som hjemmel til at afslå Deres anmodning om aktindsigt i rådssekretariatets sagsfremstilling. Efter min opfattelse skulle Deres anmodning om aktindsigt derfor vurderes efter forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2.

Jeg har gjort arbejdsmarkedsrådet bekendt med min opfattelse.

c. Kan rådssekretariatets sagsfremstilling undtages fra aktindsigt i medfør af § 14, stk. 1, nr. 2?

En part i en afgørelsessag kan i almindelighed forlange at blive gjort bekendt med alle dokumenter i sagen, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1. Til denne hovedregel knytter sig forskellige undtagelser, herunder bestemmelsen i § 12 om en myndigheds interne arbejdsdokumenter.

Det følger modsætningsvis af bestemmelsen i § 12, stk. 1, at dokumenter der videregives til brug for en anden myndighed, ikke anses som interne arbejdsdokumenter og derfor som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt.

Forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2, bestemmer dog at dokumenter 'der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed', ikke omfattes af retten til aktindsigt.

Formålet med forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2, er at sikre at dokumenter der klart har karakter af internt arbejdsmateriale, men som på grund af organisationsstrukturen udveksles med en anden myndighed i forbindelse med at myndigheden udfører sekretariatsopgaver for den anden myndighed, generelt kan undtages fra adgangen til aktindsigt, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 303.

Efter at have modtaget det materiale som De ikke har fået aktindsigt i, mener jeg ikke jeg kan kritisere arbejdsmarkedsrådets opfattelse af at der er tale om arbejdsmateriale der efter sin karakter kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2.

Selv om der som udgangspunkt ikke er aktindsigt i et dokument fordi det er omfattet af § 14, stk. 1, nr. 2, fremgår det af § 14, stk. 2, at hvis dokumentet indeholder

oplysninger om sagens faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i det pågældende dokument, vil arbejdsmarkedsrådet som udgangspunkt være forpligtet til at meddele Dem sådanne oplysninger.

Det fremgår ikke af arbejdsmarkedets afdørelse af 26. juni 2002 at rådet har taget stilling til om det pågældende materiale indeholder oplysninger som efter § 14, stk. 2, skulle ekstraheres.

Jeg har gennemgået det omhandlede materiale, og jeg mener ikke jeg kan kritisere at arbejdsmarkedsrådet ikke har fundet anledning til at meddele Dem oplysninger fra materialet i medfør af forvaltningslovens § 14, stk. 2.

Jeg finder dog anledning til at bemærke at uanset at en myndighed ikke retligt – eller på grundlag af god forvaltningsskik – er forpligtet til at udlevere materialet, vil myndigheden som udgangspunkt være berettiget til at give parten denne indsigt i henhold til princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1 (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer), f.eks. i forbindelse med parts-høring forud for afgørelsen eller som svar på en anmodning om aktindsigt.

Under henvisning til at det i første omgang var (selve) arbejdsformidlingen (afgørelsen af 5. april 2001) – og ikke bare arbejdsformidlingen som sekretariat for arbejdsmarkedsrådet – der (fejlagtigt) traf afgørelse om aktindsigt, og under henvisning til at afslaget på aktindsigt blev påklaget og behandlet af Arbejdsmarkedsstyrelsen (afgørelsen af 23. maj 2001), har jeg overvejet om det forhold at det pågældende dokument rent faktisk har været overgivet til selve arbejdsformidlingen og til Arbejdsmarkedsstyrelsen, har betydning for om dokumentet (stadig) kan undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2.

Udgangspunktet for denne vurdering er at kun hvis der alene har været tale om dokumentudveksling mellem sekretariatsmyndigheden og hovedmyndigheden for så vidt angår sekretariatsarbejdet, vil dokumentet stadig kunne undtages fra aktindsigt i medfør af § 14, stk. 1, nr. 2, jf. herved Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 182*, og for 1992, s. 83*.

Da dokumentet på den ovenfor beskrevne måde har været videregivet til arbejdsformidlingen og Arbejdsmarkedsstyrelsen, har dokumentet været videregivet ud over den udveksling der har fundet sted i forbindelse med varetagelsen af sekretariatsfunktionen.

På den baggrund er det min opfattelse at det pågældende dokument ikke kan undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2. Dette gælder uanset at overgivelsen af dokumentet til selve arbejdsformidlingen og til Arbejdsmarkedsstyrelsen skyldtes en misforståelse af kompetencereglerne.

Jeg har gjort arbejdsmarkedsrådet bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til arbejdsmarkedsrådet at træffe en ny afgørelse vedrørende Deres begæring om aktindsigt.

I Deres brev af 2. september 2002 skrev De bl.a.:

‘Det fremgår af brevet, at de interne arbejdsdokumenter som har været brugt i forbindelse med Arbejdsmarkedsrådets afgørelse af sagen er fremsendt til Ombudsmanden. Såfremt de også indeholder de interne dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med klagen oversendt til Arbejdsmarkedsrådet, modtager jeg dem gerne. Der må være mindst et, da jeg fik afslag på aktindsigt med begrundelsen ‘interne arbejdsdokumenter’.’

Som anført ovenfor har jeg i forbindelse med min behandling af sagen modtaget det materiale som De har fået afslag på aktindsigt i.

En anmodning om aktindsigt kan imidlertid ikke afgøres af ombudsmanden da ombudsmanden ikke er en del af den offentlige forvaltning, og da reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven derfor ikke gælder for ombudsmanden, jf. Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 888.

Jeg kan således ikke efterkomme Deres anmodning om aktindsigt i materialet fra rådssekretariatet. Jeg må i stedet bede Dem om at afvente Arbejdsmarkedsrådets kommende svar til Dem.

3. Begrundelse for afgørelsen om afslag på aktindsigt

En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 420. Begrundelsen skal ledsage afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 22.

Forvaltningslovens § 22 og § 24, stk. 1, har følgende ordlyd:

‘§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.’

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

En begrundelse skal således indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Henvisningen skal være klar og specifik, dvs. omtale retsreglerne så de uden videre kan identificeres af den pågældende, ved angivelse af lovens eller bekendtgørelsens nummer og data (eller hvis det efter omstændighederne er tilstrækkeligt, ved lovens sædvanlige kaldenavn) samt ved præcis angivelse

af de relevante bestemmelsers §, stk., litra eller nummer etc., jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 557.

Af Arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 26. juni 2002 fremgår bl.a. følgende:

‘BPU har desuden besluttet, at Deres eventuelle begæring om aktindsigt i de interne arbejdsdokumenter, der har ligget til grund for BPU’s behandling af den oprindelige klage ikke kan imødekommes. BPU lagde til grund, at den sagsfremstilling, som er udarbejdet til brug for klagesagsbehandlingen, er at betragte som interne arbejdsdokumenter, jf. Forvaltningsloven nr. 571 af 19. december 1995 § 12.’

Arbejdsmarkedsrådet har ikke som foreskrevet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, præcist angivet med hvilken lovhjemmel rådet har undtaget dokumentet fra aktindsigt, idet rådet ikke har angivet at hjemlen efter rådets opfattelse var forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, men alene henvist til § 12. Først i rådets udtalelse til mig af 24. juli 2002 henviste rådet til den eksakte hjemmel. En (fyldestgørende) begrundelse skal imidlertid ledsage afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 22.

Jeg har gjort Arbejdsmarkedsrådet bekendt med min opfattelse.

4. Inhabilitet

I Deres klage af 2. juli 2002 til mig skrev De bl.a. følgende:

‘Bemærk at sagsbehandleren i Arbejdsformidlingen er identisk med sagsbehandleren i Arbejdsmarkedsrådet: (B).’

Det fremgår af sagens akter at (B) som fuldmægtig underskrev Arbejdsformidlingen i (X)-by’s afgørelse af 5. april 2001 om afslag på aktindsigt og Arbejdsformidlingen i (X)-by’s fremsendelsesskrivelse til Arbejdsmarkedsstyrelsen af 11. april 2001 i aktindsigt klagesagen. Endvidere underskrev (B), nu som fungerende sekretariatschef, Arbejdsformidlingen i (X)-by’s udtalelse af 24. april 2002 til Arbejdsmar-

kedsstyrelsen til brug for min første anmodning til myndighederne om en udtalelse.

Endelig underskrev (B) som fungerende sekretariatschef arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 26. juni 2002 hvor De fik delvis afslag på aktindsigt, og arbejdsmarkedsrådets udtalelse til mig af 24. juli 2002.

Af arbejdsmarkedsrådets brev af 24. juli 2002, der som nævnt er underskrevet af (B), fremgår følgende om spørgsmålet om inhabilitet:

'(A) gør, jf. Ombudsmandens brev af 15. juli 2002, opmærksom på, at sagsbehandleren i Arbejdsformidlingen og sagsbehandleren for Arbejdsmarkedsrådet er identisk. Det skal hertil bemærkes, at undertegnede efter sagens begyndelse er tiltrådt en stilling som fungerende sekretariatschef og i den funktion er underskriver af Arbejdsmarkedsrådets korrespondance.'

I brev af 2. september 2002 kommenterede De arbejdsmarkedsrådets udtalelse på følgende måde:

'Såfremt der i forbindelse med oversendelse af sagen til Arbejdsmarkedsrådet ikke er udarbejdet noget skriftligt må det være fordi det er samme jurist der betjener både arbejdsformidlingen og Arbejdsmarkedsrådet, hvilket jeg finder meget betænkeligt retssikkerhedsmæssigt.'

Forvaltningslovens § 3 og § 4, stk. 1, har følgende ordlyd:

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

...

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.

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.'

Reglerne i forvaltningsloven om inhabilitet – såkaldt speciel (personlig) inhabilitet – har til formål at sikre dels at der ikke i forbindelse med sagens behandling og afgørelse inddrages uvedkommende hensyn, dels at sikre at borgerne kan have tillid til den offentlige forvaltning.

Det grundlæggende sigte bag reglerne er således det fundamentale krav om saglig forvaltning som i første række skal sikre at konkrete afgørelser af usaglig karakter forebygges. Men reglerne går et skridt videre ved at opstille forbud mod en række situationer der ikke med sikkerhed vil føre til konkrete usaglige afgørelser, men som kan indeholde en mere abstrakt risiko herfor, eller i hvert fald af omverdenen kan opfattes som risikabel og dermed være nedbrydende for tilliden til myndighederne, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 143ff, og Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 252ff.

Den der er inhabil i forhold til en sag, må efter § 3, stk. 3, ikke træffe afgørelse,

deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4, angår den såkaldte toinstansinhabilitet. Bestemmelsen omfatter situationer hvor der er tale om egentlig klagebehandling eller udøvelse af tilsyns- og kontrolvirksomhed i den forstand at det med toinstansordningen er tilsigtet at skabe en særlig retssikkerhedsgaranti, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, a.a., s. 262.

Under henvisning til at det var arbejdsmarkedsrådet – og ikke arbejdsformidlingen – der var den kompetente myndighed i Deres sag om aktindsigt i rådssekretariatets sagsfremstilling, finder bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 4, ikke anvendelse i Deres sag om afslag på aktindsigt. Dette skyldes at arbejdsformidlingens oprindelige afgørelse af 5. april 2001 er ugyldig som følge af inkompetence, hvorved arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 26. juni 2002 er en 1. instans-afgørelse.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, er en opsamlingsbestemmelse der sigter på at fange de situationer hvor der kan optræde inhabilitet der ikke direkte kan henføres til bestemmelsens nr. 1-4, men som alligevel må antages at medføre inhabilitet i den konkrete sag.

Under henvisning til at (B) som fuldmægtig i arbejdsformidlingen traf afgørelse i Deres sag om aktindsigt, og at (B) således her klart gav udtryk for sin opfattelse af sagen, mener jeg at (B) må anses for at være inhabil i forbindelse med arbejdsmarkedsrådets behandling af sagen. Dette gælder selv om (B) alene har udført sekretariatsfunktioner for arbejdsmarkedsrådet, herunder underskrevet breve til Dem, og ikke formelt har truffet afgørelse i sagen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3, om at den der er inhabil i forhold til en sag, ikke 'i øvrigt [må] medvirke ved behandlingen af den pågældende sag'.

Til Deres orientering kan jeg oplyse at det typisk ikke vil afskære den inhabile fra

at udføre mere teknisk betonedede funktioner vedrørende en sag hvis de pågældende funktioner er uden betydning for den materielle beslutning i forbindelse med sagsbehandlingen i modsætning til selve beslutningsprocessen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2. Af John Vogter, a.a., s. 192, fremgår således følgende:

'Den, der alene er beskæftiget med at renskrive myndighedens endelige afgørelse eller alene sørger for, at et udkast til afgørelse sendes fra en del af myndigheden til en anden, vil således aldrig være afskåret fra at udføre den pågældende opgave. Er der derimod tale om, at den pågældendes indsats på særlig måde kan påvirke afgørelsens resultat, f.eks. fordi den pågældende deltager i forbindelse med tilvejebringelsen af myndighedens beslutningsgrundlag, vil der kunne foreligge inhabilitet, selv om den pågældendes opgaver er af mere teknisk karakter.

...'

Jeg mener ikke at forvaltningslovens § 4 kan finde anvendelse i denne sag.

Det er efter min opfattelse kritisabelt at (B) deltog i arbejdsmarkedsrådets behandling af sagen.

Spørgsmålet er herefter om inhabiliteten gør at afgørelsen må anses for at være ugyldig. Udgangspunktet for denne vurdering er både i teori og praksis at afgørelsen i sagen må anses for ugyldig når den er tilblevet under medvirken af en inhabil person.

Som anført har jeg henstillet til arbejdsmarkedsrådet at træffe en ny afgørelse vedrørende Deres begæring om aktindsigt. Jeg har i den forbindelse bedt rådet om at inddrage spørgsmålet om (B)'s inhabilitet i sin nye behandling af sagen.

Jeg kan til Deres orientering oplyse at jeg har henledt arbejdsmarkedsrådets opmærksomhed på Arbejdsmarkedsstyrelsens brev af 30. juni 2000 hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen skrev følgende til Arbejdsformidlings-Regionscheferne:

'Vedrørende 2-instansinhabilitet i forbindelse med AF's sagsbehandling

Foranlediget af en konkret sag er Folketingets Ombudsmand blevet opmærksom på, at der kan opstå et habilitetsproblem omkring behandlingen af sager i Arbejdsformidlingen.

Inhabilitet vil således foreligge, hvor en medarbejder ved AF har medvirket ved sagens behandling både i AF (1. instans) og i forbindelse med sagens forelæggelse for Arbejdsmarkedsrådet (endelig administrativ klageinstans).

Folketingets Ombudsmand har samtidig tilkendegivet, at habilitetsproblemet ikke vil opstå, hvis det sikres, at en klagesag behandles af en anden sagsbehandler end den, der har truffet afgørelsen i AF, samt hvis det sikres, at regionschefen ikke konkret har været inddraget i AF's afgørelse. Såfremt der vil kunne rejses tvivl om habiliteten f.eks. ved, at klagesagen aktuelt ikke kan behandles af en anden sagsbehandler, vil problemet kunne løses ved, at

der etableres en ordning med ekstern sagsbehandling af den konkrete sag, enten ved at 'låne' en medarbejder i en anden region til forberedelse af sagens forelæggelse for Arbejdsmarkedsrådet eller ved anden ekstern bistand til sagsforberedelsen til rådet.

Efter anmodning fra Arbejdsministeriets Departement skal Arbejdsmarkedsstyrelsen herved henlede regionschefernes opmærksomhed på problemet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen skal samtidig anmode regionscheferne om at lægge de anførte synspunkter til grund for den sagsbehandling, der finder sted i regionen.'

Jeg har efter principperne i persondataloven underrettet (B) om Deres klage, ligesom han har modtaget kopi af dette brev.

Jeg foretager mig herefter ikke videre i anledning af Deres henvendelse."

NOTER: (*) FOB 1989, s. 182, og FOB 1992, s. 83.

Finansministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 20 sager inden for Finansministeriets sagsområde. 12 af disse sager blev afvist.

De resterende 8 sager blev realitetsbehandlet: 1 af sagerne handlede om generelle spørgsmål, 5 sager handlede om afgørelser, og 2 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 6 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	3	1	1	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	2	0	0
<i>I alt</i>	5	3	1	1

2 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 2-2: Aktindsigt i finanslovforslag, forskelsbehandling til fordel for medlemmer af Folketingets Presseloge

Sag nr. 2-3: Aktindsigt i finansministerens kalender

Personalestyrelsen

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

1 sag fra Personalestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 2-1: Opslag af ledige stillinger i staten via internettet

Finansstyrelsen

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

2-1. Opslag af ledige stillinger i staten via internettet

Ansættelses- og arbejdsret 1.9 – 2.9. – Forvaltningsret 12.2.

Ombudsmanden undersøgte af egen drift en sag om annoncering af ledige stillinger i staten på internettet. Det var ombudsmandens umiddelbare opfattelse at offentligt opslag af ledige stillinger (og lønede hverv) udelukkende i form af annoncering på internettet ikke ville opfylde gældende regler for offentligt opslag på nuværende tidspunkt. Derimod kunne den indførte ordning hvor offentligt opslag af ledige stillinger (og lønede hverv) i staten skete i form af såvel en annoncering på en internetadresse som i to landsdækkende dagblade, opfylde gældende regler. Dog burde annonceringen i dagbladene udbygges med oplysninger om telefonnummer som kunne anvendes ved henvendelser om yderligere oplysninger om stillingen. Desuden burde der være oplysning om en postadresse til brug bl.a. ved ansøgninger. Herudover gjaldt den eksisterende forpligtelse til at foretage en vurdering af annoncemediets egnethed i forhold til den konkrete stilling stadig, dvs. forpligtelse til at vurdere om det var tilstrækkeligt at anvende annoncering på internettet og i to landsdækkende aviser. (J.nr. 2001-0025-810).

I en artikel fra Politikens netavis den 21. december 2000 blev den fremtidige annoncering af ledige stillinger i staten omtalt. Det fremgik af artiklen at alle ledige statslige stillinger for fremtiden skulle samles i én database på internettet, samtidig med at stillingerne ville blive annonceret i overskriftsform i to landsdækkende aviser.

Under henvisning til nævnte artikel – og til § 17, stk. 1, i ombudsmandsloven – bad jeg den 8. januar 2001 Statens Information om nærmere oplysninger om den fremtidige annoncering af statens ledige stillinger, herunder særligt om Statens Informations overvejelser vedrørende spørgsmålet om tilgængelighed af informationerne om ledige statslige stillinger for borgere uden umiddelbar adgang til internettet.

Den 11. januar 2001 besvarede Statens Information min henvendelse. Det fremgik heraf bl.a. at den nye ordning var tænkt som et supplement til de allerede gældende regler om opslag af ledige stillinger i staten. Statens Information skrev bl.a. følgende:

”Job-i-Staten er en hjemmeside, hvor alle statslige institutioner kan indtaste ledige stillinger. Gør alle statslige institutioner det, opstår en dækkende liste over alle aktuelt ledige stillinger i staten. Dermed lever Dan-

mark op til en aftale, der er indgået mellem EU-landene. Disse finder det hensigtsmæssigt, at hvert medlemsland opretter en hjemmeside med ledige stillinger i de respektive landes statsapparater samt en beskrivelse af de formelle vilkår, som knytter sig til stillingen (f.eks. lønrammer). Aftalen er blevet beskrevet sådan for mig af Økonomistyrelsen.

...

– Det er meget vigtigt at understrege, at denne nye service ikke på nogen måde anfægter den enkelte institutions ret til at annoncere ledige stillinger, hvor det passer institutionen. Der er således tale om et supplement til, og ikke en erstatning for, hidtidig statslig stillingsannoncering.

Som du selv rigtigt skriver vil Politiken og Jyllands-Posten ugentlig bringe en liste over alle de stillinger som aktuelt er at finde i Job-i-Staten. Af listen vil fremgå, hvilken institution som udbyder stillingen, og det er derfor muligt for den enkelte at kontakte institutionen, også selv om vedkommende ikke har egen adgang til internet.

– Når det gælder tilgængeligheden opfatter jeg Job-i-Staten som et markant fremskridt. Der har til dato ikke eksisteret et samlet overblik over aktuelt ledige stillinger i Staten. Det vil der gøre, når Job-i-Staten er i

drift – både på internet og på tryk. Og det er vel at mærke et supplement til den allerede eksisterende annoncering i dagblade, fagblade etc.

...

Tilsvarende kan enhver institution indrykke en annonce i Politiken – eller hvilken som helst anden avis – for at gøre opmærksom på den ledige stilling. Også det er alene op til institutionen at afgøre.

Jeg forventer, at Job-i-Statens vil være i drift fra ultimo februar. Indtil nogen bestemmer noget andet er det en helt frivillig sag for institutionerne, om de vil benytte sig af denne gratis publiceringsmulighed. Jeg ved, at Personalestyrelsen overvejer at udsende et cirkulære, der forpligter den enkelte institution til at publicere alle ledige stillinger på internettet, konkret i Job-i-Statens. Det vil i så fald være en god parallel til bestemmelsen om elektroniske publikationer.”

Jeg anmodede herefter den 2. april 2001 Personalestyrelsen om en redegørelse vedrørende annoncering af ledige stillinger i staten. Jeg skrev bl.a. følgende:

”I cirkulære nr. 18 af 30. januar 2001 om statslig personalerekruttering via internet mv. har Personalestyrelsen anført at opslag af stillinger og lønnede hverv i staten, der skal opslås offentligt, skal indlægges på www.job-i-staten.dk efter retningslinjerne i Økonomistyrelsens ’Vejledning om statslig personalerekruttering via internet mv.’

I Økonomistyrelsens vejledning om statslig personalerekruttering via internet mv. er på side 3 bl.a. anført følgende:

’...

Med aftalen er der skabt grundlag for, at de statslige institutioner kan mindske deres omkostninger til annoncering efter medarbejdere. Besparelsen kan realiseres ved:

...

– at de elektroniske faciliteter med matchfunktion og CV-søgning vil kunne mindske behovet for traditionel annoncering i trykte medier.

...

Internettet alene er ikke i alle situationer tilstrækkeligt til at få et tilfredsstillende rekrutteringsgrundlag. Henvisningsannoncer og/eller traditionelle stillingsannoncer kan være et nødvendigt supplement til elektronisk annoncering.

...

Det er således fortsat den enkelte jobudbyder der beslutter, om en ledig stilling tillige skal opslås offentligt på anden måde, f.eks. i aviser og fagblade eller i andre jobbaser på internettet.

...’

I Finansministeriets personaleadministrative vejledning, kapitel 17, anføres det om offentlige opslag af tjenestemandstilling at opslag på internettet vil kunne anvendes. Det tilføjes at der af hensyn til ansøgere uden adgang til internettet altid bør bringes en henvisning til opslaget på internettet i den trykte presse.

På denne baggrund har jeg forstået at hvis ledige statslige stillinger kun opslås på www.job-i-staten.dk med oplysning om stillingen i oversigtslisten i Politiken og Jyllands-Posten (basisannoncering), vil dette efter Personalestyrelsens opfattelse efter omstændighederne kunne opfylde gældende regler om offentligt opslag af statslige stillinger.

Jeg har tidligere rettet henvendelse til Statens Information om forskellige spørgsmål vedrørende annoncering af ledige stillinger i staten på den nye hjemmeside og vedlægger til orientering kopi af korrespondancen.

Jeg har forstået på brevet fra Statens Information af 11. januar 2001 at det ikke har været tanken at ændre de retlige principper for besættelse af ledige stillinger i det offentlige, dvs. navnlig reglerne om offentligt opslag og princippet om at offentlige institutioner som udgangspunkt har pligt til at søge en ledig stilling besat med den bedst egnede ansøger. Dette fremgår – for så vidt angår offentligt opslag – nu udtrykkeligt af cirkulærets pkt. 2. Så vidt jeg har forstået, er princippet om at elektronisk kommunikation med offentlige

myndigheder bør være et tilbud til borgerne (jf. Forskningsministeriets vejledning om de forvaltningsretlige konsekvenser af elektronisk arkivering, sagsbehandling og kommunikation, 1996), også uforandret.

Med henvisning hertil – og til ombudsmandslovens § 17, stk. 1 – beder jeg Personalestyrelsen om at redegøre nærmere for om basisannoncering på www.job-i-staten.dk efter styrelsens opfattelse sikrer ansøgere uden umiddelbar adgang til internettet mulighed for at søge ledige stillinger på lige fod med ansøgere med adgang til internettet. Jeg henviser i den forbindelse særlig til at det ikke fremgår af oversigtslisten i aviserne at yderligere oplysninger om stillingerne (svarende til oplysningerne på www.job-i-staten.dk) kan fås ved henvendelse til de enkelte institutioner, og til at der ikke er oplysninger om de enkelte institutioners telefonnumre eller adresse. Endvidere beder jeg styrelsen om i redegørelsen at komme ind på om det burde være præciseret i vejledningen, at anvendelsen af matchningsfunktionen ikke må ske på en sådan måde at rekrutteringsgrundlaget reelt kun kommer til at bestå af allerede indlagte cv'er.”

I redegørelse af 2. juli 2001 udtalte Personalestyrelsen herefter bl.a. følgende:

”Efter tjenestemandlovens § 5, stk. 1, sker ansættelse som tjenestemand efter offentligt opslag, medmindre den pågældende ansættes efter forudgående ansættelse på prøve.

Efter lovens § 5, stk. 6, fastsætter Finansministeren nærmere regler om fremgangsmåden ved opslag, hvilket er sket med bekendtgørelse af 22. juli 1977.

Ifølge bekendtgørelsens § 2 sker offentligt opslag ved anvendelse af den form for avertering, som findes bedst egnet til at bringe opslaget til offentlig kundskab, og avertering kan alt efter stillingens art og tjenestestedets beliggenhed ske gennem Statstidende, dagspressen, fagblade eller på anden måde, som findes formålstjenlig.

Finansministeriet har i cirkulæreskrivelse af 8. marts 1976 henstillet, at andre ledige

stillinger og lønnede hverv besættes efter offentligt opslag, medmindre det drejer sig om vikariater, ferieafløsning eller tilsvarende kortvarig beskæftigelse.

Ifølge Personalestyrelsens cirkulære af 30. januar 2001 om statslig personalerekruttering via internet mv. skal opslag af stillinger og lønnede hverv i staten, der skal opslås offentligt, indlægges på www.job-i-staten.dk efter retningslinierne i Økonomistyrelsens vejledning om statslig personalerekruttering via internet mv.

Det fremgår samtidig af cirkulærets pkt. 2, at de nævnte regler om opslag af tjenestemandstillinger i staten og om opslag af andre ledige stillinger og lønnede hverv ikke berøres heraf, og at ansættelsesmyndigheden skal vurdere, om der tillige skal ske opslag på anden måde end ved indlæggelse på www.job-i-staten.dk.

Annonceringen på www.job-i-staten.dk adskiller sig alene fra de hidtil kendte annonceringsformer ved at være obligatorisk. Den pligtmæssige indlæggelse fritager således ikke ansættelsesmyndigheden fra den eksisterende forpligtelse til at foretage en vurdering af annonceringsmediets egnethed i forhold til den konkrete stilling.

Hvis ansættelsesmyndigheden skønner, at annoncering på www.job-i-staten.dk er bedst egnet til at bringe opslaget til offentlighedens kundskab, kan opslag i den trykte presse undlades, på samme måde som ansættelsesmyndigheden tidligere har kunnet og fortsat kan vælge udelukkende at annoncere f.eks. i Statstidende eller i et landsdækkende dagblad, hvis denne annonceringsform skønnes bedst egnet.

Det bemærkes, at den nye annonceringsform betyder, at det er blevet langt lettere at holde sig orienteret om ledige stillinger i staten for den meget store del af befolkningen, der i dag har umiddelbar adgang til internettet.

Da der samtidig med annonceringen på internettet bringes en oplistning af ledige stillinger i staten i to landsdækkende dagbla-

de, har de nye regler imidlertid også gjort det muligt for ansøgere uden umiddelbar adgang til internettet at holde sig orienteret om ledige stillinger i staten.

Med hensyn til risikoen for, at rekrutteringsgrundlaget udelukkende kommer til at bestå af allerede indlagte cv'er bemærkes, at 'ejereren' af et matchende cv først bliver ansøger til en opslået stilling, hvis den pågældende indgiver en egentlig ansøgning til ansættelsesmyndigheden.

Ansættelsesmyndigheden er forpligtet til at behandle ansøgninger, der modtages som mail, på samme måde som andre ansøgninger.

Styrelsen vil på den givne foranledning overveje en præcisering heraf i forbindelse med den kommende revision af Personaleadministrativ Vejledning."

I Politiken og Morgenavisen Jyllands-Posten var der søndag den 2. februar 2003 en annonce i avisernes stillingssektioner med overskriften "job-i-staten.dk". I annoncerne, der var identiske, stod der bl.a. følgende:

"Tast ind på www.job-i-staten.dk, derefter kviknummeret og bliv bragt direkte til stillingsopslaget. Mere information fås ved at sende en e-mail til følgende adresse: service@job-i-staten.dk. De seneste ledige stillinger aktiveret på www.job-i-staten.dk."

Umiddelbart herefter var der i annoncerne oplistet en række stillinger i staten. Til hver stilling var der oplysning om dels stillingsbetegnelse, dels arbejdsgiver, dels arbejdssted og dels kviknummer. Som eksempel kan nævnes en stilling i Finansministeriet hvor der under stillingsbetegnelse stod "Afdelingschef", under arbejdsgiver stod "Finansministeriet", under arbejdssted stod "Storkøbenhavn" og under kviknummer stod "328447898". Der var således ikke anført nærmere om arbejdsgiverens postadresse eller telefonnummer hvortil der kunne rettes henvendelse for yderligere information om stillingen mv.

Ved opslag på www.job-i-staten.dk vedrørende ovennævnte stilling i Finansministeriet blev der orienteret nærmere om stillingen, herunder om ansættelsesområde og -form samt løn. Ligeledes blev der orienteret om at yderligere oplysninger kunne fås ved henvendelse til ministeriet på et bestemt telefonnummer, og om til hvilken postadresse en eventuel ansøgning skulle sendes.

Ombudsmandens udtalelse

"Sagen har herefter givet mig anledning til at overveje om den måde hvorpå ledige stillinger i staten annonceres – som beskrevet af Personalestyrelsen i redegørelsen af 2. juli 2001 – efter min opfattelse er i overensstemmelse med gældende regler om opslag af ledige stillinger i staten.

1. Retsgrundlag

1.1. I § 5, stk. 1 og 2, i lov om tjenestemænd (lovbekendtgørelse nr. 678 af 17. september 1998) bestemmes følgende:

'§ 5. Ansættelse som tjenestemand sker efter offentligt opslag, medmindre den pågældende ansættes efter forudgående ansættelse på prøve.

Stk. 2. Opslaget skal angive ansættelsesområdet og stillingens betegnelse samt den for tiden for stillingen gældende lønramme og det for tiden gældende tjenestested.'

I bemærkningerne til forslaget til lov om tjenestemænd anføres bl.a. følgende om lovens § 5, stk. 1, jf. Folketingstidende 1968-69, tillæg A, sp. 3877:

'Som overvejende hovedregel bør efter kommissionens opfattelse enhver stilling besættes efter opslag, der som hovedregel skal være offentligt for at sikre, at såvel personer uden for staten som ansatte i andre styrelser får adgang til at ansøge. Der bør således ikke kun finde internt opslag sted i den styrelse, hvor stillingen er ledig. Et offentligt opslag kan have mange former, afhængigt af tjenestestedets belig-

genhed og stillingens art. Hensigten er at sikre, at den interesserede offentlighed får kendskab til, at der er ledige tjenestemandstillinger. Opslaget behøver derfor ikke altid at have karakter af annoncering i statstidende eller dagspressen.'

Med hjemmel i tjenestemandsløven har finansministeren udstedt bekendtgørelse nr. 403 af 22. juli 1977 om opslag af tjenestemandstillinger i staten (opslagsbekendtgørelsen). I bekendtgørelsens §§ 1 og 2 bestemmes følgende:

'§ 1. Ifølge tjenestemandsløvens § 5, stk. 1, sker ansættelse som tjenestemand efter offentligt opslag, medmindre den pågældende ansættes efter forudgående ansættelse på prøve.

Stk. 2. Offentligt opslag som nævnt i stk. 1 skal herefter, medmindre andet er bestemt nedenfor, finde sted forud for enhver tjenestemandsansættelse, uanset om ansættelse skal ske i form af ansættelse på prøve, som varig ansættelse eller på årsmål.

Stk. 3. Endvidere bør offentligt opslag finde sted, når en tjenestemandstilling skal besættes gennem midlertidig tjeneste i højere stilling og det må forventes, at den midlertidige tjeneste vil strække sig over et ikke ganske kortvarigt tidsrum.

§ 2. Offentligt opslag sker ved anvendelse af sådan form for avertering, som findes bedst egnet til at bringe opslaget til offentlig kundskab. Alt efter stillingens art og tjenestestedets beliggenhed kan avertering ske gennem Statstidende, dagspressen eller fagblade eller på anden måde, som findes formålstjenlig.'

I cirkulæreskrivelse nr. 40 af 8. marts 1976 om opslag af ledige stillinger og lønnede hverv i staten har finansministeren fastsat bl.a. følgende:

'1. På givne foranledning skal man henstille, at ledige stillinger og lønnede hverv i staten besættes efter offentligt opslag, medmindre det drejer sig om vikariater,

ferieafløsning eller tilsvarende kortvarig beskæftigelse.

Offentligt opslag bør finde sted, selv om vedkommende hverv eller stilling forudsætter deltidsbeskæftigelse.

I tilfælde, hvor arbejdet eller kvalifikationskravene til indehaveren er af en så speciel karakter, at offentligt opslag ikke kan antages at fremkalde egnede ansøgere, kan offentligt opslag dog undlades. Offentligt opslag kan ligeledes undlades i tilfælde, hvor der i lovgivningen eller i medfør heraf er fastsat særlige regler om udpegning, f.eks. til nævn og råd.

2. Inden der træffes bestemmelse om opslag af en stilling eller senest samtidig med opslaget, samt når opslag undlades på grund af ansættelsens varighed, jfr. ovenfor under 1, må der rettes henvendelse til det lokale offentlige arbejdsformidlingskontor, hvis der er grundlag for at antage, at dette vil kunne anvise egnet arbejdskraft.

3. Opslaget bør indeholde oplysning om, hvilken ansættelsesform og aflønning der finder anvendelse for pågældende stilling eller hverv (overenskomstvilkår, efter særlig kontrakt, tjenestemandslignende vilkår osv.).

I tilfælde, hvor flere ansættelsesformer vil kunne anvendes ved stillingens besættelse, f.eks. enten på tjenestemandsvilkår eller overenskomstvilkår, bør dette fremgå af opslaget.

Med hensyn til opslagens indhold i øvrigt, ansøgningsfrister og fornyet opslag bør bestemmelserne i bekendtgørelse af 2. juli 1973 om opslag af tjenestemandstillinger, §§ 9-10 og 13-14, anvendes i det omfang, bestemmelserne er anvendelige på andre ansættelsesformer end tjenestemandsansættelse.

4. Reglerne i pkt. 1-3 medfører ingen ændring i bestående administrative bestemmelser, kollektive aftaler og overenskomster, der er fastsat af eller indgået med

finansministeriet eller efter bemyndigelse fra finansministeriet.'

Det skal bemærkes at bekendtgørelse nr. 401 af 2. juli 1973 om opslag af tjenestemandstillinger i staten – som der henvises til i ovennævnte cirkulæreskrivelse – den 1. august 1977 blev ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 403 af 22. juli 1977, jf. sidstnævnte bekendtgørelses § 15.

Ved cirkulære nr. 18 af 30. januar 2001 om statslig personalerekruttering via internet mv. fastsatte finansministeren følgende om indlæggelse af opslag af stillinger og lønnede hverv i staten på internettet:

'1. Opslag af stillinger og lønnede hverv i staten, der skal opslås offentligt, skal indlægges på www.job-i-staten.dk efter retningslinierne i Økonomistyrelsens 'Vejledning om statslig personalerekruttering via internet mv.', januar 2001.

2. Reglerne om opslag i bekendtgørelse nr. 403 af 22. juli 1977 om opslag af tjenestemandstillinger i staten og cirkulæreskrivelse nr. 40 af 8. marts 1976 om opslag af ledige stillinger og lønnede hverv i staten berøres ikke af dette cirkulære. Ansættelsesmyndigheden skal således vurdere, om opslag tillige skal ske på anden måde.

3. Cirkulæret har virkning fra den 15. februar 2001.'

Af den vejledning der omtales i punkt 1 i cirkulære nr. 18. af 30. januar 2001, fremgår bl.a. følgende:

'For at opnå dækning i hele landet er det indeholdt i kontrakten, at der hver uge bringes en liste over ledige job i staten i både Politiken og Morgenavisen Jyllands-Posten, samtidig med, at den omtalte særsektion omdeles til landets biblioteker, højere læreanstalter og AF-kontorer.

...

Med aftalen er der skabt et grundlag for, at de statslige institutioner kan mindske deres omkostninger til annoncering efter medarbejdere. Besparelsen kan realiseres ved:

...

– at de elektroniske faciliteter med matchfunktion og CV-søgning vil kunne mindske behovet for traditionel annoncering i trykte medier.

...

Ved indrykning af basisannoncer medtages oplysninger om stillingen automatisk i oversigtslisten hver uge i Politikens særsektion og i Morgenavisen Jyllands-Posten.

...

Internettet alene er ikke i alle situationer tilstrækkeligt til at få et tilfredsstillende rekrutteringsgrundlag. Henvissningsannoncer og/eller traditionelle stillingsannoncer kan være et nødvendigt supplement til elektronisk annoncering.

...

Det skal understreges, at der med denne nye ordning ikke sker nogen indgriben i den enkelte institutions valgfrihed med hensyn til annonceringsmedie. Job-i-Statens skal ses som et supplement. Det er således fortsat den enkelte jobbyder der beslutter, om en ledig stilling tillige skal opslås offentligt på anden måde, f.eks. i aviser og fagblade eller i andre jobbaser på internettet.'

I Finansministeriets personaleadministrative vejledning blev der i kapitel 17, punkt 5, i en tidligere version anført bl.a. følgende om offentlige opslag af tjenestemandstillinger:

'5. Offentligt opslag skal ske ved den form for annoncering, der bedst bringer opslaget til offentlighedens kendskab, jf. opslagsbekendtgørelsens § 2.

Der kan f.eks. annonceres i Statstidende, dagspressen eller fagblade. Også opslag på Internettet vil kunne anvendes. Af hensyn til ansøgere uden adgang til Internettet, bør der dog altid bringes en henvisning til opslaget på Internettet i den trykte presse.'

For så vidt angår overenskomstansatte mfl., blev det i vejledningen i en tidligere

version bl.a. anført at '[s]tillinger bør som alt overvejende hovedregel opslås offentligt, jf. Fmst. cirkskr. 8/3 1976 om opslag af ledige stillinger og lønnede hverv i staten'.

I den nugældende version af Finansministeriets personaleadministrative vejledning anføres det samme for så vidt angår opslag af stillinger for overenskomstansatte mfl., mens der i punktet for tjenestemandstillinger nu bl.a. anføres følgende:

'5. Opslag af stillinger og lønnede hverv i staten, der skal opslås offentligt, skal indlægges på www.job-i-staten.dk efter retningslinierne i Økonomistyrelsens vejledning om statslig personalerekruttering via internet mv., jf. Fmst. cirk. 30/1 2001.

Reglerne i opslagsbekendtgørelsen berøres ikke heraf, jf. cirkulærets pkt. 2.

Efter opslagsbekendtgørelsens § 2 skal offentligt opslag ske ved anvendelse af den form for annoncering, som findes bedst egnet til at bringe opslaget til offentlig kundskab.

Ansættelsesmyndigheden skal derfor foretage en konkret vurdering af, om der ud over opslaget på www.job-i-staten.dk skal ske opslag på *anden måde*, f.eks. i dagspresse, fagblade eller Statstidende.'

1.2. I de senere års ny lovgivning har der bl.a. været involveret spørgsmål om vedtagelse af nye regler vedrørende anvendelse af digital kommunikation inden for den offentlige forvaltning.

Ved lov nr. 215 af 22. april 2002 om ændring af forvaltningsloven blev der således i forvaltningsloven indsat et nyt kapitel 8 a om '[a]nvendelse af digital kommunikation'. Kapitlet indeholder en enkelt bestemmelse – § 32 a – som bestemmer følgende:

'§ 32 a. Vedkommende minister kan fastsætte regler om ret til at anvende digital kommunikation ved henvendelser til den offentlige forvaltning og om de nærmere vilkår herfor, herunder fravige form-

krav i lovgivningen, der hindrer anvendelsen af digital kommunikation.'

Det blev ved ændringsloven bestemt at den nye regel i forvaltningslovens kapitel 8 a gælder for al virksomhed der udøves inden for den offentlige forvaltning, jf. ændringslovens § 1, nr. 1.

I bemærkningerne til forslaget til lov om ændring af forvaltningsloven anføres bl.a. følgende (Folketingstidende 2001-02, 2. samling, tillæg A, s. 2063ff):

'Almindelige bemærkninger

1. Lovforslagets formål og baggrund

...

Kommunikation mellem borgerne indbyrdes samt kommunikation fra offentlige myndigheder til borgerne er ikke omfattet af lovforslaget. Her vil de nødvendige ændringer i formkrav, der indebærer en u hensigtsmæssig hindring for brug af digital kommunikation, i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger i delbetænkningen blive gennemført ved ændringsloven på det enkelte område.

...

2. Gældende ret

2.1. Der findes ikke nogen generel lovregulering om formen for borgernes henvendelser til den offentlige forvaltning.

Som udgangspunkt må det derfor antages, at borgerne kan rette henvendelse til forvaltningen i den form, som de selv ønsker, forudsat at forvaltningen teknisk er i stand til at modtage henvendelser i denne form.

...

3. Justitsministeriets udvalg om retsvirkningerne af digital signatur mv.

...

Udvalget har overvejet, om kommunikation fra offentlige myndigheder til virksomheder, borgere mv. også bør være omfattet af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at behovet for at ændre gældende formkrav på dette punkt formentlig ikke er særligt stort, og at retssikker-

hedsmæssige hensyn taler for ikke i bekendtgørelsesform at fravige gældende lovregler, der giver borgerne ret til at modtage kommunikation fra det offentlige på en bestemt måde.

...

4. Justitsministeriets forslag

...

Kommunikation mellem borgerne indbyrdes samt kommunikation fra offentlige myndigheder til borgerne er ikke omfattet af lovforslaget. Her vil de nødvendige ændringer i formkrav, der indebærer en u hensigtsmæssig hindring for brug af digital kommunikation, i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger blive gennemført ved ændringslove på det enkelte område. Der henvises til pkt. 1.2 ovenfor.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

...

Det foreslås at indsætte en bemyndigelse i forvaltningsloven til, at vedkommende minister kan fastsætte regler om ret til at anvende digital kommunikation ved henvendelser til den offentlige forvaltning og om de nærmere vilkår herfor, herunder fravige formkrav i lovgivningen, der hindrer anvendelsen af digital kommunikation.

...

Der er heller ikke hjemmel til at fastsætte bestemmelser, der udelukker andre kommunikationsformer end digital kommunikation (f.eks. ved at fastsætte, at borgernes henvendelse til en offentlig myndighed alene kan ske ved brug af digital kommunikation).'

Bestemmelsen bemyndiger således vedkommende minister til ved bekendtgørelse at fastsætte regler om digital kommunikation fra borgerne til forvaltningen. Der kan efter bestemmelsen fastsættes regler om ret (men ikke om pligt) for borgerne til at anvende digital kommunikation til forvaltningen, og bestemmelsen gi-

ver således ikke mulighed for at fastsætte regler om pligt for borgerne til at kommunikere digitalt med forvaltningen. Bestemmelsen indeholder heller ikke hjemmel til at fastsætte regler om digital kommunikation fra forvaltningen til borgerne, herunder ikke hjemmel til at fastsætte regler om at forvaltningen kan kræve at borgerne modtager meddelelser fra forvaltningen i digital form.

Ved lov nr. 419 af 31. maj 2000 om Statstidende blev der vedtaget en ny lov om Statstidende. Formålet med loven var bl.a. at Statstidende trinvis skulle overgå til elektronisk form. I lovens § 1, stk. 1 og 2, § 5, stk. 1, og § 7 bestemmes således følgende:

'§ 1. Forskningsministeren fører en database, der indeholder de meddelelser, som ifølge § 3 optages i Statstidende.

Stk. 2. Meddelelserne formidles til offentligheden på følgende måder:

- 1) Gennem det elektroniske Statstidende, der offentliggøres via Internettet eller lignende alment tilgængeligt elektronisk medium.
- 2) Gennem det trykte Statstidende, der udgives, så længe forholdene tilsiger det, jf. § 7, stk. 3.
- 3) Som elektroniske masseudtræk inklusive personnumre til afgrænsede grupper af modtagere.

...

§ 5. Alle meddelelser offentliggøres i det elektroniske og det trykte Statstidende. Offentliggørelse af personoplysninger må kun ske med de begrænsninger, der følger af stk. 2 og 3.

...

§ 7. Hvor der er knyttet retsvirkninger til offentliggørelsen af en meddelelse i Statstidende, følger retsvirkningerne af offentliggørelsen i det trykte Statstidende.

Stk. 2. Forskningsministeren fastsætter regler om, på hvilke steder det trykte Statstidende skal være gratis tilgængeligt for offentligheden, så længe der er rets-

virksomheder og offentlige myndigheder. Allerede nu har over 33% af danskerne adgang til Internettet fra hjemmet, og Statens Bibliotekstjeneste forventer, at stort set alle landets hovedbiblioteker i løbet af 1999 vil have givet deres brugere adgang til Internettet.

...
Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser
Til § 1
...
Det trykte Statstidende udgives, 'så længe forholdene tilsiger det.' Denne formulering dækker over, at Statstidende nødvendigvis skal udkomme i trykt form, indtil forskningsministeren i medfør af § 7 bestemmer, at eventuelle retsvirkninger af offentliggørelsen i det elektroniske Statstidende. Bestemmelse herom kræver bl.a., at det elektroniske Statstidende reelt er gjort tilgængeligt for offentligheden, jf. bemærkningerne til § 7.

I bemærkningerne til forslaget til lov om Statstidende anføres bl.a. følgende (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 912ff):

'Almindelige bemærkninger

1. Lovforslagets baggrund og formål

...

Det elektroniske Statstidende har en række fordele i forhold til den trykte udgave både økonomisk og med hensyn til brugsværdi, og det kan forudses, at behovet for en trykt udgave vil mindskes med årene. En forudsætning for, at den elektroniske udgave kan erstatte den trykte, vil dog være, at man flytter retsvirkninger, som er knyttet til offentliggørelsen af en række meddelelser i Statstidende, fra det trykte til det elektroniske Statstidende, sådan som det er sket for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens 'Registreringstidende'. Lovforslaget lægger op til, at det sker inden for en kortere årrække. Det vil dog ikke ske samtidig med lovens ikrafttræden, idet en række forhold skal være bragt på plads, inden forskningsministeren kan træffe beslutning om at lade retsvirkningerne følge af offentliggørelsen i det elektroniske Statstidende.

...

Med overgang til udgivelse af Statstidende i elektronisk form vil brugeren fra egen PC eller fra en PC på et folkebibliotek gratis kunne søge og læse i Statstidende.

Der vil blive tale om en klar forbedring af offentlighedens adgang til officiel information. Statstidende er i dag fremlagt på

hovedbibliotekerne, hvor den benyttes ganske sparsomt. Men i fremtiden vil den være tilgængelig, ikke blot på bibliotekerne, men fra enhver PC med forbindelse til Internettet. Denne mulighed er ikke alene interessant for de 'professionelle' brugere hos virksomheder og offentlige myndigheder. Allerede nu har over 33% af danskerne adgang til Internettet fra hjemmet, og Statens Bibliotekstjeneste forventer, at stort set alle landets hovedbiblioteker i løbet af 1999 vil have givet deres brugere adgang til Internettet.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

...

Det foreslås i *stk. 1*, at retsvirkningerne af offentliggørelsen følger af offentliggørelse i det trykte Statstidende, indtil forskningsministeren bestemmer andet i medfør af *stk. 3*.

...

Til § 7

...

Som en konsekvens heraf bestemmer *stk. 2*, at forskningsministeren fastsætter regler om, at det trykte Statstidende skal være gratis tilgængeligt for offentligheden på nærmere bestemte steder, så længe der er retsvirkninger knyttet til offentliggørelsen af meddelelser i den trykte udgave. Fra det tidspunkt, hvor der ikke længere er knyttet retsvirkninger til offentliggørel-

sen i det trykte Statstidende, bortfalder pligten til at stille den trykte udgave til rådighed for offentligheden på de pågældende steder. Til gengæld skal den elektroniske udgave så være tilgængelig, jf. stk. 3.

...

Ifølge *stk. 3* kan forskningsministeren fastsætte regler om, at retsvirkninger følger af offentliggørelsen i det elektroniske Statstidende og i tilknytning hertil, at udgivelsen af det trykte Statstidende ophører. Regler herom kan først fastsættes, når det elektroniske Statstidende er gratis tilgængeligt for offentligheden på de steder, som er fastsat i medfør af *stk. 2*.

...

Beslutning om at knytte retsvirkninger af offentliggørelse til det elektroniske Statstidende kan først træffes, når det elektroniske Statstidende er gratis tilgængeligt for offentligheden på de steder, som er fastsat i medfør af *stk. 2*. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke vil være rimeligt at stille krav om, at den interesserede borger har egen PC, egne programmer og egen opkobling til Internet for at kunne komme i forbindelse med IT-systemet. Der bør heller ikke stilles krav om, at borgeren selv er i stand til at betjene systemet – selvom systemet bør udformes så brugervenligt, at det ikke kræver særlige forkundskaber at anvende det. Borgeren må i rimeligt omfang kunne få personlig hjælp og vejledning i forbindelse med betjening af systemet på f.eks. bibliotekerne.

Som nævnt under afsnit 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, forventes stort set alle landets hovedbiblioteker inden udgangen af 1999 at tilbyde deres brugere adgang til Internettet, og det er således rimeligt at antage, at elektronisk Statstidende kan være tilgængelig for offentligheden på folkebibliotekerne (hovedbibliotekerne) inden for overskuelig tid. Det vil muliggøre, at retsvirkningerne

af offentliggørelse overføres til offentliggørelse i den elektroniske udgave.'

Der er på nuværende tidspunkt ikke i medfør af statstidendelovens § 7, stk. 3, fastsat regler om at eventuelle retsvirkninger knyttet til offentliggørelsen i Statstidende skal følge af offentliggørelsen i det elektroniske Statstidende.

2. Min vurdering

Det følger af de i afsnit 1.1. nævnte regler at ledige stillinger (og lønnede hverv) inden for staten som altovervejende hovedregel besættes efter offentligt opslag. Disse regler bygger på en almindelig forudsætning om at ledige stillinger inden for staten skal besættes med den bedst kvalificerede blandt ansøgerne, og i den forbindelse skal offentligt opslag sikre at den interesserede offentlighed får kendskab til at der er ledige stillinger, jf. for så vidt angår tjenestemandstillinger de ovenfor refererede bemærkninger til § 5, stk. 1, i forslag til lov om tjenestemænd.

Det fremgår af punkt 2 i cirkulære nr. 18 af 30. januar 2001 om statslig personalerukruttering via internet mv. at de hidtil gældende regler om opslag af tjenestemandstillinger i staten og om opslag af andre ledige stillinger og lønnede hverv i staten ikke berøres af cirkulæret. Ansættelsesmyndigheden skal således vurdere om der tillige skal ske opslag på anden måde end ved indlæggelse på www.job-i-staten.dk.

Til dette punkt 2 skriver Personalestyrelsen i redegørelsen af 2. juli 2001 bl.a. at hvis ansættelsesmyndigheden skønner at annoncering på www.job-i-staten.dk er bedst egnet til at bringe opslaget til offentlighedens kundskab, kan opslag i den trykte presse undlades, på samme måde som ansættelsesmyndigheden tidligere har kunnet og fortsat kan vælge udelukkende at annoncere f.eks. i Statstidende eller i et landsdækkende dagblad hvis denne annonceringsform skønnes bedst eg-

net. Videre skriver styrelsen at da der samtidig med annonceringen på internettet bringes en opstilling af ledige stillinger i staten i to landsdækkende dagblade, har de nye regler imidlertid også gjort det muligt for ansøgere uden umiddelbar adgang til internettet at holde sig orienteret om ledige stillinger i staten.

Det står mig ikke helt klart om Personalestyrelsen med det anførte mener at der ud over annoncering på www.job-i-staten.dk af ledige stillinger også i almindelighed altid skal ske opstilling af stillingerne i to landsdækkende dagblade, eller om sidstnævnte kun skal ske ud fra et skøn over hvad der er bedst egnet. Jeg henviser til formuleringen af de pågældende afsnit i styrelsens redegørelse af 2. juli 2001 sammenholdt med den omstændighed at det i en tidligere version af Finansministeriets personaleadministrative vejledning – i modsætning til den nugældende version af vejledningen – fremgik at i tilfælde af at opslag skete på internettet, burde der af hensyn til ansøgere uden adgang til internettet også altid bringes en henvisning til opslaget på internettet i den trykte presse.

For så vidt angår spørgsmålet om hvorvidt offentligt opslag af ledige stillinger (og lønnede hverv) i staten efter de gældende regler herom i almindelighed kan ske alene i form af en annoncering på www.job-i-staten.dk (herunder en opstilling i to landsdækkende dagblade), er det min opfattelse at der isoleret set efter ordlyden af reglerne i princippet ikke er noget til hinder herfor.

Det afgørende er efter min opfattelse imidlertid om formålet med at kræve offentligt opslag hermed stadig opfyldes. Det må i den forbindelse være relevant bl.a. at inddrage lovgivningsmagtens eventuelle synspunkter om anvendelse af digital kommunikation mellem borgerne og staten, som der er tale om.

Som nævnt bygger reglerne om offentligt opslag på en almindelig forudsætning om at ledige stillinger (og lønnede hverv) inden for staten skal besættes med den bedst kvalificerede blandt ansøgerne, og i den forbindelse skal offentligt opslag sikre at den interesserede offentlighed får kendskab til at der er ledige stillinger. Spørgsmålet er hvorledes dette sikres bedst muligt.

Efter den i afsnit 1.2 omtalte bestemmelse i forvaltningslovens § 32 a kan der fastsættes regler om ret (men ikke om pligt) for borgerne til at anvende digital kommunikation til forvaltningen, og bestemmelsen giver således ikke mulighed for at fastsætte regler om pligt for borgerne til at kommunikere digitalt med forvaltningen.

I den ligeledes i afsnit 1.2 omtalte lov om Statstidende hvis formål bl.a. er at Statstidende gradvis skal overgå til elektronisk form, blev det i lovens § 7, stk. 3, bestemt at regler om at de retsvirkninger der følger af offentliggørelse i Statstidende, skulle regnes fra offentliggørelsen i det elektroniske Statstidende, først kan fastsættes når det elektroniske Statstidende er gratis tilgængeligt for offentligheden på nærmere angivne steder. I bemærkningerne til bestemmelsen blev det bl.a. anført at det ikke ville være rimeligt at stille krav om at den interesserede borger har egen pc, egne programmer og egen opkobling til internettet for at kunne komme i forbindelse med it-systemet. Der er på nuværende tidspunkt ikke fastsat regler i medfør af statstidendelovens § 7, stk. 3.

Ud fra de to nævnte lovbestemmelser, herunder bemærkningerne til dem, kan det efter min opfattelse udledes at lovgivningsmagten – i hvert fald på tidspunktet for bestemmelse vedtagelse – har været tilbageholdende med at forudsætte at borgerne havde adgang til pc, herunder internettet.

Heroverfor står at det ganske givet bliver mere og mere almindeligt at borgerne

via egen pc, på biblioteket eller andet sted har adgang til internettet, uden at jeg dog på det foreliggende grundlag kan have nogen mere præcis opfattelse heraf. I bemærkningerne til forslaget til lov om Statstidende nævnes det bl.a. at '[a]llerede nu har over 33 % af danskerne adgang til Internettet fra hjemmet, og Statens Bibliotekstjeneste forventer, at stort set alle landets hovedbiblioteker i løbet af 1999 vil have givet deres brugere adgang til Internettet'. Men som nævnt er der dog ikke på nuværende tidspunkt fastsat regler i medfør af statstidendelovens § 7, stk. 3.

Der kan også i et vist omfang peges på et økonomisk aspekt. Mens brug af en adgang til internettet fra egen pc koster penge for potentielle stillingsansøgere, kan stillingsannoncer i aviser for læserne siges at være en gratis ydelse i forhold til avisen i øvrigt.

Det er således efter min opfattelse svært at sige noget endegyldigt om hvad der skal til for kunne sige at de gældende regler om offentligt opslag af ledige stillinger (og lønnede hverv) i staten er opfyldt. Det beror i et vist omfang på et skøn. Ud fra en samlet vurdering er det dog min umiddelbare opfattelse at på nuværende tidspunkt vil offentligt opslag af ledige stillinger (og lønnede hverv) i staten alene i form af annoncering på www.job-i-staten.dk i almindelighed ikke opfylde gældende regler herom. Jeg har lagt vægt på formålet med reglerne sammenholdt med at lovgivningsmagten efter min opfattelse i de ovenfor omtalte 2 tilfælde er vejet tilbage fra – i hvert fald på tidspunktet for bestemmelseernes vedtagelse – at forudsætte at borgerne havde adgang til pc, herunder internettet.

Heroverfor står imidlertid som nævnt at det ganske givet bliver mere og mere almindeligt at borgere via egen pc, på biblioteket eller andet sted har adgang til internettet. Der vil således efter min opfattelse være tale om en glidende overgang fra

den nugældende situation og til en situation hvor formålet med de gældende regler om offentligt opslag af ledige stillinger (og lønnede hverv) i staten vil være tilgodeset også ved i almindelighed alene at annoncere på www.job-i-staten.dk.

Under henvisning til at der må være tale om en sådan glidende overgang, er det min umiddelbare opfattelse at en ordning hvor offentligt opslag af ledige stillinger (og lønnede hverv) i staten sker i form af såvel en annoncering på www.job-i-staten.dk som en oplistning i to landsdækkende dagblade i en mere udbygget form end den der foregår i dag, vil kunne opfylde gældende regler for offentligt opslag. Herudover gælder selvfølgelig stadig den eksisterende forpligtelse til at foretage en vurdering af annoncemediets egnethed i forhold til den konkrete stilling, dvs. om det er tilstrækkeligt at anvende annoncering på internettet og oplistning i to landsdækkende aviser.

For så vidt angår min bemærkning om at en oplistning i to landsdækkende dagblade bør ske i en udbygget form i forhold til den der anvendes i dag, henviser jeg til at der i de nuværende annoncer ikke angives et telefonnummer hvortil der kan rettes henvendelse med et ønske om yderligere oplysninger om stillingen, herunder rekvirering af selve stillingsopslaget, eller en postadresse hvortil en anmodning om disse oplysninger og en ansøgning kan sendes. Efter min opfattelse vil det således være bedst i overensstemmelse med gældende regler, herunder deres formål, om offentligt opslag af ledige stillinger (og lønnede hverv) i staten hvis henvisningsannoncerne indeholder et telefonnummer hvortil der kan ringes om yderligere oplysninger om stillingen, herunder rekvirering af selve stillingsopslaget, og en postadresse hvortil en anmodning om disse oplysninger og en ansøgning kan sendes, for på den måde at tilgodese dem der ikke har (nem) adgang til internettet.

Jeg skal herefter anmode Personalestyrelsen om at overveje at præcisere retningslinjerne i Finansministeriets personaleadministrative vejledning for anvendelse af de gældende regler om offentligt opslag af ledige stillinger (og lønnede hverv) i staten i overensstemmelse med ovennævnte.

Jeg beder om at blive underrettet om Personalestyrelsens overvejelser.”

Jeg modtog herefter brev af 19. marts 2003 fra Personalestyrelsen hvoraf det fremgik at styrelsen var enig i mine betragtninger, herunder betragtningen om at henvisningsannoncerne burde indeholde et telefonnummer og en postadresse. Personalestyrelsen

bemærkede samtidig at henvisningsannoncerne indgik som et led i den aftale om rekruttering til staten via elektroniske medier mv. som Statens Information havde indgået, og at Personalestyrelsen derfor i første omgang ville undersøge mulighederne for at foretage de nævnte ændringer i forbindelse med den kommende genforhandling af kontrakten i 2004.

Den 31. marts 2003 meddelte jeg Personalestyrelsen at jeg efter omstændighederne tog styrelsens bemærkninger om ændringer i henvisningsannoncerne til efterretning, men anmodede samtidig om at blive underrettet hvis det viste sig at der ville kunne opstå forsinkelser i forhold til den nævnte tidsplan.

2-2. Aktindsigt i finanslovsforslag, forskelsbehandling til fordel for medlemmer af Folketingets Presseloge

Forvaltningsret 11241.1 – 123.1.

En journalist klagede over at Finansministeriet udleverede finanslovsforslaget til blandt andet medlemmer af Folketingets Presseloge med klausul om at indholdet først måtte offentliggøres ved forslaget fremsættelse for Folketinget. Andre journalister, der ikke var medlem af presselogen, kunne først få udleveret finanslovsforslaget efter fremsættelsen for Folketinget.

Ombudsmanden udtalte at Finansministeriet efter hans opfattelse ikke var berettiget til at afslå at udlevere klausulerede finanslovsforslag til andre journalister end dem der er medlemmer af presselogen, udelukkende med henvisning til det manglende medlemskab af logen. Ombudsmanden mente ikke at en sådan ordning var sagligt begrundet. (J.nr. 2002-0936-201).

Ved brev af 21. februar 2002 rettede A, der er redaktør af et specialtidsskrift, skriftligt henvendelse til Finansministeriet i fortsættelse af to telefoniske henvendelser til ministeriet i januar 2002 vedrørende offentliggørelsen af årets finanslovsforslag. Han skrev således:

“... ”

Medio januar og igen 24. januar talte jeg i telefon med pressesekretæren i Finansministeriet. Jeg spurgte, hvornår finanslovsforslaget ville blive offentliggjort, og hvordan man som journalist kunne erhverve finanslovsforslaget.

Ved ingen af lejlighederne orienterede pressesekretæren om, at finanslovsforslaget ville blive udleveret til journalister, inden præsentationen den 29. januar.

Denne viden fik jeg først i forbindelse med præsentationen den 29. januar, da kolleger fortalte det. De sagde, at jeg af gode grunde ikke havde kunnet få finanslovsforslaget forinden, da det kun var medlemmer af Folketingets Presseloge, der fik dette tilbud.

Kan Finansministeriet bekræfte, at man ikke vil udlevere finanslovsforslaget til journalister, der ikke er medlem af Folketingets Presseloge – og at man således forskelsbehandler journalister?

Hvis svaret er benægtende, vil jeg hermed indgive en klage over, at Finansministeriets

pressesekretær ikke finder anledning til at orientere mig om muligheden for at få finanslovsforslaget udleveret inden den officielle præsentation – på linje med Folketingets Presseloges medlemmer.

Hvis svaret er bekræftende, vil jeg hermed klage over, at pressesekretæren ikke oplyste mig om, at medlemmerne af Presselogen ville få udleveret finanslovsforslaget den 25. januar.”

I brev af 25. februar 2002 svarede Finansministeriet således på A's henvendelse:

“I anledning af dit brev af 21. ds. kan jeg bekræfte, at forslaget til finanslov for 2002 blev udleveret med klausul til medlemmerne af Folketingets presseloge den 25. januar 2002.

Denne fremgangsmåde er aftalt med presselogens formand, og er en service Finansministeriet yder overfor de journalister, der er medlemmer af presselogen og dermed har deres daglige arbejde på Christiansborg. På den baggrund har ministeriet overfor journalister der ikke er medlemmer af presselogen oplyst, at finanslovsforslaget blev udleveret ved præsentationen i Statsministeriet den 29. januar 2002 kl. 13.00.

Finansministeriet har ingen aktuelle overvejelser om at ændre på denne praksis.”

Ved brev af 15. marts 2002 klagede A til mig over Finansministeriet. Han skrev bl.a. følgende:

"Min påstand er ikke, at ministeriet enten skal sende finanslovsforslaget til alle eller til ingen. Men journalister, der retter henvendelse om udlevering af finanslovsforslaget, bør have adgang til materialet samtidig med medlemmerne af Folketingets Presseloge. At en aftale med Presselogens formand blokerer herfor strider mod det generelle princip om, at offentlige myndigheder skal behandle alle borgere ens.

Forskelsbehandlingen betyder, at medier med faste medarbejdere på Christiansborg (som kan blive medlem af Presselogen) tildeles konkurrencemæssige fordele. De kan levere en hurtigere og bedre bearbejdning af det omfangsrige værk (næsten 3000 sider) end andre, ligesom de kan stille velforberejdede spørgsmål på pressemøder og under interview. I det videre perspektiv skader det den ideelle hensigt med at udlevere klausuleret materiale til journalister, nemlig at fremme en god og bred information til befolkningen.

I beretningen fra 1992 udtaler ombudsmanden, at det i visse tilfælde kan være tilladt at etablere særordninger og dermed fravige lighedsprincippet, hvis det begrundes i tungtvejende ordensmæssige hensyn, i forebyggelse af misbrug og ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer.

Det læser jeg som en accept af, at offentlige myndigheder må udlevere materiale til journalister, inden offentligheden i øvrigt kan få det. Man når man kun giver materialet til journalister på betingelse af, at de er medlem af en privat forening, synes formålet at være et andet end at sikre borgerne information."

Folketingets Presseloge er – som jeg fik oplyst i forbindelse med min behandling af sagen – en loge med 120 medlemmer og egne vedtægter. Afgørelse om optagelse af nye medier/medlemmer i logen træffes en gang

årligt af Folketingets Præsidium efter indstilling fra Folketingets administration. Administrationen har – inden indstilling afgives til præsidiets – drøftet de indkomne ansøgninger med logens formand. Jeg har forstået at det årlige antal af ledige pladser i presselogen er begrænset, typisk 1-2 pladser, således at ikke alle ansøgninger kan forventes imødekommet.

Den 21. marts 2002 bad jeg Finansministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage og om udlån af sagens akter. Jeg anførte over for ministeriet at jeg gik ud fra at den ombudsmandsudtalelse som A havde henvist til i klagen, var den udtalelse som var gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 141ff*. Jeg vedlagde en kopi af udtalelsen.

Finansministeriets udtalelse forelå den 16. august 2002 og havde følgende indhold:

"...

Klagen vedrører en ordning, hvorefter Finansministeriet fredagen før den tirsdag, hvor Finanslovsforslaget fremsættes for Folketinget, sender finanslovsforslaget til Finansudvalgets medlemmer og medlemmer af Folketingets presseloge samt Amtsrådsforeningen, KL og Nationalbanken med klausul om, at forslaget ikke må offentliggøres inden finanslovsforslaget fremsættes for Folketinget.

Ordningen skal ses på baggrund af finanslovsforslagets omfattende og tekniske karakter og har til formål at gøre det muligt for centrale aktører at sætte sig ind i forslaget inden fremsættelsen. Formålet med klausuleringen er at sikre, at der ikke sker omtale i pressen af forslaget, før det er fremsat, og før Folketingets medlemmer har haft lejlighed til at sætte sig ind i forslaget.

Ordningen har eksisteret i en lang årrække – i hvert fald siden 1930'erne, dvs. længe før indførelsen af bestemmelserne om aktindsigt i offentlighedsloven.

Folketingets Presseloge har 118 medlemmer, der repræsenterer et bredt udsnit af landets nyhedsmedier samt de politiske parti-

ers pressetjenester. Antallet af medlemmer af Presselogen fastsættes af Folketingets Præsidium, der ligeledes godkender medlemmerne af logen efter indstilling fra Danske Dagblades Forening, Danmarks Radio, TV 2, partiernes/folketingsgruppernes ledelse, Dansk Fagpresseforening og Samarbejdsorganisation for arbejderbevægelsens fagblade og tidsskrifter samt – for medier, som ikke er repræsenteret gennem de nævnte organer – af de pågældende medier.

Også i relation til bevillingsansøgninger, der forelægges for Finansudvalget i form af aktstykker, er der etableret en særlig offentlighedsordning.

Finansudvalget afholder normalt møde om onsdagen, og aktstykker skal normalt fremsendes til udvalget senest om tirsdagen i ugen før det pågældende finansudvalgs-møde. Ifølge Finansudvalgets beretning af 4. marts 1998 gives der imidlertid først adgang for andre end udvalgsmedlemmer m.fl. til aktstykkerne mandag morgen før behandling af aktstykket om onsdagen. Der er ifølge beretningen enighed i udvalget om, at udvalgsmedlemmerne bør undlade at give pressen oplysninger om indholdet af nye aktstykker før dette tidspunkt. Ifølge beretningen er det for at opnå hensigten med denne ordning – som må antages at være at Finansudvalgets medlemmer ikke mødes med spørgsmål fra og citeres af pressen, før de har haft lejlighed til at sætte sig ind i de forelagte sager – imidlertid en forudsætning, at der heller ikke fra ministeriernes side tilgår pressen oplysning om nye aktstykker før nævnte frigivelsestidspunkt.

På baggrund heraf gives der ikke aktindsigt i aktstykker i perioden mellem fremsættelsen af aktstykket og Finansudvalgets offentliggørelse af aktstykket, uanset at bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., ikke er anvendelig.

Om den konkrete sag kan bemærkes følgende:

Medio januar og den 24. januar 2002 henvendte (A) sig til Finansministeriet med an-

modning om at få udleveret finanslovsforslaget. Finansministeriet oplyste, at finanslovsforslaget ville blive udleveret den 29. januar 2002 i forbindelse med fremsættelsen af finanslovsforslaget for Folketinget.

Finansministeriet udleverede den 25. januar 2002 den nye regerings finanslovsforslag for 2002 til Finansudvalget og medlemmerne af Folketingets Presseloge. Hvert enkelt udleveret eksemplar var forsynet med følgende klausul: 'Må tidligst offentliggøres tirsdag den 29. januar 2002 kl. 13.00.' Finanslovsforslaget blev fremsat for Folketinget den 29. januar 2002, kl. 13, og blev i den forbindelse udleveret på et pressemøde i Statsministeriet og gjort tilgængelig på internettet.

Ved brev af 21. februar 2002 til Finansministeriet anmodede (A) – idet han anførte, at han var blevet opmærksom på, at klausulerede eksemplarer af forslaget var blevet udleveret til journalister inden fremsættelsen – Finansministeriet om at bekræfte, at man ikke udleverer finanslovsforslaget til journalister, der ikke er medlem af Folketingets Presseloge, og at man således forskelsbehandler journalister.

Ved brev af 25. februar 2002 til (A) bekræftede Finansministeriet, at forslaget til finanslov blev udleveret med klausul til medlemmerne af Folketingets Presseloge. Finansministeriet oplyste, at denne fremgangsmåde er aftalt med Presselogens formand og er en service, Finansministeriet yder over for de journalister, der er medlemmer af Presselogen og har deres daglige arbejde på Christiansborg. Det anførtes videre, at Finansministeriet på den baggrund over for journalister, der ikke er medlem af presselogen, har oplyst, at finanslovsforslaget ville blive udleveret ved præsentationen i Statsministeriet den 29. januar 2002, kl. 13.00.

I den konkrete sag rettede klageren således henvendelse til Finansministeriet om udlevering af finanslovsforslaget inden fremsættelsen af forslaget for Folketinget og inden udleveringen af finanslovsforslaget til medlemmerne af Presselogen.

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., er sager om lovgivning, herunder bevillingslove, kun omfattet af offentlighedsloven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget. Finanslovforslaget var ikke fremsat på tidspunktet for (A)'s henvendelser og var dermed ikke omfattet af offentlighedsloven. Da finanslovforslaget ikke var udleveret til udenforstående på dette tidspunkt, var der ikke grundlag for at overveje, om lighedsbetragtninger skulle medføre pligt til at udlevere forslaget til klageren.

Det er således i overensstemmelse med offentlighedsloven, at Finansministeriet ikke har udleveret finanslovforslaget til (A) på baggrund af hans henvendelser til Finansministeriet i januar 2002.

Klageren har i øvrigt over for Folketingets Ombudsmand gjort gældende, at journalister, der retter henvendelse til Finansministeriet om udlevering af finanslovforslaget, bør have adgang til materialet samtidig med medlemmerne af Folketingets presseloge.

Finansministeriet finder ikke, at ministeriets udlevering af klausulerede eksemplarer af finanslovforslaget af egen drift til journalister, der er medlem af Presselogen, medfører pligt til generelt efter anmodning at udlevere klausulerede eksemplarer til andre, herunder særligt andre journalister.

I den forbindelse bemærkes, at der ikke – som i den af klageren nævnte ombudsmandsudtalelse FOB 1992.141 – er tale om, at bestemte journalister efter Finansministeriets bestemmelse udelukkes fra aktindsigt, men om en ordning, hvor Finansministeriet af egen drift giver et bredt udsnit af pressen (som er sammensat af Folketingets Præsidium) adgang til oplysninger – der ikke må offentliggøres, før de er tilgængelige for almenheden, og før Folketingets medlemmer har haft lejlighed til at sætte sig ind i forslaget – nogle ganske få dage før offentliggørelsen.

Hvis udlevering skal ske til en bredere kreds, øges risikoen for klausulbrud og dermed mindskes mulighederne for at varetage

hensynet til Finansudvalgets medlemmers adgang til – på samme måde som det er tilfældet i forbindelse med aktstykker – at sætte sig ind i bevillingsforslag, inden disse omtales i pressen. Baggrunden for, at finanslovforslaget ikke udleveres til en bredere kreds af journalister, er således en afvejning af ønsket om at muliggøre en kvalificeret omtale i et bredt udsnit af medierne i forbindelse med finanslovforslagets fremsættelse over for hensynet til at beskytte regeringens og Folketingets medlemmer mod medieomtale af og spørgsmål fra medierne, før de har haft lejlighed til at sætte sig ind i det omfangsrige og tekniske forslag.

Finansministeriet finder på denne baggrund, at den gældende ordning, hvorefter finanslovforslaget ganske få dage inden fremsættelsen alene udleveres til Folketingets Finansudvalgs medlemmer og medlemmer af Folketingets Presseloge er i overensstemmelse med offentlighedslovens regler om aktindsigt og i overensstemmelse med god forvaltningsskik.”

Med brev af 19. august 2002 sendte jeg A kopi af Finansministeriets udtalelse med henblik på at han kunne få lejlighed til at komme med bemærkninger til det som ministeriet havde anført.

Mit brev krydsede A's brev af samme dato hvori han på ny klagede vedrørende samme problemstilling, men nu med baggrund i at Finansministeriet i forbindelse med offentliggørelsen af finanslovsforslaget for 2003 havde fastholdt samme praksis som tidligere.

Under henvisning til at jeg allerede på baggrund af A's oprindelige klage ville behandle de spørgsmål som han rejste i brevet af 19. august 2002, meddelte jeg den 2. september 2002 A at jeg havde besluttet ikke at foretage mig mere i anledning af hans brev af 19. august 2002.

I brev af 20. august 2002 kommenterede A Finansministeriets udtalelse. Han anførte bl.a.:

"I Finansministeriets udtalelse skal man efter min bedømmelse især lægge mærke til nederste afsnit side 3, hvor ministeriet forsøger at retfærdiggøre sig. Ministeriet hævder, at det ikke udelukker bestemte journalister fra en information. Imidlertid har man jo udelukket mig fra at få den information, man vælger at give andre medier.

Dernæst giver ministeriet det udseende af, at man betjener pressen godt, fordi det er et 'bredt udsnit af pressen', der får finanslovsforslaget udleveret. For mig og mit specialtidsskrift gør det kun skaden værre, at det er et bredt udsnit af pressen, der får lejlighed til at forberede sig. Vi foretrækker lige vilkår, og hvis vi ikke kan få adgang til finanslovsforslaget inden præsentationen og presse-møderne, ser vi helst, at ingen andre heller får lov at få et konkurrencemæssigt forspring.

På side 4 udtaler Finansministeriet, at risikoen for klausulbrud ville blive større, hvis udleveringen skete til en bredere kreds. Dette argument har næppe valør i betragtning af, at medlemmerne af Presselogen føder deres specialredaktioner med de dele af finanslovsforslaget, som de hver især har særlige forudsætninger for at behandle. Fra Presselogen sker der altså en offentliggørelse til en bredere kreds af journalister, uden at klausulen bliver brudt i større omfang. I øvrigt er klausuler om offentliggørelsestidspunkter et velkendt fænomen i hele pressen, ikke kun blandt Presselogens medlemmer. Eksempelvis modtager jeg jævnligt klausuleret materiale fra (...) og (...). Jeg kommer netop fra et møde med FN's informationschef for de nordiske lande. Han oplyste, at de næsten aldrig oplever brud på klausuler, selv om de udleverer klausuleret materiale til alle journalister, der henvender sig.

I mit tilfælde har Finansministeriet ikke grund til nogen konkret frygt for klausulbrud. Som redaktør på et specialtidsskrift kan jeg ikke nå at gennemarbejde finanslovsforslaget og udsende et tidsskrift mellem udleveringen af materialet fredag eftermiddag

til præsentationen tirsdag middag. Når man ikke vil udlevere finanslovsforslaget til mig, skyldes det da også en aftale mellem Finansministeriet og Presselogen, sådan som det fremgår af materialet i denne sag. Aftalen indeholder nemlig en bestemmelse om, at ingen andre end Presselogens medlemmer må få finanslovsforslaget udleveret.

Finansministeriet forholder sig ikke i sin udtalelse til min anke over, at ministeriet favoriserer medlemmer af en privat forening (Presselogen) efter aftale med denne forenings formand. Ministeriet udtaler, at udleveringen sker af egen drift. Ikke desto mindre har ministeriets informationschef bekræftet over for mig, at det sker efter aftale med Presselogens formand, og det fremgår af det materiale, jeg tidligere har sendt.

Favoriseringen resulterer i konkurrenceforvriddning på et marked, hvor alsidighed er vigtig, og hvor konkurrenceforholdene skaber mere og mere koncentration. Et specialtidsskrift som vort kommer ikke ud til en stor befolkningsgruppe, men takket være et særligt interesseret segment har vi grundlag for at gå i dybden med vort område, (...). Vi udelukkes imidlertid fra at forberede os til møderne med ministrene og andre politikere af aftalen mellem Presselogen og Finansministeriet, og det er en svækkelse af vores arbejdsvilkår i forhold til de medier, der har et medlem af Presselogen.

Presselogen er blevet til på Christiansborg, og Presselogen har opnået anerkendelse på Christiansborg. Hvordan medlemmer af pressekorpsen og politikerne på Christiansborg vælger at leve sammen, må vi vel af finde os med. Men Finansministeriet skal betjene pressen i almindelighed og det kan næppe være i overensstemmelse med god forvaltningsskik, at et ministerium indgår aftale med visse mediers repræsentanter i parlamentet. Hvis Finansministeriet kan gøre det, kunne det næste vel blive, at (...) indgik aftale om favorisering af en forening af journalister med (...) som stofområde, så-

ledes at kun de kunne søge tilskud til research (...)."

Efter en foreløbig gennemgang af sagen fandt jeg det rigtigst at Finansministeriet fik lejlighed til at komme med eventuelle yderligere bemærkninger i anledning af det som A havde anført, og i brev af 14. januar 2003 skrev Finansministeriet bl.a. således:

"For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt en aktindsigtsbegæring, der fremsættes i perioden efter Finansministeriets egen driftudlevering af klausulerede eksemplarer af finanslovsforslaget til medlemmer af presseløgen, men før lovforslagets fremsættelse, bemærkes følgende:

Finansministeriet finder, at udleveringen af klausulerede eksemplarer af finanslovsforslaget til medlemmerne af presseløgen ikke er i strid med forvaltningsretlige regler.

Spørgsmålet er herefter, om der efter offentlighedsloven vil være pligt til – efter anmodning – at udlevere eksemplarer af forslaget til repræsentanter for andre medier.

Som anført i Finansministeriets udtalelse af 19. august 2002 finder ministeriet ikke, at der vil bestå en generel pligt til at udlevere finanslovsforslaget til andre, herunder andre journalister, forud for fremsættelsen for Folketinget.

Finansministeriet skal understrege, at Finansministeriet ikke har særlige motiver med ordningen om udlevering af klausulerede eksemplarer af finanslovsforslaget til Presseløgens medlemmer. Ordningen er en tradition på området, der muliggør at Finansudvalget og et bredt udsnit af pressen har mulighed for at forberede sig inden fremsættelsen af finanslovsforslaget."

A oplyste den 23. januar 2003 at han ikke havde yderligere kommentarer.

Den 15. august 2003 afgav jeg over for Finansministeriet en foreløbig redegørelse i sagen hvoraf følgende fremgik:

Ombudsmandens foreløbige redegørelse

"1. En lovgivningssag

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. punktum, er sager om lovgivning, herunder bevillingslove, kun omfattet af loven for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.

(A) rettede telefonisk henvendelse til Finansministeriet medio januar 2002 og igen den 24. januar 2002 og anmodede om at få udleveret finanslovsforslaget. Som jeg har forstået det, afslog Finansministeriet allerede under telefonsamtalerne at efterkomme hans anmodning.

Finanslovsforslaget blev udleveret til Finansudvalget og Folketingets Presseløge den 25. januar 2002, og lovforslaget blev fremsat for Folketinget den 29. januar 2002.

På den baggrund kan det som udgangspunkt ikke give mig anledning til bemærkninger at Finansministeriet (senest) den 24. januar 2002 afslog (A)'s anmodning om aktindsigt i finanslovsforslaget, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. punktum.

2. Meroffentlighed

2.1. Efter Finansministeriets praksis bliver finanslovsforslaget nogle dage før fremsættelsen for Folketinget udleveret til Finansudvalgets medlemmer og medlemmer af Folketingets Presseløge samt Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening og Nationalbanken med klausul om at forslaget ikke må offentliggøres inden fremsættelsen. Formålet med klausuleringen er at sikre at der ikke sker omtale i pressen før forslaget er fremsat, og før Folketingets medlemmer har haft lejlighed til at sætte sig ind i forslaget.

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, har følgende ordlyd:

§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive

gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.’

Et finanslovsforslag er, som nævnt under punkt 1, undtaget fra reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven indtil fremsættelsen for Folketinget. Som det imidlertid fremgår af § 4, stk. 1, 2. punktum, har en myndighed dog mulighed for at meddele aktindsigt i videre omfang end myndigheden er forpligtet til efter offentlighedsloven – det såkaldte meroffentlighedsprincip.

Det kan på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger at Finansministeriet ‘før tid’ offentliggør finanslovsforslaget med den nævnte klausulering.

2.2. Sagen rejser imidlertid det spørgsmål om Finansministeriets udlevering af de klausulerede eksemplarer af finanslovsforslaget til Folketingets Presselege på dette tidspunkt medfører en pligt for ministeriet til – med samme klausulering – også at udlevere lovforslaget til andre journalister der måtte anmode herom.

2.2.1. John Vogter har i Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 120, blandt andet skrevet følgende om meroffentlighed og behandling af journalister:

‘Når offentlige myndigheder giver pressen oplysninger i form af meroffentlighed, er det vigtigt at være opmærksom på, at myndighederne i så henseende er bundet af de almindeligt gældende forvaltningsretlige grundsætninger. Myndighederne skal således behandle de enkelte journalister ligeligt, herunder også med hensyn til tidspunktet for meddelelse af aktindsigt og meroffentlighed, jf. *FOB 1990, side 181 ff**. (...) Myndighederne kan heller ikke uden særligt grundlag afskære

en eller flere bestemte journalister fra adgang til de oplysninger, som myndigheden i almindelighed stiller til rådighed for pressen, jf.

*FOB 1992, side 141 ff**:

En politimester havde afbrudt samarbejdet med dagbladet A, når dette var repræsenteret af en bestemt journalist B, idet denne efter politiets opfattelse behandlede det materiale, der blev stillet til rådighed, i en utilstedelig og tendentiøs form, der hængte politiet ud på en urimelig måde, hvilket var et brud på grundlæggende presseetiske regler.

Udtalt, at principperne i medieansvarsloven er til hinder for, at en myndighed kan foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelse af presseetiske regler. En særordning for bestemte medievirksomheder/pressemedarbejdere kunne derimod efter omstændighederne begrundes ud fra ordensmæssige hensyn, hensynet til at forebygge misbrug og ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, såfremt disse hensyn er tungtvejende. Ombudsmanden tilsluttede sig endvidere en udtalelse fra Justitsministeriets Lovafdeling, hvorefter lighedsbetragtninger fører til, at fast etablerede ordninger for varetagelse af kontakter med pressen må gælde og omfatte alle dele af nyhedsformidlingen, samt at myndighederne som hovedregel ikke kan blande sig i, hvem forskellige medier ønsker at lade sig repræsentere af.’

Om det samme emne kan jeg også henviser til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, (2002), s. 392f:

‘Forarbejderne til loven viser i øvrigt at meroffentlighedsprincippet bør udstrækkes særlig vidt over for repræsentanter for medierne, jf. *FOB 1995.244**, *FOB 1998.92**, *FOB 1998.299** og *FOB 1998.403**.

...

En del myndigheder har etableret særlige ordninger med udvidet offentlighed i forhold til pressen, f.eks. afholdelse af pressemøder, besvarelse af spørgsmål, udlevering af anonymiserede enkeltafgørelser osv. Sådanne ordninger må praktiseres ligeligt over for alle dele af pressen, og der kan kun under særlige omstændigheder træffes beslutning om helt eller delvis at udelukke enkelte journalister fra sådanne informationer, jf. *FOB 1992.141* og *FOB 1998.299*.

Den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 181ff, vedrørte en klage fra en journalist over at han havde fået meddelt aktindsigt i materiale hos Told- og Skattestyrelsen tre dage senere end en anden journalist som på næsten samme tidspunkt havde fremsat en tilsvarende begæring om aktindsigt. I denne sag udtalte jeg bl.a.:

'Der er heller ikke i offentlighedsloven (eller i forvaltningsloven) givet bestemmelser om, i hvilken rækkefølge begæringer om aktindsigt skal behandles i tilfælde, hvor der foreligger begæring om aktindsigt i det samme materiale fra forskellige personer. Den enkelte borger har således ikke noget krav på, at en henvendelse fra den pågældende til en offentlig myndighed behandles før en bestemt anden henvendelse, men har alene krav på, at afgørelse bliver truffet inden for rimelig tid (herunder inden for eventuelle tidsfrister fastsat i gældende regler), og at prioriteringen af sagerne sker på et sagligt grundlag. Prioriteringen må således ikke medføre en usaglig forskelsbehandling.

Jeg har forståelse for, at pressen af hensyn til konkurrenceforhold inden for nyhedsformidlingen har en interesse i, at afgørelser om aktindsigt med den deraf følgende videregivelse af oplysninger meddeles samtidig, når flere begæringer om aktindsigt i det samme materiale samtidig er under behandling hos myndighederne. Jeg må anse det for ønskeligt, om myndig-

hederne, i det omfang det er muligt, tager hensyn til disse interesser ved meddelelse af aktindsigt. Hensynet har særlig vægt i et tilfælde som det foreliggende, hvor det drejer sig om en sag, der er genstand for betydelig presseomtale. Skatteministeriets mulighed for at tilgodese hensynet må ses i sammenhæng med, at ministeriet fandt, at det var nødvendigt at overskride 10-dages-fristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2, for som led i overvejelserne at få belyst sagen fra flere afdelinger i ministeriet, Told- og Skattestyrelsen.

Jeg har ikke grundlag for at antage, at Skatteministeriet bevidst for at favorisere Jyllands-Posten har ekspederet Deres aktindsigtsanmodning senere end anmodningen fra Jyllands-Posten. Jeg finder imidlertid, at det havde været nærliggende, om Skatteministeriet i den foreliggende sag havde tilrettelagt behandlingen af anmodningerne om aktindsigt på en sådan måde, at det ovennævnte hensyn var blevet tilgodeset, d.v.s. at aktindsigtsafgørelserne var blevet meddelt samtidig.'

En offentlig myndighed må endvidere ikke – uden særlig lovhjemmel – benytte sin skønsmæssige beføjelse til at fremme bestemte private foreningers interesser. Jeg henviser bl.a. til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 330f. Også principperne om foreningsfrihed i grundlovens § 78 og den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 11 kan sætte visse grænser for den offentlige forvaltning. Således må ansatte i det offentlige f.eks. antages at have ret til frit at kunne vælge medlemskab af en hvilken som helst forening. Forvaltningen kan heller ikke kræve at en ansat melder sig ind i et bestemt politisk parti eller interesseorganisation, eller at han udmelder sig heraf, jf. bl.a. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 179.

2.2.2. Finansministeriet har som begrundelse for den fortrinsstilling som er tillagt medlemmerne af Folketingets Presselege,

særligt henvist til hensynet til at beskytte regeringens og Folketingets medlemmer mod medieomtale af og spørgsmål fra medierne før de har haft lejlighed til at sætte sig ind i det omfangsrige og tekniske forslag. Ordningen er med andre ord begrundet i hensynet til 'arbejdsro' for regeringen og Folketinget – og ikke i at offentliggørelse af forslaget før fremsættelsen vil skade statens økonomiske interesser eller lignende.

Jeg har forstået Finansministeriet således at ministeriet som begrundelse for ikke at udlevere finanslovsforslaget på forhånd til journalister der ikke er medlem af presselogen, alene henviser til den abstrakte (forøgede) risiko for klausulbrud.

Efter min foreløbige opfattelse er det ikke sagligt i en situation som den foreliggende at forskelsbehandle journalister alene med henvisning til en abstrakt (forøget) risiko for klausulbrud.

Jeg har ved min vurdering heraf særligt lagt vægt på følgende:

Som det fremgår af afsnit 2.2.1, skal myndighederne som udgangspunkt behandle alle journalister lige når der skal tages stilling til om en begæring om aktindsigt skal imødekommes efter reglen om meroffentlighed. Dette krav om ligebehandling må blandt andet ses i lyset af de konkurrenceforhold der eksisterer inden for nyhedsformidlingen, jf. herved det ovenfor citerede vedrørende sagen omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 181ff. En ensartet behandling af alle journalister må desuden antages at være bedst stemmende med hensynet bag artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention om beskyttelsen af ytringsfriheden, jf. Peer Lorenzen mfl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (kommentaren)*, 2. udgave (2003), s. 470. Forskelsbehandling af journalister indbyrdes kan derfor kun komme på tale hvis der er tungtvejende saglige hensyn der taler herfor.

På det foreliggende grundlag er jeg ikke overbevist om at udlevering af finanslovsforslaget med den nævnte klausulering til andre journalister der anmoder herom, i sig selv indebærer nogen nævneværdig forøgelse af risikoen for klausulbrud i forhold til risikoen ved den eksisterende ordning.

Jeg er således ikke bekendt med om det indgår i vurderingen af om en journalist kan blive medlem af presselogen at den pågældende vil overholde klausuler af den her omhandlede karakter. Under alle omstændigheder er det – som jeg har forstået det – efter den nuværende praksis således at finanslovsforslaget inden fremsættelsen for Folketinget bliver gjort tilgængeligt for en stor kreds af modtagere med deraf følgende risiko for brud på klausulen. Det fremgår som nævnt af Finansministeriets udtalelse at forslaget inden fremsættelsen udleveres (klausuleret) ikke alene til medlemmerne af Finansudvalget og Folketingets Presseloge, men også til Amdtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening og Nationalbanken. (A) har endvidere anført, at medlemmerne af presselogen videresender de forskellige dele af finanslovsforslaget til deres specialredaktioner.

Der er endvidere ikke oplysninger i sagen som nærmere belyser i hvilket omfang det forekommer at der med den nuværende udleveringsordning alligevel sker brud på klausulen. Jeg har imidlertid noteret mig at det fremgår af en artikel i *Illustreret Bunker*, september 2002 (5. årgang, nr. 1), at chefredaktøren for *Jyllands-Posten* er citeret for at have udtalt at 'klausuler er af det onde, og vi bryder dem med vellyst'. Artiklen omhandler den aftale som Folketingets Presseloge har vedrørende finansloven, og nævner denne lov som eksempel på at pressen har brudt klausuler.

Ved min vurdering har jeg også lagt vægt på at Finansministeriets ordning re-

elt betyder at en journalist skal være medlem af presselogen før den pågældende kan få aktindsigt i finanslovsforslaget med den nævnte klausulering. Dette harmonerer ikke med de hensyn til foreningsfriheden som er beskrevet ovenfor under punkt 2.2.1. Selv om en journalist måtte ønske det, er det desuden ikke sikkert at den pågældende kan blive medlem af presselogen, idet jeg må lægge til grund at der også gives afslag på ansøgninger om medlemskab med den begrundelse at der ikke (i hvert fald på det pågældende tidspunkt) er et tilstrækkeligt antal ledige pladser.

2.2.3. Sammenfattende er det min foreløbige opfattelse at Finansministeriet ikke er berettiget til at afslå at udlevere de klausulerede finanslovsforslag til andre journalister end dem der er medlem af presselogen, alene med henvisning til det manglende medlemskab af logen. Jeg mener således at den eksisterende ordning ikke er sagligt begrundet."

I lyset af den foreløbige redegørelse bad jeg om Finansministeriets eventuelle bemærkninger inden jeg kom med min endelige udtalelse i sagen.

Samtidig sendte jeg den foreløbige redegørelse til formanden for Folketinget med forespørgsel om formanden måtte ønske at fremkomme med eventuelle bemærkninger inden jeg afgav min endelige udtalelse.

I udtalelse af 22. august 2003 anførte Finansministeriet følgende:

"...

Finansministeriet har besluttet, at forslag til finanslov i år ikke vil blive udleveret med klausul til medlemmer af Folketingets Presseloge inden fremsættelsen.

Det er på den baggrund Finansministeriets forventning, at spørgsmål af den karakter, der er omfattet af sagen, ikke vil forekomme i fremtiden.

..."

Folketingets formand meddelte i brev af 3. september 2003 at han tager til efterretning at Finansministeriets ordning efter min opfattelse ikke er sagligt begrundet, og at han i øvrigt havde noteret sig Finansministeriets beslutning om ikke at udlevere forslag til finanslov for finansåret 2004 med klausul til medlemmer af Folketingets Presseloge inden fremsættelsen.

I min endelige redegørelse i sagen af 6. oktober 2003 anførte jeg herefter blandt andet følgende:

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Det er min opfattelse at Finansministeriet ikke er berettiget til at afslå at udlevere de klausulerede finanslovsforslag til andre journalister end dem der er medlem af Folketingets Presseloge, alene med henvisning til det manglende medlemskab af logen. Jeg mener således at en sådan ordning ikke er sagligt begrundet. Jeg henviser til det som jeg anførte i min foreløbige redegørelse.

Jeg har forstået Finansministeriets udtalelse af 22. august 2003 således at forskelsbehandling til fordel for medlemmer af presselogen i forbindelse med udlevering af forslag til finansloven ikke vil finde sted i fremtiden, og at spørgsmål af den karakter der er omfattet af sagen, derfor ikke vil forekomme. Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1990, s. 181, FOB 1992, s. 141, FOB 1995, s. 244, og FOB 1998, s. 92, 299 og 403.

2-3. Aktindsigt i finansministerens kalender

Forvaltningsret 11241.1 – 11241.2 – 11241.3.

Finansministeriet afslog en journalists ønske om aktindsigt i finansministerens kalender med den begrundelse at kalenderen var et internt arbejdsdokument der ikke indeholdt oplysninger der skulle ekstraheres efter offentlighedslovens § 11.

Journalisten klagede til ombudsmanden der udtalte at kalenderen utvivlsomt var omfattet af offentlighedslovens regler. Ombudsmanden var enig med ministeriet i at kalenderen var et internt arbejdsdokument. Ministeriets vurdering af om kalenderen indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, byggede dog efter ombudsmandens mening på en urigtig retsopfattelse af offentlighedslovens § 11. Ombudsmanden redegjorde for sin opfattelse af bestemmelsen og henstillede at Finansministeriet vurderede sagen på ny under hensyntagen hertil.

Finansministeriet genoptog sagen og meddelte journalisten aktindsigt i oplysningerne i kalenderen, idet enkelte oplysninger dog blev undtaget. (J.nr. 2002-3547-801).

En journalist, A, klagede til mig over at Finansministeriet havde afslået en anmodning om aktindsigt i finansministerens kalender.

Det fremgik af sagens akter at A den 4. oktober 2002 søgte om aktindsigt i finansminister Thor Pedersens kalender "for perioden fra Thor Pedersens tiltræden til nu". Finansministeriet besvarede den 17. oktober 2002 ansøgningen således:

"...

Finansministeriet har valgt at behandle din anmodning efter reglerne i offentlighedsloven.

Efter offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Finansministerens kalender har ikke været tilgængelig for andre end ministeren og visse ansatte i Finansministeriet og er således intern i offentlighedslovens forstand.

Efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, skal der – uanset bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 – meddeles aktindsigt i oplysninger i interne arbejdsdokumenter, hvis der er tale om oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Efter Finansministeriets opfattelse indeholder Finansministerens kalender ikke sådanne oplysninger, idet oplysningerne i kalenderen er rent praktiske oplysninger.

Finansministeriet har overvejet, hvorvidt der er grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang, end det følger af offentlighedslovens bestemmelser (meroffentlighed), jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., men har på baggrund af de foreliggende oplysninger ikke fundet grundlag herfor."

A bad i brev af 17. oktober 2002 Finansministeriet om at overveje afslaget på ny. A anførte i brevet at det af Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven følger at myndighederne især over for pressen skal være særligt imødekommende med hensyn til at meddele meroffentlighed. A mente videre ikke at der kunne skelnes mellem praktiske og faktiske oplysninger, idet A anførte: "En praktisk oplysning i ministerkalenderen er i høj grad også en faktisk oplysning."

I brev af 29. oktober 2002 fastholdt Finansministeriet sit afslag på aktindsigt i kalenderen. Ministeriet henviste til begrundelsen i sin afgørelse af 17. oktober 2002 og føjede hertil følgende:

"Det kan yderligere præciseres, at vi blandt andet på baggrund af oplysningernes interne, planlægningsmæssige karakter, ikke har fundet grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang, end det følger af offentlighedsloven."

A klagede i brev af 31. oktober 2002 til mig over Finansministeriets afslag på at meddele ham aktindsigt i kalenderen. I anledning af A's klage modtog jeg den 9. december 2002 en udtalelse fra Finansministeriet, og jeg afholdt den 8. januar 2003 et møde med repræsentanter for Finansministeriet om sagen. Finansministeriet anførte bl.a. følgende i sin udtalelse:

”Det anføres indledningsvis i afgørelsen, at Finansministeriet har valgt at behandle anmodningen efter reglerne i offentlighedsloven. Baggrunden herfor er, at Finansministeriet har overvejet og finder det tvivlsomt, om finansministerens kalender er omfattet af offentlighedsloven, eller om der er tale om et personligt planlægningsredskab, der ikke er omfattet af offentlighedsloven. Ministeriet har dog fundet, at det i den konkrete sag harmonerede bedre med det offentlighedsprincip, som offentlighedsloven bygger på, at sagen blev behandlet efter reglerne i offentlighedsloven.

Anses ministerens kalender for omfattet af offentlighedsloven, vil den være omfattet af offentlighedslovens § 7, idet der er tale om et internt arbejdsdokument. Ministerens kalender er oprettet i Finansministeriet, og kalenderen er kun tilgængelig for ministeren selv samt medarbejderne i ledelsessekretariatet og eventuelt andre medarbejdere i Finansministeriets Departement.

Der er derfor ikke pligt til at give aktindsigt i kalenderen som helhed, men pligt til at give aktindsigt i kalenderens oplysninger, i det omfang der er tale om oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, jf. offentlighedslovens § 11.

Det er Finansministeriets opfattelse, at de ønskede oplysninger i kalenderen ikke er oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Kalenderen er et praktisk arbejdsredskab for finansministeren samt medarbejderne i Ledelsessekretariatet med henblik på

planlægning og tilrettelæggelse af finansministerens fremtidige mødedeltagelse mv.

Oplysningerne i kalenderen har således ingen betydning for kalenderens sagsforhold – at føre kalender til brug for planlægning af finansministerens arbejdsdag – efter det tidspunkt, hvor aftalen afvikles eller skulle have været afviklet. Efter dette tidspunkt er oplysningen betydningsløs for planlægning af finansministerens arbejdsdag.

Finansministeriet har i afgørelsen endvidere overvejet, hvorvidt der er grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang, end det følger af offentlighedslovens bestemmelser. Disse overvejelser er præciseret i ministeriets afgørelse af 29. oktober 2002, hvor afgørelsen af 17. oktober 2002 i øvrigt blev fastholdt med den deri anførte begrundelse. Det kan yderligere præciseres, at det efter en konkret vurdering er ministeriets opfattelse, at der på baggrund [af] de hensyn der ligger bag offentlighedslovens § 7, ikke er grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang, end det følger af offentlighedsloven.”

På mødet den 8. januar 2003 drøftedes bl.a. betydningen af at de oplysninger der er anført i en kalender, ikke er pålidelige idet en kalender ikke ajourføres f.eks. i forbindelse med aflysning af møder mv.

Den 27. januar 2003 sendte jeg A en kopi af ministeriets udtalelse og en notits vedrørende mødet den 8. januar 2003 med henblik på at A kunne fremkomme med sine eventuelle bemærkninger hertil.

I brev af 21. februar 2003 meddelte A mig bl.a. at A fastholdt sin opfattelse af at indholdet af kalenderen er af væsentlig betydning for sagsforholdet.

Ombudsmandens udtalelse

”Til brug for min behandling af sagen har jeg modtaget en papirkopi af finansministerens kalender. Kalenderen er ført elektronisk og indeholder forskellige oplysninger, først og fremmest om hvilke mø-

der, herunder rejser, der har været planlagt, og hvilke aftaler ministeren havde i forskellige sammenhænge de enkelte dage. Også praktiske oplysninger og oplysninger af mere privat karakter er noteret i kalenderen.

1. Er kalenderen omfattet af reglerne i offentlighedsloven?

Finansministeriet har under sagens behandling udtrykt tvivl om hvorvidt finansministerens kalender er omfattet af offentlighedsloven, men har 'valgt' at behandle anmodningen efter reglerne i offentlighedsloven.

Offentlighedsloven 'gælder for al virksomhed der udøves af den offentlige forvaltning', jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1. Det er endvidere en betingelse for at et dokument er omfattet af adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, at dokumentet er 'indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed', jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.

Den virksomhed som finansministeren udøver i sin egenskab af chef for Finansministeriet, er omfattet af begrebet 'offentlig forvaltning' i offentlighedslovens forstand.

Jeg har forstået det således at ministerens kalender føres af ministersekretærerne, fordeles til ledelsessekretariatet og indgår i det daglige arbejde i Finansministeriet. Kalenderen er derfor oprettet som led i administrativ sagsbehandling i ministeriet.

Efter min opfattelse er det derfor utvivlsomt at Finansministeriet var forpligtet til at behandle Deres anmodning om aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven. Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål idet ministeriet rent faktisk foretog vurderingen

af Deres aktindsigtsanmodning efter offentlighedsloven.

2. Kan kalenderen undtages fra retten til aktindsigt?

2.1. Finansministeriet har som begrundelse for sit afslag henvist til at kalenderen er et internt arbejdsdokument der ikke indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet. Finansministeriet har endvidere afvist at meddele aktindsigt efter reglerne om meroffentlighed. Anmodningen om aktindsigt er således bedømt efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., § 7, nr. 1, og § 11, stk. 1.

Bestemmelserne har følgende indhold:

'§ 4.

...

En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.'

'§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,'

'§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.'

2.2. Ved min vurdering af sagen må jeg lægge til grund at det kun er personer ansat i Finansministeriets departement der har adgang til kalenderen.

Det kan derfor ikke give mig anledning til bemærkninger at Finansministeriet fandt at kalenderen er et internt arbejdsdokument og således som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, nr. 1.

2.3. Selv om kalenderen må betegnes som et internt arbejdsdokument, skal der efter offentlighedslovens § 11 alligevel gives aktindsigt i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige regler i det omfang kalenderen indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet (ekstraheringspligt).

Hvilke oplysninger der i offentlighedslovens forstand må betragtes som oplysninger om faktiske omstændigheder, kan i visse tilfælde give anledning til tvivl.

Som nævnt indeholder kalenderen først og fremmest oplysninger om ministerens planlagte møder, rejser og andre aftaler. Disse oplysninger – som Finansministeriet betegner som praktiske oplysninger – er efter min opfattelse oplysninger om faktiske omstændigheder i offentlighedslovens forstand. Oplysningerne mister ikke deres karakter ved at den planlagte aktivitet senere bliver ændret eller helt aflyst.

Det forhold at oplysningerne i en kalender ikke altid ajourføres og således kan vise sig at være upålidelige, ændrer heller ikke ved oplysningens karakter. Er der behov herfor, må Finansministeriet ved udleveringen af oplysningerne gøre modtageren bekendt med at kalenderen ikke ajourføres, og at de noterede aktiviteter m.v. ikke nødvendigvis har fundet sted.

For så vidt angår sagsforholdet, har jeg forstået Finansministeriet således at det er ministeriets opfattelse at sagsforholdet i den konkrete sag er at føre ministerens kalender som et fremadrettet planlægningsredskab, og at oplysningerne i kalenderen mister deres betydning når tidspunktet for den pågældende notering er passeret.

Jeg er enig i at der kan være forskel på en oplysnings væsentlighed afhængig af tidspunktet for ansøgningen om aktindsigt. Det er imidlertid min opfattelse at dette synspunkt ikke er relevant i forhold til nærværende sag, idet jeg må lægge til grund at kalenderen også er egnet til at blive brugt bagudrettet som et hjælpemiddel til at huske og i visse tilfælde at dokumentere at en given aktivitet har fundet sted – for eksempel hvornår en tjenesterejse begyndte og endte, og hvornår et møde blev afholdt mv. 'Sagsforholdet' i den konkrete situation er derfor førelsen af ministerens kalender, både som fremadrettet og som bagudrettet redskab, og jeg er derfor ikke enig med Finansministeriet i at oplysningerne mister deres betydning for sagsforholdet alene med den begrundelse at tidspunktet for den pågældende notering passerer.

2.4. Under henvisning til ovennævnte er det derfor min opfattelse at Finansministeriets begrundelse for at give afslag på aktindsigt bygger på en urigtig retsopfattelse vedrørende forståelsen af offentlighedslovens § 11 om ekstraheringspligt. Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet at ministeriet i lyset heraf genoptager behandlingen af sagen og på ny vurderer i hvilket omfang der kan gives Dem aktindsigt i finansministerens kalender."

Den 22. august 2002 underrettede Finansministeriet mig om at ministeriet efter at have genoptaget sagen havde meddelt A aktindsigt i oplysningerne i kalenderen, idet ministeriet dog havde undtaget enkelte oplysninger.

Forsvarsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 24 sager inden for Forsvarsministeriets sagsområde. 15 af disse sager blev afvist.

De resterende 9 sager blev realitetsbehandlet: 6 sager handlede om afgørelser, og 3 handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik.

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	6	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>8</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 3-1: Repatriering af konstabel. Kompetence. Afgørelsesbegrebet. Partshøring. Skriftlighed

Hjemmeværnet

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

3-1. Repatriering af konstabel

Kompetence. Afgørelsesbegrebet. Partshøring. Skriftlighed

Ansættelses- og arbejdsret 9.9. – Forvaltningsret 1113.1 – 1133.1 – 1133.2 – 114.1 – 114.3 – 1146.1 – 115.3 – 2.2.

En konstabel klagede over at han var blevet sendt hjem (repatrieret) fra tjeneste i udlandet.

Ombudsmanden udtalte at han var enig med Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet i at det var kritisabelt at procedureforskrifterne for repatriering ikke var fulgt i sagen. Beslutningen om repatriering var truffet af en person som ikke havde kompetence til det, og afgørelsen burde have været drøftet med vagthavende stabslæge i Danmark inden den blev ført ud i livet. Der var imidlertid ikke grundlag for at mene at disse fejl havde haft betydning for sagens udfald.

Beslutningen om repatriering var begrundet i individuelle og til dels bebrejdesværdige forhold hos konstablen, og repatrieringen havde negativ indflydelse på hans fremtidige muligheder for ansættelse i forsvaret. Under disse omstændigheder måtte beslutningen anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og der burde have været foretaget partshøring efter forvaltningslovens § 19, og selv om repatrieringen ikke var en disciplinær foranstaltning, burde reglen om den udvidede ulovbestemte partshøringspligt i hvert fald efter god forvaltningsskik have fundet anvendelse i sagen.

Det havde endvidere været rigtigst om afgørelsen var blevet meddelt skriftligt eller meget hurtigt var blevet bekræftet skriftligt over for konstablen. (J.nr. 2001-3411-819).

Det fremgik af sagen at A ved kontrakt af 6. december 1999 blev ansat som konstabel ved et regiment fra den 1. december 1999 til den 31. august 2000. Tjenestestedet var indtil videre en dansk spejdereskadron som indgik i en militær enhed der var en del af en styrke i Y-land.

A blev udsendt til Y-land som skytte i begyndelsen af februar 2000.

I brev af 27. april 2000 fra den danske feltpræst ved den militære enhed til chefen for enheden, chefen for eskadronen, en psykolog ved Forsvarets Center for Lederskab (FCL/PSA) og en socialrådgiver ved Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste (FOV) blev bl.a. anført følgende:

”Vedr. ks (A) cpr. (...), (...), (Y)-land i forbindelse med eventuel repatriering.

Det er mit indtryk, at ks. (A) er en dygtig soldat, som har løst de opgaver, der har været lagt på ham. Han er i gang med en akademisk uddannelse, han studerer (...), og

han oplyser, at han har været glad for sine år i det danske forsvar. (A) har hjemme en kæreste, de agter at indgå ægteskab, når (A) når end of tour. (A) oplyser, at han ikke har problemer med sin kæreste. (A) oplyser endvidere, at han glædede sig til at skulle til (Y)-land, for her er nogle vigtige opgaver, der skal løses.

Jeg har haft en række samtaler med (A), hvor han har gjort opmærksom på, at han er begyndt at få vanskeligheder ved at få en daglig tilværelse til at fungere hernede. (A) er begyndt at tale om, at vold kunne løse hans problemer. (A) har mistet sin glæde ved de opgaver, der skal løses hernede. Det medfører humørsvingninger og træthed. Og dermed også vanskeligheder ved at overskue de daglige opgaver. Og det er blevet vanskeligt for ham at se, at opgaverne er vigtige.

(A) giver udtryk for, at han vil hjem, han vil blot væk herfra, (A) siger, at [han] er ved at være desperat. (A) oplyser, at han føler sig

presset af sin daglige ledelse, og (A) kan ikke overskue sin situation.

Når jeg taler med (A), er han rolig, men (A) er ikke afslappet, der er efter min vurdering tale om, at (A) risikerer at psykisk blive ustabil. Det er ikke min vurdering, at (A) endnu er ustabil, men der foreligger sandsynligvis en alvorlig risiko for, at han kan komme i psykisk ubalance, med de risici det medfører for hans sociale og menneskelige velfærd.

Jeg vurderer på den baggrund, at (A) har brug for at blive sendt hjem til Danmark, og det er min anbefaling, at han kontakter cand. psyk. (...) og socialrådgiver (...) straks efter hjemsendelsen.

Det er derfor min indstilling overfor FOV og PSA, at der arrangeres et møde med (A) efter hjemkomsten, hvor der tages stilling til videre fornøden bistand.

Denne skrivelse fremsendes med (A)'s viden og godkendelse."

Brevet var påtegnet A's underskrift ved siden af feltpræstens.

Om eftermiddagen den 27. april 2000 meddelte chefen for eskadronen A at A ville blive repatrieret den følgende dag.

Ligeledes den 27. april 2000 anførte overlæge (...) bl.a. følgende i et journalnotat vedrørende A:

"Pt. har flere gange snakket med FP i en periode over nogle måneder da PT har følt sig tiltagende presset, han føler sig i et modsætningsforhold til sin foresatte.

Det er efterhånden blevet et stort problem for pt. Han oplyser at når de situationer opstår hvor han føler sig i et modsætningsforhold til KMP kan han efterhånden være bange for at han ikke [kan] beherske sig. Pt havde set meget frem til udsendelsen, men nu føler han at der overhovedet ikke er nogen glæde ved noget som helst.

Han har overvejet muligheden for at blive repatrieret, men til hans overraskelse har han i dag fået at vide af hans foresatte at han vil blive repatrieret i morgen tidlig.

Pt er noget frustreret over denne pludseli-

ge udvikling, men er trods alt tilfreds med konklusionen – han ville jo under alle omstændigheder som sagerne stod selv gerne hjem. Ved samtalen med patienten har man ikke på noget tidspunkt indtryk af noget psykisk abnormt hos patienten. Han gør på en god måde rede for forløbet og er på intet tidspunkt mere følelsesladet end forventeligt i forhold til situationen."

I telefaks af 27. april 2000 til A's regiment meddelte chefen for eskadronen at A var repatrieret den 28. april 2000 på grund af manglende social tilpasning og med anbefaling af kampgruppens præst. Det fremgik desuden at A ved ankomst til Danmark skulle under psykologbehandling, og at denne behandling var iværksat ved præstens foranstaltning.

I et brev af 27. april 2000 til chefen for den militære enhed skrev chefen for eskadronen bl.a. følgende:

"1. (Eskadronen) repatrierer den 28 APR KS (A) (...).

Som grund skal ESK anføre:

- At KS har en yderst negativ indflydelse på sin deling, og tjenesten i al almindelighed.
- At KS var af den overbevisning, at han skulle have fri til at skrive sit speciale, og bl.a. en gang har overtalt sin GF til, at han kunne blive hjemme fra OP.
- At KS gennem 14 dage har haft kontakt til præsten.
- At præsten anbefaler en repatriering, idet præsten fortæller, at KS er negativ indstillet overfor alt, og at han er syg i sjælen.
- At KS ved hjemsendelse skal i psykologbehandling."

I en personelbedømmelse af 27. april 2000 udarbejdet af chefen for eskadronen i anledning af repatrieringen anførtes bl.a. følgende:

"KS er den 28 APR 2000 repatrieret fra (eskadronen). KS var indledningsvis særdeles interesseret i tjenesten, men allerede efter en måned blev han negativ og indesluttet. KS havde en dårlig indflydelse på den daglige

tjeneste i sin deling, og brugte sin energi på at beklage sig over alting. KS var af den opfattelse, at han skulle bruge tiden i (Y)-land til at færdiggøre sit speciale, og forsøgte flere gange at unddrage sig tjenesten. Allerede efter 3 uger ville KS på R&R [rest and recreation, dvs. frihed af ca. 60 timers varighed uden for det egentlige missionsområde; min bemærkning], og han ville have sin leave flyttet. KS opsøgte præsten flere gange. Præsten har anbefalet en repatriering, og KS skal ved ankomst til Danmark under psykologbehandling.

KS er ikke egnet til international tjeneste, ligesom KS ikke er egnet til tjeneste i forsvarret, herunder hjemmeværnet."

Det fremgik endvidere at chefen vurderede A's tjeneste som værende "under norm" for så vidt angik energi, samarbejde, ansvarfølelse, modstandskraft, fysisk udholdenhed, lederduelighed og helbredstilstand.

I brev af 28. maj 2000 til chefen for den militære enhed skrev chefen for eskadronen bl.a. følgende:

"Undertegnede tilkalder KS den 27 APR 00 kl. 1430, og fortæller ham, at han på baggrund af præstens rapport bliver repatrieret den 28 APR 00. Samtidig får han at vide, at hans gevær bliver inddraget med øjeblikkelig virkning. KS er særdeles fjern i blikket, og siger ikke et eneste ord.

...

Bemærkninger til bilag 2. [præstens socialrapport om KS; min bemærkning]

– Tilsyneladende har KS været så langt ude, at han også har truet med at affyre skud for at blive sendt hjem."

I brev af 19. juni 2000 klagede A til regimentet over personelbedømmelsen.

I brev af 26. juni 2000 til regimentet udtalte chefen for eskadronen bl.a. følgende:

"1. Under henvisning til ref. skal følgende bemærkes:

...

– Repatrieringssamtale (27 APR), KS bliver meddelt årsagen til repatrieringen.

...

- At præsten til undertegnede og til DF udtalte 'det anbefales at KS repatrieres, idet KS er negativt indstillet overfor ledelse og sågar sine egne kammerater. KS er syg i sindet, og skal ved ankomst til Danmark i psykologbehandling'.
- Jf. præstens samtale med undertegnede og DF, var KS så desperat, at KS var villig til at affyre skud for at komme hjem.
- KS kender selv årsagen til repatrieringen, idet KS har underskrevet præstens papirer."

Som bilag til brevet var vedlagt en udtalelse af 26. juni 2000 fra A's delingsfører. Heri er bl.a. anført følgende:

"Fra marts og frem til midten af april henvender soldaten sig flere gange til mig, om at GRP kører for meget og at arbejdspresset er for hårdt.

Jeg spørger ham om hvad han havde forventet. Han forklarer, at han havde regnet med at han fik tid til at kunne færdiggøre sit speciale.

Jeg forklarer ham herefter, at han ikke er hernede som studerende på Københavns universitet, men som (...)soldat. Og at jeg godt kan høre hvad han siger, men at der ikke bliver ændret på det.

I ovenstående periode bliver soldaten mere og mere negativ overfor tjenesten. Jeg fornemmer at han virker som den styrende kraft i GRP. Han har desuden en uheldig indflydelse på personer udenfor DEL.

...

I ugerne 16 og 17 virker jeg som fungerende NK/ESK.

Soldaten henvender sig til mig først i uge 16 og siger at han bliver nødt til at få fri fra PTR i fremtiden, idet han skal aflevere sit speciale midt i maj.

Jeg gør ham igen opmærksom på at dette ikke kan lade sig gøre idet han er soldat og ikke universitetsstuderende. Han bliver meget sur over dette – at dømme efter hans ansigtsudtryk. Han siger til mig, at såfremt jeg ikke kan give ham fri til det må han jo tale

med præsten, og blive sendt hjem for at færdiggøre sit speciale.

...

I løbet af uge 16 henvender han sig flere gange til feltpræsten.

Dette munder ud i, at feltpræsten henvender sig ved ESK i uge 17 og fortæller om sine oplevelser med soldaten. Dette er beskrevet i socialrapport om pågældende.

Præsten siger, som afslutning på samtalen mellem EC og undertegnede, at soldaten er syg i 'sindet' og skal fjernes fra ENH idet han har dårlig indflydelse på ENH samt at han har truet med vold mod folk i ESK.

Dette resulterer i, at soldaten bliver repatrieret.

Samme aften henvender soldaten sig til mig. Idet der er nogle ting han gerne vil slå fast inden han rejser hjem.

Først og fremmest siger han, at hans 'strategi' havde slået fejl. Hvad hans strategi har været er jeg ikke vidende om."

Regimentet afviste i brev af 10. juli 2000 at imødekomme A's klage.

A klagede herefter den 1. august 2000 til Hærens Operative Kommando over personelbedømmelsen og repatrieringen. A skrev at han var uforstående over for repatrieringen idet der på intet tidspunkt var blevet klaget over hans arbejde under tjenesten ved eskadronen.

I brev af 6. september 2000 til Hærens Operative Kommando udtalte regimentet bl.a. at "OB (...) (chefen for den militære enhed) udtaler 'Siden repatrieringen har der hersket en god ånd og tone i delingen'".

A bad om aktindsigt hvilket blev imødekommet med Hærens Operative Kommandos brev af 20. september 2000. A fik en frist til fremsættelse af eventuelle bemærkninger til det modtagne materiale til medio oktober 2000.

Regimentet oplyste i brev af 25. september 2000 til Hærens Operative Kommando at repatrieringen var besluttet af chefen for eskadronen. Endvidere oplystes bl.a. følgende:

"2. Foranstaltningerne efter repatrieringen har været følgende. Konstabelen stillede 15 MAJ ved (...), hvor KS bl.a. udtalte at 'psykologen sagde, at han ikke fejlede noget'. Regimentet var dog af den overbevisning, at KS situation endnu var uafklaret. Det blev besluttet, at KS skulle forblive i løn, indtil han som planlagt skulle hjemsendes den 31 AUG 2000. Regimentet får desværre ikke en tilbage melding fra FCL/PSA, idet de som bekendt har tavshedspligt, om hvorvidt der var tale om manglende social tilpasning eller psykologiske årsager, som var den virkelige grund til repatrieringen.

3. Uanset om der i dette tilfælde her, er tale om manglende social tilpasning, eller psykologiske årsager, vil det selvfølgelig få konsekvens for den pågældendes personelbedømmelse."

Hærens Operative Kommando meddelte A i brev af 2. november 2000 sin afgørelse i sagen. I brevet anførtes bl.a. følgende:

"4. Vedr. repatrieringen af Dem er det HOK vurdering at den er korrekt, henset til den udfærdigede bedømmelse og det anvendte grundlag, som er 'manglende tilpasning'. HOK har bemærket sig, at en korrekt sagsbehandling forud for repatrieringen ikke har fundet sted, idet Deres delingsfører ikke havde beføjelse til at repatriere Dem, men alene kunne indstille herom til sine foresatte. Indstillingen forelægges CH/A ved (den militære enhed), der på baggrund heraf forelægger sagen for ældste danske officer (ÆDO), der træffer den endelige beslutning om repatriering.

5. Ved ref. d. har HOK under henvisning til ref. c. tilsendt Dem alle de i sagen tilgængelige papirer til aktindsigt.

Deres bemærkninger hertil skulle være HOK i hænde senest medio oktober 2000. Ved fristens udløb har HOK ikke modtaget bemærkninger.

6. HOK har efter en nøjere gennemgang af sagen konstateret uregelmæssigheder i forbindelse med den udarbejdede personelbedømmelse og foretagne repatriering. Det er

dog HOK vurdering under iagttagelse af ovennævnte og under hensyntagen til de tilgæede dokumentationer i sagen, at (tjenestestedet) på trods af uregelmæssigheder har handlet korrekt ved at repatriere Dem. Endelig skal HOK gøre opmærksom på, at det er de udsendte chefer, der suverænt afgør om det personel de har under kommando lever op til den holdning og loyalitet, som er en højt prioriteret forudsætning under fredsbevarende udsendelser.”

A klagede i brev af 16. november 2000 til Forsvarskommandoen.

Hærens Operative Kommando afgav i brev af 4. december 2000 en udtalelse til Forsvarskommandoen. Heri blev bl.a. følgende anført:

”– Kompagnichefen (KC) har i sin redegørelse anvendt udtrykket ‘syg i sindet’ hvilket HOK anser for meget uheldigt, idet KC ikke anses for at have fornøden uddannelse til at foretage en sådan vurdering.

– Sagen kan på flere måder betegnes som ‘uheldig’, idet repatrieringen ikke er foretaget efter gængse procedurer. KS-R er repatrieret bl.a. på baggrund af feltpræstens udtalelser. Sagen burde have været forelagt en læge til udtalelse. Endelig er repatrieringen beordret af KC, sagen burde have været forelagt (chefen for den militære enhed), der på baggrund af sagen foretager indstilling til ÆDO, som træffer den endelige beslutning og beordrer repatrieringen.

– KS-R har fået fuld aktindsigt i samtlige registrerede papirer, der indgår i sagen.

4. Det er HOK vurdering, at baggrunden for KC beslutning, ‘manglende tilpasning’, er en korrekt begrundelse for repatrieringen.

5. HOK bemærkninger til ikke at give klageren medhold i klagen skal ses ud fra redegørelserne, hvoraf det vurderes, at på trods af de begåede uregelmæssigheder er principperne for en sådan repatriering fulgt. Endvidere vurderes det, at repatrieringen er tjenstlig korrekt og begrundet. Endelig skal HOK i den forbindelse bemærke, at regimentet *ikke* har sendt KS-R til psykolog efter

dennes hjemkomst. KS-R har rådighedspligt med (regimentet) til ultimo januar 2003.”

I brev af 19. december 2000 meddelte Forsvarskommandoen A at den i hovedsagen var enig i Hærens Operative Kommandos afgørelse af 2. november 2000. På trods af ukorrekthederne i sagsbehandlingen var det Forsvarskommandoens vurdering at afgørelsen om repatriering i den konkrete situation var rigtig idet A’s senere tjenesteforløb ved eskadronen var præget af manglende tilpasning til de holdnings- og loyalitetskrav som er særligt højt prioriteret under fredsbevarende udsendelser. Forsvarskommandoen lagde særlig vægt på det notat af 27. april 2000 som feltpræsten udarbejdede om A’s situation, og som med A’s vidende og underskrift blev fordelt til fire berørte myndigheds personer. Forsvarskommandoen beklagede meget at afgørelsen om repatriering ikke blev forelagt og godkendt af de chefer mfl. der burde have været inddraget heri. Som sagen var belyst, var det dog Forsvarskommandoens vurdering at afgørelsen alligevel ville have haft samme udfald.

I brev af 18. januar 2001 klagede A til Forsvarsministeriet. A anførte bl.a. følgende:

”(Chefen for eskadronen) MJ (...) meddelte undertegnede dette 27. april 2000 under en meget kort samtale, hvor jeg ikke havde mulighed for at gøre indsigelse og ikke blev fortalt årsagen til repatrieringen. Efterfølgende er jeg gjort bekendt med den vægt som tillægges en skrivelse af feltpræst (...), samt den omstændighed at jeg har underskrevet denne skrivelse, ref. c. Feltpræsten var af undertegnede blevet kontakten tidligere i forløbet og den udarbejdede skrivelse tog efter min og feltpræstens opfattelse sigte på at give en kortere velfærdsorlov til mig og ikke permanent hjemsendelse. Min underskrift på skrивelsen var alene for at tilkendegive, at jeg havde set og gennemlæst den. Jeg har således på intet tidspunkt accepteret hele feltpræstens vurdering af min psykiske tilstand.

Foranlediget af beghenhederne opsøgte jeg ved hjemkomsten til Danmark den 10.

maj 2000 Institut for Militærpsykologi på Svanemølle kaserne, hvorfra der er vedlagt journalmateriale, som *ikke* kan understøtte ovennævnte vurderinger, ref. c.”

A klagede desuden over at såvel Hærens Operative Kommando som Forsvarskommandoen havde forsømt at indhente supplerende relevante oplysninger i sagen fra f.eks. feltpræsten, talsmanden i A's enhed, militærpsykolog og læge i lejren. A vedlagde nogle udtalelser som han selv havde indhentet, fra bl.a. feltpræsten og talsmanden.

I brev af 2. marts 2001 afgav Forsvarskommandoen en udtalelse til ministeriet. Heri er bl.a. anført følgende:

”FKO er efter at have vurderet de af (A) indhentede supplerende udtalelser blevet bestyrket i sin tidligere vurdering af, at (A) i den konkrete situation skulle repatrieres, og at denne afgørelse også var blevet truffet, såfremt sagen var blevet forelagt og godkendt af de chefer m.fl., der rettelig burde have været inddraget heri.

...

Uanset at FKO har forståelse for, at der under udsendelser er forhold og betingelser, der ikke kan sammenlignes med de hjemlige, og derfor lejlighedsvis nødvendiggør afvigelser fra fastsatte procedurer, finder FKO det meget beklageligt og kritisabelt at (A)'s repatriering foregik som beskrevet. Afgørelsen blev reelt truffet af kompagnichefen og hovedsagelig med baggrund i feltpræstens notat.

FKO har imidlertid i den efterfølgende vurdering – og uanset at feltpræsten på ingen måde kan eller bør tillægges faglig lægelig eller psykologisk kompetence – lagt stor vægt på beskrivelsen af (A)'s situation i feltpræstens notat af 27-04-2000. FKO skal særligt pege på (A)'s udtalelser om 'at vold kunne løse hans problemer', 'at han vil hjem, han vil blot væk herfra, (A) siger, at han er ved at være desperat' samt feltpræstens vurdering af, at 'der foreligger sandsynligvis en alvorlig risiko for, at han kan komme i psykisk

ubalance, med de risici det medfører for hans sociale og menneskelige adfærd'.

I FKO samlede vurdering indgik også de udtalelser fra hhv. MJ (...) og (A)'s delingsfører, der indgår i (regimentet)'s (...) redegørelse til HOK (indgår i bilag 1). Uanset at disse udtalelser selvfølgelig kan betragtes som en form for partsindlæg, er det FKO vurdering, at disse understøtter nødvendigheden af at (A) blev repatrieret. FKO kan ikke undgå at få den opfattelse, at (A) har undervurderet den tjenstlige belastning under udsendelsen, og at han derved ikke har haft de af ham selv forventede muligheder for at færdiggøre sit speciale i forbindelse med hans akademiske uddannelse. FKO må også pege på, at (A)'s – også af (A) erkendte – selvpåtagne rolle som uformel talsmand har været yderligere konfliktskabende.

Som tidligere anført er FKO efterfølgende blevet bestyrket i sin vurdering af, at det var nødvendigt at repatriere (A). FKO skal særligt pege på det nu foreliggende journalmateriale udarbejdet af psykolog (...), hvor (A)'s 'rolle' nærmere beskrives. FKO har ikke specifikke bemærkninger til talsmandens og (A)'s gruppeførers udtalelser om (A) og forholdene ved (eskadronen), men skal alene pege på (regimentet)'s tilføjelse om 'at OB (...) (chefen for den militære enhed) udtaler 'Siden repatrieringen har der hersket en god ånd og tone i delingen', jf. bilag 1.

...

Med hensyn til (A)'s klage over sagsbehandlingen ved HOK og FKO har FKO følgende bemærkninger.

Ved HOK og FKO indledende behandling af (A)'s klage har hverken HOK eller FKO vurderet det nødvendigt at indhente supplerende udtalelser fra de af (A) nævnte personer. FKO skal påpege, at forsvarrets myndigheder i en sag som denne ikke kan indhente udtalelser fra forsvarrets psykologer eller feltpræster uden at personens skriftlige accept hertil foreligger. Såfremt (A) allerede fra klagesagens start havde forventet indhentning af sådanne udtalelser kan det undre

FKO, at (A) ikke gav bemyndigelse hertil i sine klageskrivelser til HOK og FKO af henholdsvis 01-10-2000 og 16-11-2000.”

A kommenterede i brev af 28. marts 2001 til ministeriet Forsvarskommandoens udtalelse. A fastholdt sine klagepunkter og henlede opmærksomheden på overlægens notat af 27. april 2000 som A havde indhentet fra regimentet. A skrev desuden bl.a. at det var usandt at han brugte udstationeringen til at skrive speciale. Specialet var næsten skrevet færdigt, og A brugte fritiden til at rette stavfejl og læse korrektur.

I brev af 30. juli 2001 tiltrådte ministeriet at det var korrekt at repatriere A i den konkrete situation. Ministeriet anførte bl.a. følgende:

”I Deres tilfælde er det ministeriets opfattelse, at det var korrekt at repatriere Dem af hensyn til Dem selv og af hensyn til behovet for, at udsendte enheder fungerer optimalt, hvilket primært skal ses i lyset af de normalt ikke ubetydelige faremomenter, der er i relation til forsvarets internationale operationer.

Forsvarsministeriet bygger denne vurdering på den kendsgerning, at det af sagen fremgår, at der under Deres udsendelse var betydelige samarbejdsproblemer imellem Dem og Deres foresatte. Af udtalelsen fra feltpræsten, som De har underskrevet, fremgår det bl.a., at De havde vanskeligt ved at få Deres daglige tilværelse til at fungere, at De var begyndt at tale om, at vold kunne løse Deres problemer, at De ville hjem, og at De var ved at være desperat. Det er efter Forsvarsministeriets vurdering i denne sammenhæng ikke nødvendigvis afgørende, hvorvidt Deres underskrift skal opfattes som en accept af udtalelsens konklusioner. Det er korrekt, når De anfører, at feltpræsten ikke har nogen formel lægelig eller psykologisk kompetence. Det er imidlertid Forsvarsministeriets vurdering, at Deres foresatte ikke kunne undlade at reagere på en udtalelse af en sådan karakter uanset feltpræstens manglende formelle baggrund. Af det foreliggende journalnotat fra læge (...) fra den 27/4 2001 [rettelig 2000; min bemærkning] frem-

går det, som De korrekt anfører, at lægen ikke under Deres samtale har konstateret noget psykisk abnormt ved Dem. Af samme journalnotat fremgår det imidlertid også, at De følte Dem tiltagende presset, at De havde et modsætningsforhold til Deres foresatte, der efterhånden var blevet et stort problem for Dem, og at De var bange for, at De ikke kunne beherske Dem i relation til dette modsætningsforhold. Det er derfor ministeriets vurdering, at journalnotatet understøtter den kendsgerning, at det var korrekt at hjemsende Dem.

Det fremgår af Forsvarskommandoens udtalelse i sagen, at Forsvarskommandoen finder det beklageligt og kritisabelt, at Deres repatriering ikke fulgte de normale regler i forbindelse med repatrieringer. Forsvarsministeriet kan tilslutte sig dette og har bedt Forsvarskommandoen om at tilsikre, at lignende situationer ikke opstår i fremtiden. Dette ændrer dog ikke ved, at Forsvarsministeriet finder, at beslutningen var korrekt. Forsvarsministeriet har i denne sammenhæng noteret sig, at (regimentet) valgte at lade Dem være arbejdsfri efter repatrieringen og indtil den oprindelig planlagte hjemsendelsesdato, ligesom De fortsat har en rådhedskontrakt ved (regimentet). Det er således Forsvarsministeriets opfattelse, at De efter Deres repatriering har fået en meget imødekommende behandling fra Deres regiment.

...

Endelig finder Forsvarsministeriet ikke grundlag for at kritisere Hærens Operative Kommando og Forsvarskommandoens behandling af Deres klagesag.”

Herefter klagede A den 15. oktober 2001 til mig over ministeriets afgørelse. A klagede desuden over at ministeriets sagsbehandling havde været unødvendig langsom, og over at ministeriet ikke havde vejledt ham om klagemuligheder.

Jeg bad myndighederne om en udtalelse vedrørende klagen over repatrieringen. Jeg bad særligt om at myndighederne udtalte

sig om hvorvidt afgørelsen om repatriering måtte anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og i bekræftende fald hvorvidt partshøringsreglerne, herunder den ulovbestemte regel om udvidet partshøringspligt, måtte anses for overholdt. Endvidere bad jeg om oplysninger om den normale procedure ved repatrieringer, herunder hvilken myndighed der er kompetent til at træffe afgørelse herom. Jeg bad myndighederne udtale sig om hvilke konsekvenser en kompetencemangel burde have, og jeg bad om oplysning om hvorvidt repatrieringen havde haft negative økonomiske konsekvenser for A.

Regimentet havde ikke yderligere bemærkninger til sagen. Hærens Operative Kommando udtalte i brev af 1. marts 2002 bl.a. følgende:

”KS blev repatrieret fra (den militære enhed) den 28. april 2001 [rettelig 2000; min bemærkning]. Baggrunden for repatrieringen var, at hans tjeneste var vurderet ‘ikke tilfredsstillende’. På grundlag af manglende energi, samarbejdsvanskeligheder, manglende ansvarsfølelse, manglende modstandskraft og manglende fysisk udholdenhed blev KS repatrieret med en samlende begrundelse ‘tilpasningsvanskeligheder’.

...

Der er konstateret nogle proceduremæssige fejl i håndteringen af sagen, idet det var kompagnichefen og ikke (chefen for den militære enhed), der traf afgørelse om repatrieringen, endvidere burde KS have været henvist til en læge ved (enheden) med henblik på en vurdering af de påpegede forhold. Det er på trods heraf HOK vurdering, at disse forhold ikke ville have haft væsentlig indflydelse på den endelige afgørelse om repatriering.”

Det blev endvidere anført at A efter repatrieringen ikke havde modtaget udetillæg, i alt 19.218,73 kr.

Forsvarskommandoen redegjorde i brev af 7. marts 2002 for gældende procedurer og udtalte at ingen af de nævnte procedurer var

fulgt. Selve afgørelsen blev truffet af (A)’s kompagnichef, og repatrieringen – der efter Forsvarskommandoens opfattelse også havde helbredsmæssige aspekter – burde inden iværksættelsen have været drøftet med vagthavende stabslæge i Danmark. Endvidere var hverken Hærens Operative Kommando eller (regimentet) blevet underrettet om repatrieringen.

Forsvarsministeriet henholdt sig i brev af 28. oktober 2002 til sin afgørelse og udtalte supplerende bl.a. følgende:

”Som følge af forholdene i missionsområdet havde (A) og det øvrige personel i (eskadronen) umiddelbar adgang til og rådighed over våben og skarp ammunition. Derfor finder Forsvarsministeriet det helt korrekt, at (A)’s foresatte straks griber ind af hensyn til (A)’s egen og andres sikkerhed, da de bliver bekendt med (A)’s udtalelser om, at vold kunne løse hans problemer og at han var ved at være desperat.

Forsvarsministeriet finder det ikke afgørende, hvorvidt (A)’s underskrift skal opfattes som en accept af konklusionerne i feltpræst (...)’s skrivelse af 27/4 2000. Forsvarsministeriet finder imidlertid, at underskriften må tages som et udtryk for, at (A) er enig i, at feltpræsten har gengivet (A)’s egne udtalelser korrekt i skrivelser. (A) har ikke efterfølgende benægtet at have fremsat de pågældende udtalelser. Endvidere var (A) vidende om og indforstået med, at brevet med de pågældende gengivelser af hans egne udtalelser og feltpræstens vurderinger blev videresendt til de ovennævnte 4 personer i forsvaret, herunder to af hans foresatte i (enheden).

At (A) og feltpræsten har haft et andet formål med at fremsende skrivelser af 27/4 2000 til de 4 personer end (A)’s repatriering, bevirker ikke, at repatrieringen er en forkert beslutning. Feltpræstens skrivelse må efter Forsvarsministeriets opfattelse bedømmes efter sit indhold.

Forsvarsministeriet finder på ovennævnte baggrund ikke, at der er anledning til, at re-

patrieringen skulle fremstå som uforståelig, grundløs eller uberettiget for (A).

...

Beslutningen om repatriering af (A) blev truffet af chefen for (eskadronen), major (...). Major (...) havde som chef for (eskadronen) ikke kompetence til at repatriere (A), men kunne alene indstille om repatriering. Indstillingen skulle forelægges for Chefen for det danske kontingent, der indgår i (styrken) (...), der skulle træffe den endelige beslutning og beordre repatrieringen. (Den omtalte chef) var på det pågældende tidspunkt oberst (...), der ud over at være chef for det danske kontingent tillige var chef for (den militære enhed).

Efter Forsvarsministeriets opfattelse er det en fejl, at beslutningen om (A)'s repatriering ikke forud for repatrieringen blev forelagt for og godkendt af (chefen for den militære enhed), oberst (...). Det er imidlertid Forsvarsministeriets opfattelse, at beslutningen alligevel ville have haft samme indhold. Forsvarsministeriet finder derfor, at beslutningen er gyldig uanset denne kompetencemangel.

Forsvarsministeriet skal i denne forbindelse henlede opmærksomheden på, at chefen for (eskadronen), major (...), i skrivelse af 27/4 2000 til (chefen for den militære enhed), oberst (...), meddelte, at han den 28/4 2000 repatrierer (A) på baggrund af bl.a. feltpræstens anbefaling, og at (A) ved hjemsendelse skal i psykologbehandling. Det skal endvidere bemærkes, at oberst (...) var en af adressaterne til feltpræst (...)’s brev af 27/4 2000. Oberst (...), som havde kompetencen til at beslutte repatrieringen, var således blevet orienteret om beslutningen og grundlaget herfor.

Det skal endvidere bemærkes, at beslutningen om repatriering efterfølgende – på grund af (A)'s klage – er blevet behandlet og vurderet af Hærens Operative Kommando, Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet, der som overordnede myndigheder har kompetence til at tage stilling til spørgsmål

om repatriering. Efter Forsvarsministeriets opfattelse er den oprindelige kompetencemangel således blevet afhjulpet ved de overordnede myndigheders behandling af sagen, hvorfor den oprindelige kompetencemangel ikke kan tillægges betydning for repatrieringens gyldighed.

Forsvarsministeriet finder tillige, at repatrieringen, der også havde helbredsmæssige aspekter, burde have været drøftet med vagthavende stabslæge i Danmark inden iværksættelsen. Forsvarsministeriet finder imidlertid ikke, at undladelsen af dette kan tillægges nogen betydning for beslutningens gyldighed, idet Forsvarsministeriet finder, at beslutningen om repatriering er sagligt korrekt.

Uanset, at det er Forsvarsministeriets opfattelse, at den manglende overholdelse af de ovennævnte retningslinier, ikke kan tillægges betydning for gyldigheden af repatrieringen af (A), har Forsvarsministeriet, som det fremgår af sagen, bedt Forsvarskommandoen om at tilsikre, at der foreligger fyldestgørende retningslinier for repatrieringer i forbindelse med forsvarets internationale operationer, og at relevant personel er bekendt med disse. De tiltag, som Forsvarskommandoen og andre af forsvarets myndigheder har iværksat i denne anledning er nærmere beskrevet i Forsvarskommandoens skrivelse af 7/3 2002 med tilhørende bilag. Forsvarsministeriet kan tilslutte sig de iværksatte foranstaltninger.

Økonomiske konsekvenser for (A) af repatrieringen.

(A) anfører, at repatrieringen den 28/4 2000 har haft negative økonomiske konsekvenser for ham. Folketingets Ombudsmand har anmodet om oplysning om, hvorvidt dette er korrekt.

...

Forsvarsministeriet kan oplyse, at dette udetillæg ydes med hjemmel i lov om forsvarets personel, jf. lovbekendtgørelse nr. 249 af 5. april 2001, § 11, stk. 2, hvori det er fastsat: *'Personel, der forretter tjeneste i udlan-*

det, vil kunne oppebære udetillæg mv. efter regler, der fastsættes af forsvarsministeren'. Udetillægget sigter mod at kompensere for en række af de merudgifter, som følger af at gøre tjeneste i udlandet i forhold til medarbejderens situation under hjemmetjeneste. Udetillægget er skattefrit i henhold til skattelovgivningen. Som følge af ordlyden i lov om forsvarets personel og det forhold, at tillægget er skattefrit, kan tillægget ikke udbetales under ophold i Danmark. Tillægget ydes således heller ikke til udsendt personel, når dette opholder sig i Danmark i kortere perioder fx på orlov.

Er beslutningen om repatriering en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

...

Uden for afgørelsesbegrebet falder derimod tjenestebefalinger og beslutninger, der er udslag af arbejdsgiverens ledelsesret fx (...), hvor inden for ansættelsesområdet en ansat skal gøre tjeneste, herunder forflyttelser, der ikke er disciplinært begrundet, (...).

Det er på baggrund af det ovennævnte Forsvarsministeriets opfattelse, at beslutningen om at repatriere (A) ikke kan anses for at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Forsvarsministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at (A)'s ansættelsesområde i henhold til kontraktens pkt. 6 var Forsvarsministeriet med tilhørende myndigheder og institutioner, og at (A)'s tjenestested i henhold til kontraktens pkt. 7 indtil videre var fastsat til (eskadronen). Efter repatrieringen den 28/4 2000 var (A) arbejdsfri, men forblev ansat indtil udløbet af kontraktperioden den 31/8 2000. (A) fik i denne periode udbetalt den samme løn og tillæg, som han ville have fået under udsendelsen, bortset fra udetillægget i alt kr. 19.218,73. Som det fremgår ovenfor, sigter dette udetillæg mod at kompensere for en række af de merudgifter, som følger af at gøre tjeneste i udlandet i forhold til medarbejderens situation under hjemmetjeneste, og udetillægget kan ikke udbetales under ophold i Danmark. Under hensyn til udetillæggets karakter finder For-

svarsministeriet ikke, at den manglende udbetaling af dette tillæg efter repatrieringen, kan medføre, at repatrieringen skal betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Som følge af det ovennævnte er det Forsvarsministeriets opfattelse, at der ikke er krav om, at forvaltningslovens partshøringsregler og de ulovbestemte udvidede partshøringsregler skulle iagttages i forbindelse med beslutningen om at repatriere (A).

Uanset dette finder Forsvarsministeriet imidlertid, at det vil være i overensstemmelse med god forvaltningsskik, hvis principperne i reglerne om partshøring anvendes i forbindelse med repatriering i det omfang, situationen gør det muligt. Forsvarsministeriet skal bemærke, at der under udsendelser er forhold og betingelser, der ikke kan sammenlignes med de hjemlige. Herunder kan nævnes de faremomenter, der ofte vil være i et missionsområde, og den omstændighed at udsendt personel i missionsområdet har umiddelbar rådighed over våben og skarp ammunition. Dette bevirker, at der ofte vil være behov for hurtigt at kunne træffe og iværksætte beslutninger.

Af major (...)’s brev af 28/5 2000 til (chefen for enheden), oberst (...) fremgår, at major (...) den 27/4 2000 kl. 14.30 tilkaldte (A) og fortalte ham, at han på baggrund af præstens rapport ville blive repatrieret den 28/4 2000. Samtidig fik (A) at vide, at hans gevær blev inddraget med øjeblikkelig virkning. Major (...) oplyser i brevet, at (A) var særdeles fjern i blikket og ikke sagde et eneste ord. Af major (...)’s brev af 26/6 2000 til (regimentet) fremgår det ligeledes, at (A) ved samtalen den 27/4 2000 blev meddelt årsagen til repatrieringen.

Så vidt Forsvarsministeriet kan vurdere på grundlag af sagens akter, var beslutningen om repatriering truffet på tidspunktet for major (...) og (A)'s samtale den 27/4 2000. Det kan derfor ikke lægges til grund, at der forud for repatrieringen er foretaget en partshøring. (A) var imidlertid bekendt med

feltpræst (...)’s skrivelse af 27/4 2000 og vidende om og indforstået med, at den blev fremsendt til bl.a. major (...). (A) blev endvidere ved samtalen den 27/4 2000 gjort bekendt med årsagen til sin repatriering.

Forsvarsministeriet finder imidlertid, at det havde været mest korrekt, hvis der forud for beslutningen om repatriering af (A) havde været foretaget en partshøring, hvorunder (A) var blevet forelagt de oplysninger, som ville blive lagt til grund for den påtænkte beslutning om repatriering, og at (A) havde fået mulighed for at kommentere disse oplysninger og fremkomme med eventuelle yderligere bemærkninger. Under hensyn til sagens karakter, herunder (A)’s udtalelser om at vold kunne løse hans problemer, og at han var ved at være desperat, og forholdene i missionsområdet, finder Forsvarsministeriet, at en sådan partshøring kunne have været foretaget mundtligt, og at en høringsfrist, inden for hvilken der kunne fremsættes bemærkninger, måtte have været kort og ikke ansat i dage. Forsvarsministeriet skal i denne forbindelse henvise til de principper, der er udtrykt i forvaltningslovens § 19, stk. 1, nr. 3 [skal være stk. 2, nr. 3; min bemærkning].

Forsvarsministeriet har meddelt Forsvarskommandoen sit synspunkt og anmodet Forsvarskommandoen om at drage omsorg for, at personel forud for uansøgt repatriering uden for normal rotation bliver forelagt de oplysninger, som vil blive lagt til grund for den påtænkte beslutning om repatriering, og at personalet får mulighed for at kommentere disse oplysninger og fremkomme med eventuelle yderligere bemærkninger. Forsvarsministeriet har meddelt, at en sådan høring efter omstændighederne vil kunne foretages mundtligt, og at en høringsfrist, inden for hvilken der kan fremsættes bemærkninger, efter omstændighederne kan fastsættes kort og ikke i dage.

Forsvarsministeriet lægger til grund, at de bemærkninger, som (A) kunne have anført, såfremt han var blevet partshørt forud for repatrieringen, er indeholdt i de bemærknin-

ger, som (A) har anført i sine klager mv. til Hærens Operative Kommando, Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet. Som der er redegjort nærmere for i denne skrivelse, er det Forsvarsministeriets opfattelse efter at have foretaget en vurdering af sagen på baggrund af de af (A) fremsatte bemærkninger, at afgørelsen om repatriering er korrekt. Det er derfor Forsvarsministeriets opfattelse, at der ikke under en partshøring forud for repatrieringen ville være fremkommet oplysninger, som ville have ført til en anden beslutning end repatriering.”

Om sagsbehandlingen udtalte ministeriet at det var enigt med Hærens Operative Kommando og Forsvarskommandoen i at det ikke havde været nødvendigt at indhente supplerende udtalelser fra de af A nævnte personer. Ministeriet mente heller ikke at de af A indhentede udtalelser støttede A’s opfattelse af at det var ubegrundet at repatriere ham. Ministeriet mente derimod at dokumenterne indeholdt oplysninger der understøttede vurderingen af at det var korrekt at repatriere A. Ministeriet henviste i den forbindelse til overlægens notat af 27. april 2000 og til indholdet af feltpræstens brev af 4. januar 2001 til A. Ministeriet beklagede den lange sagsbehandlingstid.

I brev af 29. november 2002 kommenterede A myndighedernes udtalelser. A understregede at han ikke på noget tidspunkt fremsatte konkrete trusler mod nogen, og at han i det hele taget ikke udviste en adfærd som kunne berettige en mistanke om at han ville optræde voldeligt. A anførte desuden bl.a. følgende:

”Major (...) og jeg havde et anspændt og konfliktfyldt forhold til hinanden, og derfor var (...) interesseret i at slippe af med mig hurtigst muligt. Såfremt jeg havde haft mulighed for at forklare mig for en overordnet chef, ville jeg have peget på en række forhold og tjenstlige forsømmelser, og at uoverensstemmelser med mig om dette var den reelle årsag til, at (...) forfulgte mig og ønskede mig hjemsendt.

Efter min opfattelse forelagde major (...) ikke beslutningen om repatriering for rette myndighed, fordi han ville forhindre, at jeg fik lejlighed til at fremsætte mine synspunkter for en overordnet chef.

Jeg er overbevist om, at beslutningen ikke ville have haft samme indhold, såfremt den var blevet truffet af (chefen for den militære enhed). Dels ville jeg have fået lejlighed til at forklare min egen situation og at belyse indholdet i feltpræstens notat, dels ville jeg have fået mulighed for at informere (chefen for enheden) om forholdene i min eskadron. Såfremt min talsmand var blevet inddraget og var blevet hørt af de rette myndigheder ville han have underbygget mine meninger, hvilket naturligt ville have ført til, at (chefen for enheden) for eksempel kunne have overvejet at forflytte mig til en anden enhed i stedet for at træffe beslutning om at repatriere mig."

A anførte endvidere at han ud over udetillægget havde mistet et FN-tillæg på ca. 4.000 kr. om måneden samt påregnelig merarbejdsbetaling og feriepenge af disse ydelser. A var desuden utilfreds med at ministeriet havde været næsten et år om at afgive en udtalelse til mig.

Forsvarsministeriet redegjorde i brev af 31. januar 2003 nærmere for opgørelsen og betalingen af de nævnte ydelser.

A havde ikke yderligere bemærkninger til sagen.

Ombudsmandens udtalelse

"Indledningsvis bemærker jeg at min udtalelse alene angår repatrieringen. Deres klage over personelbedømmelsen er behandlet under en anden sag.

1. Beslutningen om repatriering – kompetence og sagsoplysning (bortset fra partshøring)

Beslutningen om repatriering blev truffet af kompagnichefen og efterfølgende tiltrådt af de overordnede myndigheder Hærens Operative Kommando, Forsvars-

kommandoen og Forsvarsministeriet. Myndighedernes afgørelser bygger på en vurdering af om det var forsvarligt at De fortsat gjorde tjeneste det pågældende sted. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at bedømme dette på en anden og bedre måde end de myndigheder der beskæftiger sig med sådanne sager i det daglige.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af sådanne vurderinger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis der foreligger inkompetence eller sagen er mangelfuldt oplyst.

I Hærens Operative Kommandos bestemmelse for styrker udsendt i fredsstøttende operationer, nr. HRN 910-005, fra december 1997 er det i punkt 228 fastsat at repatriering kan foretages af enhver chef (CH) eller ældste danske repræsentant (ÆDR), jf. vedkommendes instruks/direktiv. Repatriering af personel med grad til og med seniorsergent kan foretages umiddelbart, mens chefsergenter og officerer normalt kun kan repatrieres efter accept fra Hærens Operative Kommando (Forsvarskommandoen). Ministeriet har oplyst at denne bestemmelse var gældende på tidspunktet for Deres repatriering.

Desuden gjaldt 'Instruks for Chefen for den danske bataljon, der indgår i (styrken) (...)' udsendt ved skrivelse af 12. marts 1999. Af instruksens pkt. 5.b. fremgår følgende:

'Repatriering

(1) (Chefen for enheden) bemyndiges til at repatriere personel af grader op til og med oversergent. HOK, DLR, og ÆDO (...) efterrettes snarest.

(2) (Chefen for enheden) indstiller til HOK ved behov for repatriering af personel af grader fra og med seniorsergent og højere. (Den pågældende chef) kan dog repatriere personel af disse grader umiddelbart, såfremt en afgørelse om repatriering

vurderes at være uopsættelig. HOK underrettes straks herom.

(3) Inden iværksættelse af repatriering af helbredsmæssige årsager (sygdom og tilskadekomst) skal (den pågældende chef) (via SITRUM/HOK) rådføre sig med vagthavende stabslæge i Danmark.'

Hærens Operative Kommando udsendte den 19. juni 2000 en ny instruks 'Instruks for Chefen for det danske kontingent, der indgår i (styrken) (...)'. Ministeriet har oplyst at denne principielt burde have været udsendt i begyndelsen af januar 2000 hvor der skete en reorganisering af de udsendte danske styrker i (Y)-land.

Bestemmelserne om repatriering i denne instruks svarer i alt væsentligt til bestemmelserne i instruksen fra 1999. Betegnelsen (...) er i den nyere instruks ændret til (...).

Repatrieringen blev besluttet af Deres kompagnichef (chef for (eskadronen)) og ikke af chefen for det danske kontingent (...). Dette var i strid med reglerne. Endvidere burde repatrieringen, der også havde helbredsmæssige aspekter, have været drøftet med vagthavende stabslæge i Danmark inden iværksættelsen. Forsvarskommandoen har i sin udtalelse af 2. marts 2001 til ministeriet udtalt at den finder det meget beklageligt og kritisabelt at procedureforskrifterne ikke blev fulgt. Forsvarsministeriet har i brev af 30. juli 2001 til Dem tilsluttet sig dette.

Jeg er enig i at det er kritisabelt at procedureforskrifterne ikke blev fulgt.

Ministeriet har udtalt at kompetencemanglen ikke kan tillægges betydning for repatrieringens gyldighed. Ministeriet har i den forbindelse henvist til at beslutningen ville have haft samme indhold hvis den var truffet af den kompetente person. Denne var nemlig orienteret om beslutningen og grundlaget herfor. Endvidere var beslutningen efterfølgende blevet behandlet og vurderet af Hærens Operative Kommando, Forsvarskommandoen og

ministeriet der som overordnede myndigheder havde kompetence til at tage stilling til spørgsmål om repatriering. Undladelsen af at drøfte repatrieringen med stabslægen i Danmark kunne heller ikke tillægges betydning da beslutningen om repatriering var sagligt korrekt.

De har bestridt at beslutningen ville være blevet den samme hvis den var truffet af den kompetente person (...). De har i den forbindelse henvist til at der var et modsætningsforhold mellem Dem og Deres kompagnichef, og at dette var den egentlige baggrund for beslutningen om repatriering. For så vidt angår sagens oplysning, har De anført at myndighederne burde have indhentet yderligere udtalelser i sagen.

Jeg har overvejet om det der er anført ovenfor, giver mig grundlag for at henstille til ministeriet at genoptage sagen. Jeg mener ikke at jeg har tilstrækkeligt grundlag herfor. Begrundelsen er følgende:

Jeg må på baggrund af sagens akter lægge til grund at der har bestået et modsætningsforhold mellem Dem og Deres kompagnichef. Jeg må imidlertid ligeledes lægge til grund at feltpræstens brev af 27. april 2000 indeholdt oplysninger som efter min opfattelse var meget belastende for Dem, og i øvrigt var repatriering udtrykkeligt nævnt i brevet overskrift. Myndighederne har da også henvist til at dette brev var hovedårsagen til repatrieringen.

Som nævnt ovenfor har jeg ikke forudsætninger for at bedømme om beslutningen om repatriering var materielt rigtig. Jeg kan derfor heller ikke vurdere om det havde været tilstrækkeligt med andre, mindre vidtgående tiltag.

Som ligeledes nævnt ovenfor burde sagen have været drøftet med stabslægen i Danmark inden repatrieringen. Der foreligger ikke i sagen nogen udtalelse fra denne, og jeg kan derfor ikke vurdere hvilken betydning undladelsen af at drøfte sagen med denne har haft. Der forelig-

ger imidlertid et journalnotat fra overlæge (...). Jeg er enig med ministeriet i at indholdet heraf også er belastende for Dem.

Afgørelsen af om der herudover burde have været indhentet yderligere materiale, beror på en vurdering af om det foreliggende materiale var tilstrækkeligt til at træffe en afgørelse der bl.a. under hensyn til forholdene på stedet var forsvarlig. Jeg har heller ikke for så vidt angår dette spørgsmål, særlige forudsætninger for at bedømme forholdet på en anden og bedre måde end myndighederne der beskæftiger sig med sådanne sager i det daglige. Jeg kan derfor ikke kritisere myndighedernes sagsoplysning, bortset fra den kritik som jeg har udtalt ovenfor.

Samlet er det min opfattelse at der ikke er grundlag for at antage at de fejl der er begået, har haft betydning for sagens udfald. Derfor mener jeg ikke at der er grundlag for at henstille til Forsvarsministeriet at genoptage behandlingen af sagen.

2. Partshøring

Begrundelsen for repatrieringen var manglende social tilpasning. Begrundelsen er uddybet i chefen for (eskadronen)'s brev af 27. april 2000 og i personelbedømmelsen. Af personelbedømmelsen fremgår det at De blev vurderet som ikke egnet til tjeneste i forsvaret. Jeg lægger til grund at beslutningen om repatriering var begrundet i såvel helbredsmaessige forhold som forhold der blev bebrejdet Dem. Repatrieringen må på denne baggrund anses for meddelt Dem som person og ikke som udøver af en bestemt funktion. Der var derfor tale om en personalebeslutning og ikke en tjenestebefaling. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 44ff.

Repatrieringen var således begrundet i individuelle og til dels bebrejdesværdige forhold hos Dem. Selv om De ikke blev afskediget, men forblev ansat indtil udlø-

bet af kontraktperioden og herudover havde en rådighedskontrakt for en vis periode, havde repatrieringen negativ indflydelse på Deres fremtidige muligheder for ansættelse i forsvaret som følge af den nævnte bedømmelse. Under disse omstændigheder må beslutningen om repatriering anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 46ff, herunder den på s. 47 omtalte ombudsmandsudtalelse FOB 1997.128. Som følge heraf skulle forvaltningslovens regler om partshøring finde anvendelse.

Jeg er enig med Forsvarsministeriet i at det mistede udetillæg ikke kan tillægges betydning for vurderingen af om der var tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Forvaltningslovens § 19 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

...

3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,

...’

Jeg er enig med Forsvarsministeriet i at det ikke kan lægges til grund at der forud

for repatrieringen blev foretaget en parts-høring.

De var bekendt med feltpræstens brev af 27. april 2000, og De vidste at brevet ville indgå i en sag om eventuel repatriering, jf. brevets overskrift. Jeg mener derfor ikke der var pligt til at partshøre over disse oplysninger.

De var derimod ikke klar over at de andre forhold som er omtalt i kompagnichefens brev og i personelbedømmelsen, indgik i repatrieringssagen. De forhold der omtales, har karakter af bevisfakta. Oplysningerne var klart til ugunst for Dem, og må antages – sammen med feltpræstens brev – at have haft væsentlig betydning for afgørelsen. Det er derfor min opfattelse at De skulle have været partshørt over disse oplysninger. Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 517ff.

I rets- og ombudsmandspraksis er det antaget at bestemmelsen i § 19, stk. 1, i visse sager om uansøgt afskedigelse, herunder sager om diskretionær afskedigelse som følge af samarbejdsvanskeligheder og uegnethed mv., og i sager om anvendelse af disciplinære sanktioner over for en offentlig ansat suppleres af en ulovbestemt videregående regel om partshøring ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag. Den ulovbestemte pligt indebærer en pligt for myndigheden til – inden der træffes afgørelse i sagen – i almindelighed at give den ansatte en redegørelse der efter omstændighederne bør være skriftlig, for myndighedens egen (foreløbige) opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum og – for så vidt der er bevismæssige spørgsmål i sagen – myndighedens bevismæssige vurderinger. Der kan henvises til Højesterets dom, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, s. 1337, Højesterets dom, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2002, s. 1269, Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i Ugeskrift for Retsvæsen 1999 B, s. 29-31,

og Kaj Larsen og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 235f og 532ff.

Selv om repatrieringen ikke var en disciplinær foranstaltning, skyldtes den i hvert fald i et vist omfang forhold som blev bebrejdet Dem. Herved ligger afgørelsen tæt op ad de sager som bygger på bebrejdesværdige forhold hos den ansatte, og hvor den udvidede partshøringspligt gælder, jf. ovenfor. På denne baggrund er det min opfattelse at reglen om den udvidede ulovbestemte partshøringspligt i hvert fald efter god forvaltningsskik burde have fundet anvendelse i denne sag.

Jeg anser det for beklageligt at myndighederne ikke anså repatrieringen for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at pligten til partshøring efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, derfor ikke blev overholdt.

Jeg mener ikke at burde tilkendegive min opfattelse vedrørende den manglende anvendelse af den ulovbestemte partshøringspligt i form af kritik da jeg ikke tidligere i offentliggjorte udtalelser har udtalt mig herom i sager af denne art. Jeg er endvidere enig med Forsvarsministeriet i at De under alle omstændigheder burde have været partshørt. Jeg anser det for beklageligt at dette ikke skete. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse, men foretager mig i øvrigt ikke mere vedrørende dette punkt.

Forsvarsministeriet har med henvisning til principperne i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, udtalt at på grund af sagens karakter, herunder Deres udtalelser om at vold kunne løse Deres problemer, og at De var ved at være desperat, samt forholdene i missionsområdet, kunne partshøringen have været foretaget mundtligt, og en høringsfrist måtte have været kort og ikke ansat i dage.

Jeg mener det er mest korrekt at jeg ikke udtaler mig om de nævnte processuelle

spørgsmål da disse er nært knyttet til forholdene i missionsområdet. Jeg vil ikke afvise at det i ganske særlige tilfælde kan være nødvendigt med en kort partshøringsfrist. Det må imidlertid også i disse tilfælde sikres at formålet med partshøringsreglerne ikke forspildes. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 237, hvor det bl.a. er anført at partshøringsreglerne også skal iagttages i forbindelse med afgørelser om bortvisning.

3. Begrundelse

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold.

Der er ikke krav om at en afgørelse der meddeles mundtligt, skal være ledsaget af en begrundelse. Efter forvaltningslovens § 23, stk. 1, kan den der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, dog forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold. En begæring herom skal fremsættes inden 14 dage efter at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Afgørelsen om repatriering blev meddelt Dem mundtligt, og De havde derfor ikke efter forvaltningsloven krav på en samtidig begrundelse. Der er heller ikke oplysninger i sagen om at De efterfølgende bad om en begrundelse, jf. § 23, stk. 1.

Der er ikke en almindelig regel om at forvaltningsafgørelser skal være skriftlige. God forvaltningsskik tilsiger imidler-

tid at særligt indgribende afgørelser gives skriftligt, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 431f.

Uanset om det, som anført af myndighederne, var nødvendigt med en hurtig indgriben, havde det efter min mening været rigtigst om afgørelsen var blevet meddelt Dem skriftligt eller meget hurtigt var blevet bekræftet skriftligt over for Dem. Jeg anser det for beklageligt at dette ikke skete. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

Som det fremgår, er det min opfattelse at der var tale om en for Dem særligt indgribende afgørelse som burde have været meddelt – eller meget hurtigt bekræftet – skriftligt. Når den blev meddelt mundtligt, ville det under alle omstændigheder være hensynsfuldt hvis den blev begrundet.

De har anført at De ikke ved samtalen med Deres kompagnichef fik forelagt den reelle begrundelse for repatrieringen. Begrundelsen fik De først da De så personbedømmelsen. Deres chef skrev i brevet af 28. maj 2000 at han havde fortalt Dem at De ville blive repatrieret på baggrund af præstens rapport. I brevet af 26. juni 2000 skrev chefen at De under samtalen fik meddelt årsagen til repatrieringen, og at De selv kendte årsagen idet De havde underskrevet præstens papirer.

Jeg forstår dette således at De under samtalen i hvert fald fik en vis, om end ikke fuldstændig dækkende begrundelse for repatrieringen. På denne baggrund foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 234 sager inden for Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsområde. 170 af disse sager blev afvist.

De resterende 64 sager blev realitetsbehandlet: 2 af sagerne handlede om generelle spørgsmål, 46 sager handlede om afgørelser, 12 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 4 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. 20, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	18	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	5	1	2	0
Generelle spørgsmål	1	1	0	0
<i>I alt</i>	25	4	2	0

4 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 4-1: Kommunaldirektørs inhabilitet som følge af medlemskab af pengeinstituts bestyrelse

Sag nr. 4-2: Borgmestre og kommunaldirektører som (det offentliges) repræsentanter i pengeinstitutteres bestyrelse – inhabilitet

Sag nr. 4-3: Aktindsigt i kollektive aftaler om arbejdsforhold

Sag nr. 4-4: De regionale patientklagenævns årsberetninger

Statsamter

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	3	1	0	1
Sagsbehandlingstid	2	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	6	1	0	1

Tilsynsråd

	Sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	14	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	6	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>20</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

*Sundhedsvæsenets
Patientklagenævnet*

	Sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	11	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	1
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>13</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

4-1. Kommunaldirektørs inhabilitet som følge af medlemskab af pengeinstituts bestyrelse

Forvaltningsret 1114.1 – 1114.2.

En borger i en kommune klagede over at kommunens kommunaldirektør var medlem af bestyrelsen for et pengeinstitut som kommunen brugte som sin primære bankforbindelse, og over at kommunaldirektøren var medlem af det lokale menighedsråd.

Ombudsmanden udtalte at det er almindeligt antaget at en borgmester ikke kan være medlem af bestyrelsen for et pengeinstitut som kommunen bruger som sin hovedbankforbindelse, og at der i det væsentligste er de samme betænkeligheder ved at kommunaldirektøren er medlem af bestyrelsen for et pengeinstitut. Betænelighederne kan i denne situation dog bedre afbødes gennem fastsættelse af nærmere retningslinjer for hvornår kommunaldirektøren ikke må deltage i behandlingen af kommunale sager der har direkte eller indirekte betydning for banken.

Ombudsmanden mente ikke at hvervet som medlem af menighedsrådet var uforeneligt med stillingen som kommunaldirektør. (J.nr. 2000-2844-409).

Det fremgår af sagens akter at en borger i X Kommune, A, den 27. oktober 1998 anmodede Byrådet i kommunen om at tage stilling til hvorvidt det var foreneligt med B's hverv som kommunaldirektør at han samtidig var medlem af bestyrelsen for P Sparekasse som var kommunens primære bankforbindelse. Årsagen til A's henvendelse var at han havde erfaret at Finanstilsynet havde besluttet at kommunens borgmester, C, ikke længere kunne være medlem af bestyrelsen for sparekassen.

Borgmester C svarede den 29. oktober 1998 A bl.a. således:

”Jeg vil allerførst sige, at jeg *ikke* har tænkt mig at forelægge spørgsmålet for byrådet. (B)'s medlemskab af (P) Sparekasses bestyrelse er efter min opfattelse et privat anliggende, som byrådet efter min opfattelse ikke skal blande sig i.

(B) har siddet i Sparekassens bestyrelse vel i 8-9 år, valgt til (P)'s repræsentantskab og af dette valgt til bestyrelsen. Rent principielt er det min klare opfattelse, at (X) Kommune som myndighed ikke skal blande sig i vor ledende embedsmænds deltagelse i lokale bestyrelser arbejder. Så skulle vi vel også blande os, såfremt (B) sad i (...)’s besty-

relse, Kunstforeningens bestyrelse, Jagtforeningens eller Menighedsrådets bestyrelse.

Det er i øvrigt min klare overordnede opfattelse, at jeg meget gerne ser, at (X) Kommunes ledende embedsmænd aktivt engagerer sig i det lokale samfund. Det giver et netværk og en kontaktflade, som er et særdeles vigtigt aktiv for kommunen.”

Den 14. november 1998 klagede A til mig. Han oplyste at B ud over at være medlem af bestyrelsen i P Sparekasse også havde en central placering i X Menighedsråd. Han bad mig undersøge lovligheden af at B bestred disse hverv ved siden af sit hverv som kommunaldirektør.

Den 13. januar 1999 sendte jeg A's klage til Tilsynsrådet for Z Amt således at tilsynsrådet kunne få lejlighed til at udtale sig om sagen.

Tilsynsrådet indhentede en udtalelse fra X Kommune af 25. februar 1999. Af denne fremgik bl.a. følgende:

”For god ordens skyld skal Byrådet bekræfte, at (P) er (X) Kommunes hovedpengeinstitut, men kommunen har derudover også forretninger med bl.a. lokalafdelingen af (...) og (...) i (X) samt ikke uvæsentlige forretninger med (...).

Byrådet har behandlet sagen i sit møde den 24. februar 1999 og er af den opfattelse, at kommunaldirektørens medlemskab af (P)'s bestyrelse ikke er i strid med de forvaltningsretlige regler om inhabilitet og tjenestemandenslovens § 17 om en tjenstemands beskæftigelse ved siden af sin tjenstemandsstilling.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3 foreligger der inhabilitet, når et byrådsmedlem deltager i ledelsen af eller i øvrigt har nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har særlig interesse i sagens udfald. – Jf. stk. 2 foreligger inhabilitet 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.

(B) har siddet i sparekassens bestyrelse i knap 8 år. Han er valgt til (P)'s repræsentantskab og derigennem valgt til bestyrelsen. På grundlag af førnævnte regler om inhabilitet vurderer Byrådet, at der i forbindelse med (B)'s funktioner med sagsbehandling m.m. ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. – (B) er medlem af sparekassens bestyrelse og har ikke dermed selvstændig beslutningsmyndighed. Som kommunaldirektør har han alene indstillingsret i større banksager. Byrådet alene har beslutningskompetencen.

Derfor har (B) i bank- og sparekassesager (pengeforretninger) ikke større magt/indflydelse end økonomiudvalg og byråd – og dermed det politiske system – giver ham. I øvrigt forelægges valg af hovedpengeinstitut altid økonomiudvalget til endelig afgørelse.

Videre er Byrådet meget i tvivl om, hvilken bestemmelse i Styrelseslov eller Tjenestemandenslov, der evt. kan give Byrådet hjemmel til at forbyde (B)'s deltagelse i forenings- og/eller bestyrelsesarbejde, og der-

med give Byrådet mulighed for at disponere over (B)'s fritid? Da (B) den 1. juli 1991 blev ansat som kommunaldirektør, var han forinden, den 1. april 1991, af (P)'s Repræsentantskab valgt til bestyrelsen for (P). Der blev ikke taget nogen form for forbehold i den anledning.

Endelig er Byrådet af den opfattelse, at ledende embedsmænds aktive engagement i lokalsamfundet er et særdeles vigtigt aktiv for kommunen og som hovedregel foreneligt med en samvittighedsfuld udøvelse af deres arbejdsopgaver.”

Den 22. juni 1999 udtalte tilsynsrådet herfter følgende:

”Tilsynsrådet udtaler, at reglerne om generel inhabilitet er afledt af reglerne om den specielle inhabilitet. De indeholder retsgrund sætninger, der på visse områder har fundet udtryk i skrevne bestemmelser.

Nogle af de væsentligste bestemmelser om generel inhabilitet findes i den kommunale styrelseslov § 29, tjenestemandenslovens § 17 og tjenestemandensregulativ af 1991 for kommuner inden for Kommunernes Landsforenings forhandlingsområde § 15.

Efter disse bestemmelser kan en tjenestemand kun have beskæftigelse ved siden af sin tjenstemandsstilling for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenesten knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid. Endvidere er medlemskab af stående udvalg udelukket for visse ansatte.

Bestemmelserne er udtryk for en almindelig grundsætning om generel inhabilitet som følge af interessekollisioner i konkrete sager.

Efter tilsynsrådets opfattelse er der ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at kommunaldirektørens medlemskab af (P)'s bestyrelse medfører generel inhabilitet i relation til varetagelse af stillingen som kommunaldirektør i (X) Kommune.

Tilsynsrådet har herved lagt vægt på oplysningen om, at kommunaldirektøren ikke deltager/har deltaget i behandlingen af sa-

ger vedrørende kommunens engagement med (P), og at der er tilrettelagt særlige procedurer til imødegåelse af speciel inhabilitet.

Tilsynsrådet har tillige noteret sig, at kommunaldirektøren var medlem af (P)'s bestyrelse ved ansættelsen den 1. juli 1991, og at dette ikke gav anledning til forbehold fra kommunen.

Det er i øvrigt Tilsynsrådets opfattelse, at inhabilitetsbetragtninger skal fremføres med varsomhed, når man er uden for den specielle inhabilitets område.

For så vidt angår kommunaldirektørens tilknytning til menighedsrådet bemærkes, at menighedsrådet er et selvstændigt organ, hvis økonomiske forhold er reguleret ved lov om folkekirkens økonomi. Ifølge denne lov er kommunens indflydelse på menighedsrådets økonomiske forhold så forholdsvis begrænsede, at de mulige interessekonflikter ikke skønnes at medføre generelle inhabilitetsproblemer for kommunaldirektøren.

Tilsynsrådet foretager derfor ikke videre i sagen."

Af sekretariatets bemærkninger der lå til grund for udtalelsen, fremgår bl.a. følgende:

"Det er sekretariatets opfattelse, at kommunaldirektørens medlemskab af (P)'s bestyrelse ikke med tilstrækkelig klarhed kan antages at medføre generel inhabilitet i relation til varetagelse af stillingen som kommunaldirektør i (X) Kommune.

Det forudsættes herved, at der i (X) Kommune er procedurer, der sikrer at kommunaldirektøren ikke deltager i behandlingen af sager, hvor der kan opstå interessekonflikter mellem kommunen og (P), jf. forvaltningslovens regler om speciel inhabilitet.

Det bemærkes, at borgmesteren til Tilsynsrådets sekretariat har oplyst, at kommunaldirektøren ikke deltager/har deltaget i behandlingen af sager vedrørende kommunens engagement med (P).

...

For så vidt angår spørgsmålet om kommunaldirektørens tilknytning til menig-

hedsrådet bemærkes, at menighedsrådet er et selvstændigt organ, hvis økonomi er reguleret ved lovbekendtgørelse nr. 537 af 24. juni 1997 om folkekirkens økonomi.

Den kommunale indflydelse på menighedsrådets økonomi består i, at ligningsbeløbet til kirkekasserne i en kommune ikke uden kommunalbestyrelsens samtykke må være mere end 20% højere end gennemsnittet af de sidste fire års ligningsbeløb til kirkekasserne. Endvidere kan et beløb, der står tilbage ved regnskabsårets slutning, af kommunalbestyrelsen anvendes til nedbringelse af det følgende års ligning, og kommunalbestyrelsen kan med provstiuvalgets tilslutning yde et menighedsråd eller provstiuvalg forskud på ligningsbeløbet for det nærmest følgende regnskabsår, jf. lovens § 6, stk. 1 og stk. 2 og § 19, stk. 2 og stk. 3.

For så vidt angår menighedsrådet skønnes de mulige interessekollisioner i relation til stillingen som kommunaldirektør derfor at være så specifikke og begrænsede, at der ikke foreligger generelle habilitetsproblemer for kommunaldirektøren."

Den 12. juli 1999 klagede A igen til mig. Jeg bad i den anledning den 21. juli 1999 Tilsynsrådet for Z Amt om udlån af sagens akter og om eventuelle bemærkninger til klagen. Den 3. august 1999 skrev tilsynsrådet til mig at det ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Den 1. november 1999 sendte jeg A's klage og de akter jeg havde indhentet fra Tilsynsrådet for Z Amt, til Indenrigsministeriet således at ministeriet kunne få lejlighed til at tage stilling til om tilsynsrådets behandling af sagen gav ministeriet anledning til at foretage sig noget.

Den 20. juni 2000 udtalte Indenrigsministeriet bl.a. følgende:

"Den kommunale styrelseslov indeholder ikke regler om generel inhabilitet for ansatte i kommunens tjeneste som følge af varetagelse af private hverv.

Forvaltningsloven indeholder heller ikke regler om generel inhabilitet, idet loven ale-

ne indeholder bestemmelser om, hvornår en person er speciel inhabil og dermed afskåret fra at deltage i en sags behandling. Bestemmelserne i forvaltningsloven indeholder dog en forudsætning om, at man ved en udnævnelse eller beskikkelse af personer til at beklæde stillinger eller hverv inden for den offentlige forvaltning tilstræber at undgå at udpege nogen, for hvis vedkommende det på forhånd må formodes, at der jævnlig vil opstå tilfælde af inhabilitet.

Hyppigheden af den forventede specielle inhabilitet har væsentlig betydning, men afgørelsen af spørgsmålet om generel inhabilitet træffes dog ikke udelukkende på grundlag af et sådant kvantitativt kriterium. Der skal således ikke alene lægges vægt på det relative antal sager, hvori den pågældende vil være inhabil, men også på disse sagers betydning. Der kan henvises til forvaltningsloven med kommentarer, 3. udg., 1999, side 145.

Spørgsmålet om hvorvidt kommunaldirektør (B) som følge af sin deltagelse i bestyrelsen for (P) vil være inhabil i forhold til konkrete sager, skal afgøres efter forvaltningslovens regler om speciel inhabilitet.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, og stk. 2, har følgende ordlyd:

'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,

...

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.'

Efter Indenrigsministeriets opfattelse vil kommunaldirektør (B) som udgangspunkt være inhabil i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, i forhold til sager, der vedrører (X) Kommunes forretningsmæssige mellemværender med (P) samt andre sager, hvor (P) har en særlig interesse i udfaldet. Indenrigsministeriet har i den forbindelse lagt til grund, at kommunaldirektør (B) varetager de for en kommunaldirektør sædvanlige funktioner, som øverste ansvarlige for sagernes administrative forberedelse, herunder sagsoplysning og rådgivning af borgmester og byråd.

Da sager vedrørende forretningsmæssige mellemværender med (P) og sager, hvor (P) har en særlig interesse i udfaldet, må antages at udgøre en mindre del af kommunaldirektør (B)'s arbejdsområde som kommunaldirektør, finder Indenrigsministeriet ikke, at speciel inhabilitet vil opstå i et sådant omfang, at dette vil føre til generel inhabilitet. Efter ministeriets opfattelse kan disse sager endvidere ikke antages at have en sådan betydning, at dette i sig selv taler for generel inhabilitet.

Ved vurderingen af hvorvidt hvervet som medlem af bestyrelsen for (P) er foreneligt med stillingen som kommunaldirektør i (X) Kommune, kan der imidlertid efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke alene lægges vægt på antallet og karakteren af de sager, hvori der skal træffes afgørelse vedrørende kommunens forretningsmæssige forhold til sparekassen, idet der tillige må tages hensyn til effektiviteten af kommunens løbende tilsyn med (P)'s opfyldelse af indgåede aftaler m.v.

Indenrigsministeriet har i en udtalelse af 27. marts 1990 (j.nr. 1989/1074/0318-1) behandlet spørgsmålet om, hvorvidt hvervet som borgmester var foreneligt med hvervet som bestyrelsesformand for den bank, som kommunen havde et i såvel art som omfang meget betydeligt engagement med.

Indenrigsministeriet udtalte i den anledning bl.a., at personer i private erhverv kan

være afskåret fra at varetage borgmestervhervet, hvis de som led i udførelsen af deres private erhverv har væsentlige og hyppige forretningsforbindelser med kommunen, der nødvendiggør, at der af den kommunale administration udøves en løbende kontrol med opfyldelse af indgåede aftaler m.v.

Ministeriet henviste i udtalelsen af 27. marts 1990 endvidere til, at Folketingets Ombudsmand i en redegørelse af 17. juni 1981 bl.a. havde givet udtryk for, at en forening af hvervene som borgmester og bestyrelsesformand/medlem af et pengeinstitut, hvori en (ikke ubetydelig) del af kommunens økonomiske midler er anbragt, vil udelukke borgmesteren fra at udøve sin almindelige tilsynsforpligtelse og beslutningskompetence med hensyn til økonomiske dispositioner, samt medføre inhabilitet ved kommunalbestyrelsens og økonomiudvalgets behandling af sager herom i et sådant omfang (og i sager af en sådan art), at det måtte give anledning til meget væsentlige betænkeligheder. Efter ombudsmandens opfattelse var betænkelighederne ved en forening af de to nævnte hverv så væsentlige, at det måtte give anledning til nogen tvivl, om de i tilstrækkelig grad kunne afbødes gennem fastsættelse af nærmere retningslinjer for administration, kontrol m.v. (Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, side 115*).

Indenrigsministeriet tilkendegav bl.a. på denne baggrund i udtalelsen af 27. marts 1990, at hvervet som borgmester måtte anses for uforeneligt med hvervet som formand for bestyrelsen i det pågældende pengeinstitut, der var kommunens hovedbankforbindelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt (B)'s hverv som bestyrelsesmedlem af (P) er uforeneligt med stillingen som kommunaldirektør i (X) Kommune, afhænger efter Indenrigsministeriets opfattelse af, om (B)'s medlemskab af bestyrelsen for (P) må antages at afskære ham fra at udøve sine funktioner og beslutningskompetence som kommunaldirektør med hensyn til den løbende kontrol med opfyl-

delse af indgåede aftaler m.v. med sparekassen.

Denne vurdering kan give anledning til tvivl. Indenrigsministeriet finder imidlertid ikke, at betænkelighederne ved foreningen af (B)'s to hverv er så væsentlige, at hvervene kan anses for at være uforenelige.

Indenrigsministeriet har herved lagt vægt på, at (B) som kommunaldirektør ikke har samme beføjelser og position som en borgmester. Borgmesteren har således den øverste daglige ledelse af kommunens administration og indtager som formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget en særlig stilling. Risikoen for, at der som følge af borgmesterens position som bestyrelsesmedlem for kommunens hovedbankforbindelse ikke fra kommunens side udøves de fornødne tilsyns- og kontrolopgaver i relation til spørgsmål, der knytter sig til den pågældende bank, er således større end risikoen herfor, når bestyrelshvervet varetages af kommunens kommunaldirektør.

Indenrigsministeriet har endvidere lagt vægt på, at kommunaldirektør (B) er menigt medlem og ikke formand for bestyrelsen for (P). Der foreligger således ikke i samme grad som i tilfældet, hvor en borgmester er formand for bestyrelsen for kommunens hovedbankforbindelse, en situation, hvor der kan være fare for, at uvedkommende interesser kan indvirke på udøvelsen af tilsyn m.v. Der er således næppe grundlag for at antage, at (B) som menigt medlem af (P) har en sådan interesse i (P)'s forhold, at dette må antages at hindre udøvelsen af kommunens sædvanlige kontrolfunktioner med hensyn til (P)'s ydelser til kommunen.

For så vidt angår spørgsmålet om kommunaldirektørens medlemskab af menighedsrådet, kan der i det hele henvises til tilsynsrådets udtalelse af 22. juni 1999."

A klagede den 15. september 2000 til mig over Indenrigsministeriets udtalelse. Han skrev bl.a. at ministeriet i sin udtalelse havde set bort fra at B i en periode havde været valgt som næstformand for bestyrelsen i P.

Samtidig gjorde han opmærksom på at B var formand for menighedsrådet og ikke menigt medlem.

Den 26. februar 2001 bad jeg Indenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af klagen. Jeg bad om at ministeriet forinden indhentede en udtalelse fra Tilsynsrådet for Z Amt og X Kommune om sagen. Jeg anmodede om at man i udtalelserne kom ind på hvordan den daglige administration af kommunens engagement med pengeinstitutter var tilrettelagt, og hvilke retningslinjer der var fastlagt herfor.

Den 16. oktober 2001 modtog jeg udtalelser fra X Kommune, Tilsynsrådet for Z Amt og Indenrigsministeriet af henholdsvis 30. april 2001, 15. maj 2001 og 15. oktober 2001.

Af udtalelsen fra X Kommune af 30. april 2001 fremgik bl.a. følgende:

"I forbindelse med de mere principielle overvejelser i sagen, skal Byrådet tillade sig at henvise til Byrådets tidligere brev til Tilsynsrådets, dateret den 25. febr. 1999. Omkring den daglige administration af kommunens engagement med pengeinstitutter skal vi supplerende oplyse:

I (X)-by har vi 3 pengeinstitutter ((...),(...) og (P)), som (X) Kommune alle benytter. (P) er klart (X) Kommunes hovedpengeinstitut.

(X) Kommune fik af Kommunernes Revisionsafdeling for godt 9 år siden udarbejdet en analyse af (X) Kommunes pengestrøm. En af Revisionens konklusioner var, at forrentningen i (P) var fordelagtig. På et efterfølgende Økonomiudvalgsmøde udtalte udvalget: *'Det er Økonomiudvalgets opfattelse, at (X) Kommune bliver godt betjent af vort lokale pengeinstitut.'*

Økonomiafdelingen bad herefter byens 3 pengeinstitutter om at byde på forrentningen af (X) Kommunes overskudslividitet. Med baggrund i den mest fordelagtige rente valgte Økonomiudvalget (P). Lederen af økonomiafdelingen orienterer sig i øvrigt løbende om renteniveauet hos de 2 øvrige pengeinstitutter i (X)-by.

Det er økonomiafdelingen, der har den daglige administration af kommunens engagement med pengeinstitutter. De løbende rentejusteringer, der naturligvis altid sker i takt med ændringer i diskonto m.m. har hidtil alene været et forhold der aftales mellem lederen af økonomiafdelingen og sparekassens direktion.

Økonomiafdelingen udarbejder hver måned en økonomirapport på funktion 3. niveau samt en 'egenbeholdningsoversigt'. Rapporterne forelægges som hovedregel til orientering for økonomiudvalget hver måned.

Økonomiudvalget og kommunaldirektøren kan naturligvis altid få oplyst størrelsen af den rente (X) Kommune får, men det er aldrig et egentligt punkt på økonomiudvalgets dagsorden – ligesom kommunaldirektøren har oplyst, at renteaftaler til enkeltkunder, herunder (X) Kommune – siden 1991 ham bekendt endnu ikke har været et spørgsmål, der har været optaget på (P)'s bestyrelses dagsorden.

Det forventes, at økonomiafdelingen igen vil indbyde byens 3 pengeinstitutter til at byde på forrentningen af (X) Kommunes overskudslividitet, efter det nye byråd er tiltrådt i 2002.

Når det er sagt, så er det også væsentligt for Byrådet at understrege, at (X) Kommune naturligvis har stor interesse i at bevare et lokalt pengeinstitut, der er forankret i lokalsamfundet – ikke mindst pga. antallet af arbejdspladser, men i lige så høj grad pga. pengeinstitutets store engagement i lokalsamfundet."

Tilsynsrådet for Z Amt henholdt sig i udtalelsen af 15. maj 2001 i det hele til Indenrigsministeriets udtalelse af 20. juni 2000 og til sin egen udtalelse af 22. juni 1999. Oplysningerne om kommunaldirektørens status i henholdsvis bestyrelsen for P Sparekasse og menighedsrådet gav ikke tilsynsrådet anledning til en ændret vurdering af kommunaldirektørens habilitetsproblemer. Tilsynsrådet bemærkede i øvrigt følgende:

"Tilsynsrådet har i den forbindelse noteret sig (X) Kommunes supplerende oplysninger om at kommunens valg af hovedpengeinstitut er sket efter udbud blandt byens tre pengeinstitutter, at kommunaldirektøren ikke er involveret i den løbende administration af kommunens pengeinstitutrelationer, og at der månedligt forelægges en økonomirapport for økonomiudvalget."

Af Indenrigsministeriets udtalelse af 15. oktober 2001 fremgik bl.a. følgende:

"Indenrigsministeriet lagde ved behandlingen af sagen til grund, at kommunaldirektør (C) er medlem af bestyrelsen for (P) henholdsvis (X) Menighedsråd. Det bemærkes hertil, at der ikke ved ministeriets behandling af sagen indgik oplysninger om, at kommunaldirektør (B) i perioden fra marts 1997 til marts 2000 var valgt som næstformand i (P), og at (B) er formand for (Y) Menighedsråd.

Oplysningerne om, at kommunaldirektør (B) er formand for (X) Menighedsråd, giver efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke anledning til en ændret vurdering af spørgsmålet om foreneligheden af de to hverv. For så vidt angår dette spørgsmål kan Indenrigsministeriet således henholde sig til ministeriets udtalelse af 20. juni 2000 og til tilsynsrådets udtalelse af 22. juni 1999.

For så vidt angår foreneligheden af hvervet som kommunaldirektør med hvervet som medlem af bestyrelsen for (P) udtalte Indenrigsministeriet ved brev af 20. juni 2000, at dette spørgsmål afhænger af, om medlemskabet af (P) må antages at afskære kommunaldirektør (B) fra at udøve sine funktioner og beslutningskompetence som kommunaldirektør med hensyn til den løbende kontrol med opfyldelse af indgåede aftaler m.v. med (P).

Indenrigsministeriet udtalte endvidere, at denne vurdering kunne give anledning til tvivl, men at Indenrigsministeriet ikke fandt, at betænkelighederne ved foreningen af disse to hverv var så væsentlige, at hvervene kunne anses for uforenelige. Indenrigsmini-

steriet lagde herved vægt på, at (B) som kommunaldirektør ikke har samme beføjelser og position som en borgmester, og at risikoen for, at der fra kommunens side ikke udøves de fornødne tilsyns- og kontrolopgaver i relation til spørgsmål, der knytter sig til (P), er mindre, end når bestyrelshvervet varetages af en borgmester.

Indenrigsministeriet lagde endvidere vægt på de – på daværende tidspunkt – for ministeriet foreliggende oplysninger om, at (B) var menigt medlem og ikke formand for (P)'s bestyrelse. Indenrigsministeriet fandt således ikke grundlag for at antage, at (B) som menigt medlem af (P) har en sådan interesse i (P)'s forhold, at det må antages at hindre udøvelsen af kommunens sædvanlige kontrolfunktioner med hensyn til (P)'s ydelser til kommunen.

Det forhold, at kommunaldirektør (B) i perioden fra marts 1997 til marts 2000 var næstformand i bestyrelsen for (P), giver efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at (B) i denne periode havde en sådan interesse i sparekassens forhold, at det måtte antages at hindre udøvelsen af kommunens sædvanlige kontrolfunktioner med hensyn til (P)'s ydelser til kommunen.

Det forhold, at (B) i en periode var valgt som næstformand for (P)'s bestyrelse, kan således efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke i sig selv give anledning til en ændret vurdering af spørgsmålet om hvervets forenelighed med hvervet som kommunaldirektør.

Det er endvidere Indenrigsministeriets opfattelse, at det af (X) Kommune oplyste om tilrettelæggelsen af den daglige administration af kommunens engagement med pengeinstitutter understøtter ministeriets vurdering af foreneligheden af de to hverv.

Indenrigsministeriet kan således også for så vidt angår dette spørgsmål henholde sig til udtalelsen af 20. juni 2000."

Den 23. august 2002 sendte jeg et notat dateret den 22. august 2002 i sagen til A, X Kommune, Tilsynsrådet for Z Amt og Indenrigs-

og Sundhedsministeriet vedrørende de juridiske overvejelser som sagen havde givet anledning til. Af notatet fremgik følgende om mine overvejelser:

”III. Juridiske overvejelser

1. Reglerne om generel inhabilitet

Den kommunale styrelseslov indeholder regler om at en ansat i en kommune ikke kan bestride borgmesterposten (§ 6, stk. 3), og regler om i hvilket omfang ansatte i kommunen kan være medlem af de kommunale udvalg (§ 29). Herudover indeholder den kommunale styrelseslov ikke regler om inhabilitet for ansatte i kommunen.

I tjenestemandslovens § 17 og i § 15, stk. 1, i Tjenestemandregulativ af 1991 for kommuner inden for Kommunernes Landsforenings forhandlingsområde findes regler om at beskæftigelse ved siden af tjenestemandstillingen kun er tilladeligt såfremt 'det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandstillingen knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid'. Jeg forstår det sådan at byrådet i (X) Kommune da kommunaldirektør (B) i 1991 blev ansat, var bekendt med at han var medlem af bestyrelsen for (P), men at dette forhold ikke gav anledning til overvejelser om hvorvidt det ud fra reglerne i tjenestemandsløvgivningen var foreneligt med hvervet som kommunaldirektør.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet, jf. lovens kapitel 2, vedrører alene spørgsmålet om under hvilke omstændigheder den der virker inden for den offentlige forvaltning, som følge af en foreliggende interessekollision skal undlade at medvirke ved den pågældende myndigheds behandling af en bestemt allerede foreliggende sag, dvs. at forvaltningsloven kun indeholder regler om personlig, speciel inhabilitet.

Bestemmelserne i forvaltningsloven angår ikke generel inhabilitet, altså spørgsmålet om hvorvidt en bestemt person kan besætte et bestemt hverv. Det er ulovbestemte regler som har til formål at sikre at der kun undta-

gelsesvis opstår spørgsmål om speciel inhabilitet.

Nogle af reglerne om generel inhabilitet er afledt af reglerne om den specielle inhabilitet. De indeholder en grundsætning eller en praksis hvorefter det er en almindelig forudsætning for at beklæde poster i forvaltningen at man ikke samtidig kommer i en position hvorved man relativt hyppigt vil være afskåret fra at udføre sin forvaltningsmæssige funktion på grund af speciel inhabilitet. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 145, og Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 195.

Indholdet af retsgrundsætningen om generel inhabilitet kan ikke angives helt præcist og må derfor afgrænses på baggrund af de hensyn som grundsætningen skal varetage. Hensigten er bl.a. at undgå det organisatorisk uheldige i at indehaveren af et hverv meget hyppigt må undlade at beskæftige sig med konkrete sager fordi der foreligger speciel inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3. Et andet hensyn er at forebygge at uvedkommende interesser indvirker på afgørelsen i tilfælde der ikke er omfattet af reglerne om speciel inhabilitet. Endelig skal retsgrundsætningen generelt medvirke til at styrke almenhedens tillid til at forvaltningens afgørelser træffes uden hensyntagen til uvedkommende interesser, jf. den sag der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 173ff*.

Ud fra disse hensyn må der ved bedømmelsen af om der foreligger generel inhabilitet, lægges vægt på hyppigheden af den forventelige specielle inhabilitet, men afgørelsen af spørgsmålet kan dog ikke udelukkende træffes på grundlag af et sådant kvantitativt kriterium. Der skal ikke alene lægges vægt på det relative antal sager hvori den pågældende har været inhabil, men også på disse sagers betydning. Se bl.a. Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen for 1981, s. 637f, og den sag der er trykt i Folke-

tingets Ombudsmands beretning for 1975, s. 158f*.

2. Medlemskab af bestyrelsen for (P)

Det fremgår af (X) Kommunes udtalelse af 25. februar 1999 at (P) er (X) Kommunes hovedbankforbindelse. (P) blev valgt hertil af Økonomiudvalget efter en 'udbudsrunde' blandt (X)-bys 3 pengeinstitutter i begyndelsen af 1990'erne. Det er kommunens økonomiafdeling der varetager den daglige administration af kommunens engagement med pengeinstitutter, herunder spørgsmålet om rentejusteringer. Spørgsmålet om hvilken rente (X) Kommune får, er aldrig et egentligt punkt på økonomiudvalgets dagsorden, men udvalget bliver orienteret om bl.a. renteniveauet gennem månedlige rapporter udarbejdet af økonomiafdelingen.

Spørgsmålet om hvorvidt kommunaldirektør (B) er inhabil i forhold til behandlingen af konkrete sager i kommunen som følge af det forhold at han er medlem af bestyrelsen for (P), skal afgøres efter bestemmelsen i forvaltningslovens kapitel 2, herunder især bestemmelserne i § 3, stk. 1, nr. 3, og § 3, stk. 2 (citeret i Indenrigsministeriets udtalelse af 20. juni 2000).

Jeg er enig med Indenrigsministeriet i at (B) som udgangspunkt vil være inhabil i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, i forhold til konkrete sager der vedrører (X) Kommunes forretningsmæssige mellemværende med (P), og andre sager hvor (P) har en særlig interesse i udfaldet. Jeg er ligeledes enig med ministeriet i at sager af denne type må antages at udgøre en mindre del af kommunaldirektør (B)'s arbejdsområde som kommunaldirektør, og at hyppigheden af sager hvor der af denne årsag foreligger speciel inhabilitet for (B), således ikke i sig selv kan føre til at han er generelt inhabil som kommunaldirektør.

I den sag der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, s. 98f*, udtalte ombudsmanden som sin opfattelse at en forening af hvervene om borgmester og bestyrelsesformand/medlem af bestyrelsen i et

pengeinstitut hvori en ikke ubetydelig del af kommunens økonomiske midler (ca. 25 pct.) var anbragt, gav anledning til meget væsentlige betænkeligheder.

Der blev i den forbindelse bl.a. lagt vægt på at borgmesteren i sin egenskab af administrativ leder af kommunen (styrelseslovens § 31) og i sin egenskab af formand for økonomiudvalget (styrelseslovens § 18) skulle føre tilsyn med den måde hvorpå kommunens økonomiske midler blev forvaltet. Det forhold at borgmesteren var formand for/medlem af bestyrelsen for et af de pengeinstitutter hvori kommunens midler var anbragt, måtte efter ombudsmandens opfattelse medføre at han ud fra almindelige inhabilitetsgrundsætninger var afskåret fra at udføre sin tilsynsforpligtelse (med hensyn til mere principielle dispositioner) i det omfang tilsynsbeføjelsens respektive beslutningskompetence direkte eller indirekte havde betydning for kommunens forbindelse til det pågældende pengeinstitut. Hertil kom at borgmesteren var afskåret fra i samme omfang at deltage i behandlingen af og afstemningen om sager i kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget om anbringelsen af kommunens økonomiske midler. En forening af hvervene ville således udelukke borgmesteren fra at udøve sin almindelige tilsynsforpligtelse og beslutningskompetence med hensyn til økonomiske dispositioner og medføre inhabilitet ved kommunalbestyrelsens og økonomiudvalgets sager i et sådant omfang og af en sådan art at det måtte give anledning til væsentlige betænkeligheder.

Betænkelighederne blev anset for så væsentlige at det kunne give anledning til nogen tvivl om de i tilstrækkelig grad ville kunne afbødes gennem fastsættelse af nærmere retningslinjer for administration, kontrol mv. I den konkrete sag fandt ombudsmanden dog ikke grundlag for at kritisere tilsynsrådets og Indenrigsministeriets opfattelse hvorefter det i det konkrete tilfælde måtte anses for forsvarligt at acceptere at borgmesteren var bestyrelsesformand i et af

de pengeinstitutter der blev benyttet af kommunen, såfremt der blev fastlagt retningslinjer for administrationen af kommunens likvide pengemidler.

I en udtalelse af 27. marts 1990 fandt Indenrigsministeriet efter en konkret vurdering af arten og omfanget af kommunens engagement med kommunens hovedbankforbindelse at hvervet som borgmester var uforeneligt med hvervet som formand for bestyrelsen for denne bank. Indenrigsministeriet lagde vægt på samme forhold som ombudsmanden havde lagt vægt på i forbindelse med behandlingen af sagen fra 1981.

Indenrigsministeriet har i sine udtalelser af 20. juni 2000 og af 15. oktober 2001 i denne sag anført at betænkelighederne ved foreningen af (B)'s to hverv ikke er så væsentlige at hvervene kan anses for uforenelige, om end vurderingen giver anledning til tvivl. Ministeriet har herved lagt vægt på at en kommunaldirektør ikke har samme beføjelser og position som en borgmester. Borgmesteren har den øverste daglige ledelse af kommunens administration og indtager som formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget en særlig stilling. Risikoen for at der som følge af borgmesterens position som bestyrelsesmedlem for kommunens hovedbankforbindelse ikke fra kommunens side udøves de fornødne tilsyns- og kontrolopgaver i relation til spørgsmål der knytter sig til den pågældende bank, er større end risikoen herfor når bestyrelshvervet varetages af kommunens kommunaldirektør. Der er efter ministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage at (B) som menigt medlem af – og som næstformand for – bestyrelsen i (P) har en sådan interesse i sparekassens forhold at det må antages at hindre udøvelsen af kommunens sædvanlige kontrolfunktioner med hensyn til sparekassens ydelser til kommunen.

Ifølge § 31, stk. 2, i den kommunale styrelseslov har borgmesteren den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Med ordet 'øverste' præciseres at borgmesterens

ledelse er af overordnet karakter med ansvar over for kommunalbestyrelsen. Det er således ikke nogen forudsætning at borgmesteren personligt udfører alle de ledelsesopgaver som han bærer ansvaret for. I praksis bliver den personalemæssige ledelse og arbejdstilrettelæggelse næsten altid varetaget af de kommunale cheftjenestemænd, jf. Emil le Maire og Niels Preisler, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udgave (2000), s. 144-145.

Kommunaldirektøren er den øverste embedsmand i en kommune. I praksis fungerer han sædvanligvis som den øverste daglige leder af kommunens administration, jf. bl.a. aftale om aflønning af chefer af 11. januar 2000 indgået mellem Kommunernes Landsforening og forskellige forbund hvor stillingsbetegnelsen kommunaldirektør anvendes for 'lederen af kommunens administration'. Ud over funktionerne som leder af administrationen udøver han på de områder hvor afgørelser træffes af de kommunalpolitiske organer, herunder kommunalbestyrelse og økonomiudvalg, sædvanligvis funktioner med hensyn til sagernes administrative forberedelse, herunder sagsoplysning og rådgivning af borgmester og kommunalbestyrelse, se bl.a. Indenrigsministeriets udtalelse i denne sag af 20. juni 2000 og den sag der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, s. 69f*.

Jeg er enig med Indenrigsministeriet i at vurderingen af hvorvidt de to hverv kommunaldirektør (B) varetager, kan forenes, kan give anledning til tvivl.

Af de ovennævnte årsager er det imidlertid min opfattelse at der som udgangspunkt må være i det væsentlige de samme betænkeligheder ved at kommunaldirektøren er medlem af bestyrelsen af et pengeinstitut som kommunen anvender som sin hovedbankforbindelse, som der vil være ved borgmesterens medlemskab, jf. herved den ovenfor omtalte ombudsmandsudtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, s. 98f. Jeg mener ikke at det i denne sammen-

hæng er afgørende om kommunaldirektøren er menigt medlem eller næstformand.

Derimod mener jeg at betænkelighederne ved at kommunaldirektøren bestrider de to hverv samtidig, bedre kan afbødes gennem fastsættelse af nærmere retningslinjer for administration, kontrol mv. end tilfældet er for borgmesteren. Jeg henviser herved til at en kommunaldirektør som anført af Indenrigsministeriet ikke har samme beføjelser og position som en borgmester.

Det fremgår af sagen at (X) Kommune har taget nogle forholdsregler således at kommunaldirektør (B) ikke deltager i behandlingen af sager der direkte angår forholdet til (P), og at han heller ikke tager del i den løbende kontakt med dette pengeinstitut. Herudover deltager han ikke i beslutningen om hvilket pengeinstitut kommunen skal benytte, idet denne beslutning er overladt til økonomiudvalget. (X) Kommune har herudover påpeget at kommunaldirektør (B) 'ikke har større magt end den byrådet giver ham', idet han ikke kan træffe beslutning vedrørende større bank- og pengesager, men alene har indstillingsret.

Ud fra det foreliggende er det min opfattelse at en udbygning af de forholdsregler som (X) Kommune har taget, i højere grad kunne afbøde betænkelighederne ved at kommunaldirektør (B) bestrider de to hverv samtidig. De nuværende forholdsregler angår, sådan som jeg har forstået det, alene sager vedrørende kommunens valg af pengeinstitut og sager som direkte angår kontakten til (P). For i højere grad at afbøde betænkelighederne mener jeg at der bør udarbejdes (skriftlige) retningslinjer for hvornår kommunaldirektør (B) som følge af at han er medlem af bestyrelsen for (P), ikke kan deltage i behandlingen af kommunens sager, og at disse sager bør dække et bredere område end blot de sager hvor (P) har en direkte interesse i sagens udfald. Også visse andre sager vedrørende kommunens økonomiske dispositioner, f.eks. anbringelsen af kommunens økonomiske midler og tilsynet og kon-

trollen hermed der kun mere indirekte har betydning for (P), bør beskrives som sager som (B) ikke kan deltage i behandlingen af.

Det bør i retningslinjerne nærmere angives hvem der i stedet har det øverste administrative ansvar for behandlingen af disse sager, og hvem den pågældende refererer til. Jeg bemærker i den forbindelse at (B) i de tilfælde hvor han er specielt inhabil, ikke blot er afskåret fra at medvirke ved sagens afgørelse, men i det hele taget skal undlade at deltage i sagens behandling, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3.

3. Medlem af formand for menighedsrådet

Menighedsrådene er selvstændige offentlige myndigheder, jf. herved lovbekendtgørelse nr. 571 af 21. juni 1996 om menighedsråd. Menighedsrådenes økonomi er reguleret ved lovbekendtgørelse nr. 537 af 24. juni 1997 om folkekirkens økonomi. Tilsynet med menighedsrådenes økonomiske forvaltning varetages af provstiuvalget og af stiftsøvrigheden. Tilsyn med menighedsrådenes funktion i øvrigt udøves af biskoppen, jf. § 45 i lov om menighedsråd og kapitel 2 i lov om folkekirkens økonomi.

Kommunernes indflydelse på menighedsrådenes forhold består i at ligningsbeløbene i kirkekasserne i en kommune ikke uden kommunalbestyrelsens samtykke må være mere end 20 pct. højere end gennemsnittet af de sidste 4 års ligningsbeløb til kirkekasserne, jf. § 6, stk. 2, i lov om folkekirkens økonomi, og i at kommunalbestyrelsen med provstiuvalgets tilslutning kan yde et menighedsråd forskud på ligningsbeløbet for det nærmest følgende regnskabsår, jf. § 19, stk. 3, i lov om folkekirkens økonomi.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, vedrører kun tilknytning til en privat juridisk organisation. Tilknytning til en offentlig myndighed kan således ikke medføre inhabilitet efter bestemmelsen, jf. bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, (1999), s. 171. Da (X) Menighedsråd er en offentlig myndighed, kan der således ikke foreligge inhabili-

tet for kommunaldirektør (B) ved eventuel deltagelse i (X) Kommunes behandling af sager vedrørende (X) Menighedsråd efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. Speciel inhabilitet vil derimod eventuelt efter omstændighederne foreligge ved behandlingen af sådanne konkrete sager efter (opsamlings)bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Se bl.a. sagen med mit j.nr. 2000-3077-709. Sagen bliver trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001 som sag 5-2, men kan indtil videre findes på ombudsmandens hjemmeside www.ombudsmanden.dk. [Er nu optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001 som sag 11-2, s. 311; min tilføjelse].

Det er min opfattelse at de sager som kommunaldirektør (B) eventuelt måtte blive specielt inhabil i i kraft af sit medlemskab af (X) Menighedsråd, ikke er af et sådant omfang eller af en sådan art at det kan medføre generel inhabilitet. På dette punkt er jeg således enig med Indenrigsministeriet."

Jeg foreslog myndighederne at notatet skulle danne baggrund for nærmere drøftelser om sagen. Den 5. november 2002 blev der således afholdt et møde om sagen mellem Folketingets Ombudsmand, X Kommune, Tilsynsrådet for Z Amt og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Konklusionen på mødet blev at X Kommune skulle forsøge at udarbejde udkast til skriftlige retningslinjer med henblik på at afbøde betænkelighederne ved at kommunaldirektør B bestred de to hverv samtidig.

Efter at jeg den 20. december 2002 havde modtaget et udkast til retningslinjer i form af et tillæg til X Kommunes kasse- og regnskabsregulativ og den 27. januar 2003 havde modtaget bemærkninger hertil fra A, skrev jeg den 5. marts 2003 følgende til X Kommune:

"På baggrund af mit notat i sagen af 22. august 2002 blev der den 5. november 2002 afholdt et møde med deltagelse af (X) Kommune, Tilsynsrådet for (Z) Amt, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Folketingets Om-

budsmand. På mødet blev konkluderet at (X) Kommune skulle forsøge at udarbejde udkast til skriftlige retningslinjer som kunne afbøde betænkelighederne ved at kommunaldirektør (B) samtidig med sit hverv som kommunaldirektør er medlem af bestyrelsen af (P) som (X) Kommune bruger som sin hovedbankforbindelse, jf. referat af mødet af 7. november 2002.

Med brev af 19. december 2002 modtog jeg fra (X) Kommune et forslag til retningslinjer i form af et tillæg til (X) Kommunes kasse- og regnskabsregulativ. Det blev i brevet oplyst at forslaget var udarbejdet i samarbejde med Kommunernes Revisionsafdeling, at det havde været forelagt for økonomiudvalget, og at retningslinjerne på ny ville blive forelagt økonomiudvalget når ombudsmanden havde godkendt dem. Forslaget til retningslinjer har følgende ordlyd:

'Forslag til Tillæg til Kasse- og regnskabsregulativet

Retningslinjer i forbindelse med bl.a. valg af pengeinstitut.

For at fjerne enhver tvivl om inhabilitet i forbindelse med kommunaldirektørens medlemskab af bestyrelsen for (P) fastsættes følgende retningslinjer:

Samtlige administrative kompetencer, der hidtil har været tillagt kommunaldirektøren i henseende til forretninger med pengeinstitutter, overdrages til forvaltningschef (F) (stedfortræder for kommunaldirektøren) med direkte reference til økonomiudvalget.

Valg af pengeinstitut, omfattende såvel pengeindskud som kreditgivning og tjenesteydelser i øvrigt, godkendes af økonomiudvalget.

Ovennævnte retningslinjer er gældende så længe kommunaldirektøren er medlem af bestyrelsen for (P).

...'

Den 17. januar 2003 sendte jeg kopi af referatet af mødet i sagen og af udkastet til retningslinjer til (A) med henblik på eventuelle bemærkninger.

Den 23. januar 2003 skrev (A) bl.a. følgende til mig:

'Økonomiudvalget i (X) Kommune har i et udateret forslag kaldet *'Forslag til retningslinjer i forbindelse med valg bl.a. af pengeinstitut'* (hvorfor denne formulering. Det er ikke det sagen drejer sig om) forsøgt at få kommunaldirektørens bestyrelsespost legaliseret i (P) ved at kommuneingeniør (F) skal træde ind i de situationer, hvor kommunaldirektøren er inhabil i forholdet til samarbejdet med pengeinstitutter.

Denne ordning er efter min mening søgt og kan efter min opfattelse kun tjene det formål, at reglerne på en behændig måde forsøges omgået.

Sagen er nemlig den, at kommuneingeniør (F) for det første er kommunaldirektørens underordnede og dernæst er hans arbejdsområde teknik og miljø. Han har ikke et nævneværdigt kendskab til jura eller økonomi, det er uden for hans fagområde, hvorfor han overhovedet ikke kan varetage den omtalte funktion, uden at kommunaldirektør (B) skal inddrages i relationerne til samarbejdet med kommunens hovedbankforbindelse: (P).'

Jeg har efterfølgende telefonisk rekvireret en kopi af Regulativ for (X) Kommunes Kasse- og Regnskabsvæsen. Heraf fremgår bl.a. følgende:

1. Generelle forvaltningsbestemmelser

...

1.3 Forretningsgange

Regulativet er et rammeregulativ, og der udarbejdes hensigtsmæssige og betryggende beskrivelser af forretningsgange på en række områder.

Beskrivelse af forretningsgange godkendes af kommunaldirektøren.

...

3. Kassevirksomhed

...

3.4 Konti i pengeinstitutter

Kommunaldirektøren er sammen med afdelingslederen for økonomi bemyndiget til at oprette og nedlægge bank-, sparekasse- og

girokonti. Kommunaldirektøren bestemmer, hvilke personer, der i forening, er berettiget til at disponere.

Alle konti skal oprettes i kommunens navn.

3.5. Anbringelse og sikring af midler

Midler, der af hensyn til de daglige forretninger ikke skal foreligge kontant, skal ind sættes i et pengeinstitut eller på postgirokonto, eller anbringes i sådanne obligationer eller investeringsbeviser, i hvilke fondes midler kan anbringes.

Anbringelsen skal ske i kommunens navn.

Økonomiudvalget kan fastlægge nærmere retningslinjer for anbringelse af midler.

...

BILAG

...

Regler for konti i pengeinstitutter

1. Indledning

De nærmere regler for konti i pengeinstitutter fremgår af kasse- og regnskabsregulativets afsnit 3.4.

Med henvisning hertil fastsættes følgende:

2. Oprettelse og nedlæggelse af konti

Bemyndigelsen til at oprette og nedlægge konti er henlagt til kommunaldirektøren og afdelingslederen for økonomi.

I de tilfælde hvor kommunen lader beløb binde på tidsindskud oprettes og nedlægges disse konti af det pågældende pengeinstitut.

Alle konti skal oprettes i kommunens navn.

3. Hvem kan disponere

Beslutningen om hvem der kan disponere over kommunens pengekonti træffes af kommunaldirektøren.

Der udarbejdes sædvanlig fuldmagtsforhold, hvoraf skal fremgå at der altid skal underskrives to i forening.

4. Overførselskonti

Ved overførsel af løn, pension og andre ydelser m.v. anvendes oftest bankkonto, og i disse tilfælde skal der foreligge skriftlig dokumentation fra modtager på kontonummers rigtighed.'

Mine bemærkninger til forslaget til retningslinjer:

Jeg har ingen bemærkninger til at retningslinjerne til at afbøde betænkelighederne ved at kommunaldirektør (B) bestrider de to hverv samtidig, fastsættes i et tillæg til (X) Kommunes kasse- og regnskabsregulativ.

I mit notat af 22. august 2002 i sagen anførte jeg følgende om hvad retningslinjerne bør indeholde:

'For i højere grad at afbøde betænkelighederne mener jeg at der bør udarbejdes (skriftlige) retningslinjer for hvornår (B) som følge af at han er medlem af bestyrelsen for (P), ikke kan deltage i behandlingen af kommunens sager, og at disse sager bør dække et bredere område end blot de sager hvor (P) har en direkte interesse i sagens udfald. Også visse andre sager vedrørende kommunens økonomiske dispositioner, f.eks. anbringelsen af kommunens økonomiske midler og tilsynet og kontrollen hermed, der kun mere indirekte har betydning for (P), bør beskrives som sager som (B) ikke kan deltage i behandlingen af.

Det bør i retningslinjerne nærmere angives hvem der i stedet har det øverste administrative ansvar for behandlingen af disse sager, og hvem den pågældende refererer til. Jeg bemærker i den forbindelse at (B) i de tilfælde hvor han er specielt inhabil, ikke blot er afskåret fra at medvirke ved sagens afgørelse, men i det hele taget skal undlade at deltage i sagens behandling, jf. forvaltningsloven § 3, stk. 3.'

Det er min opfattelse at (X) Kommunes forslag til retningslinjer ikke fuldt ud opfylder de forudsætninger som er nævnt i notatet. Dette gælder navnlig i relation til spørgsmålet om at sagerne bør dække et bredere område end blot de sager hvor (P) har en direkte interesse i sagens udfald. Herudover mener jeg at retningslinjerne når de udformes som et tillæg til kasse- og regnskabsregulativet, bør forholde sig til kasse- og regnskabsregulativets bestemmelser. Endelig bør det fremgå af retningslinjerne at den person

som opgaverne overlades til, skal have den fornødne indsigt til at kunne udføre opgaverne. Retningslinjer kunne f.eks. formuleres i retning af følgende:

'Disse retningslinjer er udarbejdet med henblik på at undgå habilitetskonflikter som følge af at kommunaldirektør (B) er medlem af bestyrelsen af (P):

Kommunaldirektør (B) må ikke deltage i behandlingen af sager/beskæftige sig med forhold vedrørende anbringelse af (X) Kommunes likvide midler og tilsynet og kontrollen hermed, herunder sager om valg af pengeinstitutter og løbende mellemværende med pengeinstitutter. (B) kan således f.eks. ikke udøve de funktioner der er nævnt i punkt 3.4 i kasse- og regnskabsregulativet og i bilaget hertil vedrørende regler for konti i pengeinstitutter. Han kan heller ikke godkende forretningsgange der udarbejdes i relation til de nævnte bestemmelser, jf. herved pkt. 1.3 i regulativet.

Det øverste administrative ansvar for sager af denne type skal i stedet overlades til en anden person ansat i kommunens administration, f.eks. en forvaltningschef med direkte reference til økonomiudvalget. Personen skal have den fornødne økonomiske indsigt til at kunne udføre de pågældende funktioner. Valg af pengeinstitut omfattende såvel pengeindskud som kreditgivning og tjenesteydelser i øvrigt skal godkendes af økonomiudvalget eller kommunalbestyrelsen.

Retningslinjerne bortfalder hvis kommunaldirektør (B) udtræder af bestyrelsen for (P).'

På det foreliggende grundlag mener jeg at (X) Kommune bør ændre forslaget til tillægget til kasse- og regnskabsinstruksen i lyset af det jeg har anført. Jeg beder dog først om at modtage (X) Kommunes bemærkninger hertil. Jeg har samtidig sendt kopi af dette brev til Tilsynsrådet for (Z) Amt og til Indenrigsministeriet med anmodning om at modtage eventuelle bemærkninger til det som jeg har anført."

Tilsynsrådet for Z Amt og Indenrigs- og Sundhedsministeriet meddelte i breve af henholdsvis den 10. marts 2003 og den 11. marts 2003 at de ikke havde bemærkninger til mit brev af 5. marts 2003 til X Kommune.

I brev af 27. marts 2003 oplyste X Kommune at kommunaldirektøren umiddelbart før et møde i økonomiudvalget den 18. marts 2003 hvor sagen skulle drøftes, havde meddelt skriftligt at han med øjeblikkelig virkning udtrådte af bestyrelsen for P. Kommunen foretog sig herefter ikke mere i sagen.

Ombudsmandens udtalelse

“Jeg fastholder den retsopfattelse som er anført i mit notat af 22. august 2002 og i mit brev af 5. marts 2003 til (X) Kommune.

I lyset af at kommunaldirektør (B) nu er udtrådt af bestyrelsen for (P), foretager jeg mig imidlertid ikke mere i sagen. ”

NOTER: (*) FOB 1975, s. 158, FOB 1981, s. 98 og 115, FOB 1988, s. 69, og FOB 1991, s. 173.

4-2. Borgmestre og kommunaldirektører som (det offentlige) repræsentanter i pengeinstitutters bestyrelse – inhabilitet

Forvaltningsret 1114.2. – Pengevæsen mv. 2.

Ombudsmanden blev gennem behandlingen af en konkret sag om habilitetsproblemer for en kommunaldirektør opmærksom på at også kommunens borgmester var medlem af bestyrelsen for et pengeinstitut som kommunen brugte som sin hovedbankforbindelse. Borgmesteren var udpeget af økonomi- og erhvervsministeren som det offentlige repræsentant i bestyrelsen. Ombudsmanden rejste som følge heraf en sag af egen drift om forholdet mellem på den ene side lovgivningen om udpegning af repræsentanter til bestyrelser for pengeinstitutter og på den anden side ombudsmandens og Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis om at det er uforeneligt med hvervet som borgmester at være medlem af bestyrelsen for et pengeinstitut som kommunen bruger som sin hovedbankforbindelse.

Lovgivningen om at der skulle udnævnes en repræsentant for det offentlige til et pengeinstituts bestyrelse var blevet ophævet, og udnævnelsesperioderne for de borgmestre der allerede var udnævnt til bestyrelser for pengeinstitutter der fungerede som kommunens (hoved)bankforbindelse, var udløbet eller tæt på at udløbe. Under hensyn hertil kunne det forhold at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke havde fundet anledning til at foretage sig yderligere vedrørende sagen, ikke give ombudsmanden anledning til bemærkninger.

Som følge af sagen og den nævnte sag om kommunaldirektørens habilitet ville Finansstilsynet i forbindelse med en revision af en vejledning om krav i den finansielle lovgivning til bl.a. bestyrelsesmedlemmers egnethed og hæderlighed medtage en beskrivelse af Indenrigs- og Sundhedsministeriets og ombudsmandens praksis i sager vedrørende borgmestres og kommunaldirektørers habilitet. (J.nr. 2003-1144-409).

I forbindelse med behandlingen af en konkret sag vedrørende spørgsmålet om det var foreneligt med en kommunaldirektørs hverv at han samtidig var medlem af bestyrelsen for det pengeinstitut som kommunen brugte som sin hovedbankforbindelse, blev jeg opmærksom på at også kommunens borgmester sad i bestyrelsen for pengeinstituttet. Borgmesteren var udnævnt som medlem af bestyrelsen af økonomi- og erhvervsministeren som det offentlige repræsentant.

Jeg udskilte spørgsmålet til behandling på en særskilt sag. Jeg aftalte med Indenrigs- og Sundhedsministeriet at ministeriet skulle overveje den generelle problemstilling vedrørende forholdet mellem på den ene side lovgivningen om udpegning af repræsentanter i pengeinstitutter og på den anden

side ombudsmandens og Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis vedrørende sager om borgmestres habilitet i tilfælde hvor en borgmester er medlem af bestyrelsen for et pengeinstitut som anvendes af kommunen.

I brev af 31. marts 2003 skrev Indenrigs- og Sundhedsministeriet følgende til mig:

”I forbindelse med et møde hos Folketingets Ombudsmand den 5. november 2002 vedrørende sagen om (A)’s klage over kommunaldirektøren i (X) Kommune (j.nr. 2000-2844-409) blev Indenrigs- og Sundhedsministeriet bekendt med, at (X) Kommunes borgmester (B) var medlem af bestyrelsen for (P) pengeinstitut der er (X) Kommunes hovedpengeinstitut. Det blev endvidere oplyst under mødet, at borgmester (B) var udnævnt til be-

styrelsen af økonomi- og erhvervsministeren som det offentlige repræsentant.

Det blev aftalt på mødet, at ministeriet skulle overveje den generelle problemstilling vedrørende forholdet mellem på den ene side lovgivningen om udpegning af det offentlige repræsentanter i pengeinstitutter og på den anden side ombudsmandens og Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis vedrørende sager om borgmestres habilitet i tilfælde, hvor en borgmester er medlem af bestyrelsen for et pengeinstitut, der anvendes af kommunen.

I den anledning kan Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyse følgende efter drøftelse med Finanstilsynet:

1. I forhold til den konkrete sag vedrørende borgmester (B) kan det oplyses at (B) var udpeget som medlem af (P) pengeinstitut i medfør af § 13, stk. 1, i den dagældende lov om banker- og sparekasser m.v., hvorefter en sparekasses bestyrelse skulle bestå af mindst 5 medlemmer, hvoraf et medlem udnævnes af økonomi- og erhvervsministeren, mens de øvrige medlemmer vælges af repræsentantskabet. Den dagældende lov om banker og sparekasser m.v. indeholdt tilsvarende bestemmelser vedrørende bestyrelsen i banker, andelskasser og sammenslutninger af andelskasser, jf. § 9, stk. 1, § 15 e, stk. 1, og § 15 j, stk. 1.

Ved lov nr. 197 af 9. april 2002 om ændring af lov om banker og sparekasser mv., lov om forsikringsvirksomhed og realkreditloven, blev reglerne vedrørende offentlige repræsentanter i den finansielle sektor ophævet. I den forbindelse blev bl.a. bestemmelsen i § 13, stk. 1, i lov om banker og sparekasser m.v. ændret, således at der ikke længere udnævnes offentlige repræsentanter i bestyrelsen for sparekasser. Lovændringen medførte tilsvarende ændringer i de hidtidige regler om offentlige repræsentanter i bestyrelsen i banker, andelskasser og sammenslutninger af andelskasser.

Det blev endvidere ved lovændringen fastsat, at bestyrelsesmedlemmer, som er

udpeget af økonomi- og erhvervsministeren, fortsætter med at varetage hvervet indtil 31. december 2003, medmindre udnævnelsesperioden udløber forinden.

I brev af 15. november 2002 til borgmester (B) oplyste økonomi- og erhvervsministeren, at udnævnelsesperioden for borgmesterens hverv som medlem af bestyrelsen i (P) udløber den 31. december 2002, og at det ikke er muligt at foretage en genudnævnelse til hvervet, da ordningen med offentlige repræsentanter i pengeinstitutter skal bortfalde, jf. herved den ovenfor beskrevne lovændring.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på den baggrund ikke grundlag for at foretage yderligere i anledning af de oplysninger, der fremkom på mødet den 5. november 2002 om borgmester (B)'s medlemskab af (P) pengeinstitut.

2. Det kan vedrørende den generelle problemstilling oplyses, at Finanstilsynet har oplyst over for Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der ultimo januar 2003 er én borgmester, der efter den dagældende lovgivning er udpeget som det offentlige repræsentant i et pengeinstitut. Finanstilsynet har endvidere oplyst, at det pågældende pengeinstitut ikke er kommunens hovedpengeinstitutforbindelse, og at den pågældende borgmesters hverv udløber i sommeren 2003.

Under henvisning til Finanstilsynets oplysninger om den aktuelle status vedrørende borgmestre, der efter den dagældende lovgivning er udpeget som det offentlige repræsentanter i et pengeinstitut, samt til, at der ikke længere udnævnes offentlige repræsentanter i bestyrelsen for pengeinstitutter, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Finanstilsynet ikke fundet anledning til at foretage yderligere vedrørende habilitetsproblemer for borgmestre, der udpeges som det offentlige repræsentant i et pengeinstitut, der anvendes af kommunen.

3. Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Finanstilsynet har imidlertid fundet anledning til at overveje, om der i forbindelse med

Finanstilsynets vurdering af egnethed og hæderlighed af bestyrelsesmedlemmer i pengeinstitutter – den såkaldte fit & proper behandling – kan indgå en hensyntagen til ombudsmandens og Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis i sager om borgmestres habilitet i tilfælde, hvor en borgmester er medlem af bestyrelsen for et pengeinstitut, der benyttes af kommunen.

Kravene i lovgivningen til bestyrelsesmedlemmers egnethed og hæderlighed er for pengeinstitutter fastsat i § 6, stk. 6-10, i lov om banker og sparekasser m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 654 af 8. juli 2002.

Bestemmelserne medfører, at Finanstilsynet kan nægte et pengeinstitut tilladelse til at drive pengeinstitutvirksomhed, hvis et medlem af pengeinstitutts (direktion eller) bestyrelse ikke opfylder en række krav til egnethed og hæderlighed.

Til brug for denne vurdering er det fastsat i Finanstilsynets vejledning af 31. maj 2000 om krav i den finansielle lovgivning til direktørers, bestyrelsesmedlemmers og aktionærers egnethed og hæderlighed, at bestyrelsesmedlemmer i pengeinstitutter skal udfylde et skema – det såkaldte Skema B – som skal sendes til Finanstilsynet. I skemaet skal bestyrelsesmedlemmet bl.a. oplyse om nuværende og tidligere ansættelsesforhold.

Lovgivningen giver ikke Finanstilsynet mulighed for ved vurderingen af en borgmesters egnethed og hæderlighed at lægge vægt på, om hvervet som borgmester er foreneligt med hvervet som bestyrelsesmedlem, og det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Finanstilsynets opfattelse, at Finanstilsynets fit & proper behandling ikke vil være egnet til at foretage vurderinger af borgmestres habilitet.

Finanstilsynet vil imidlertid være indstillet på at medtage en kort beskrivelse af Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Folketingets Ombudsmands praksis i sager om borgmestres habilitet i en revideret udgave af Finanstilsynets vejledning om krav i den finansielle lovgivning til direktørers, besty-

relsesmedlemmers og aktionærers egnethed og hæderlighed (fit & proper).

Efter aftale med Finanstilsynet vedlægges en revideret udgave af vejledningen, idet Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal anmode om Folketingets Ombudsmands eventuelle bemærkninger til vejledningens afsnit 7, ligesom Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal anmode om ombudsmandens eventuelle bemærkninger til det i dette brev i øvrigt anførte."

Den 2. maj 2003 svarede jeg følgende:

"1. Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke grundlag for at foretage sig yderligere i relation til borgmester for (X) Kommune, (B)'s, medlemskab af bestyrelsen for (P) pengeinstitut. Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på at borgmesterens udnævnelsesperiode som medlem af bestyrelsen for pengeinstituttet udløb den 31. december 2002, og at der som følge af ændringen af bank- og sparekasseloven ikke er mulighed for genudnævnelse. Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

2. Finanstilsynet har oplyst over for Indenrigs- og Sundhedsministeriet at der ultimo januar kun er én borgmester der efter de dagældende regler i bank- og sparekasseloven er udpeget som det offentliges repræsentant i et pengeinstitut. Det pågældende pengeinstitut er ikke kommunens hovedpengeinstitutforbindelse, og den pågældende borgmesters hverv udløber i sommeren 2003. På den baggrund har Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Finanstilsynet ikke fundet anledning til at foretage sig mere vedrørende habilitetsproblemer for borgmestre der udpeges som det offentliges repræsentant i et pengeinstitut der anvendes af kommunen. Heller ikke dette kan give mig anledning til bemærkninger.

3. Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyser at lovgivningen vedrørende bestyrelsesmedlemmers egnethed og hæderlighed – dvs. bestemmelserne i § 6, stk. 6-10, i bank- og sparekasseloven – ikke giver Finanstilsynet mulighed for ved vurderingen af en

borgmesters egnethed og hæderlighed (den såkaldte fit & proper-behandling) at lægge vægt på om hvervet som borgmester er foreneligt med hvervet som bestyrelsesmedlem.

Finanstilsynet er imidlertid indstillet på i forbindelse med en revidering af tilsynets vejledning af 31. maj 2000 om krav i den finansielle lovgivning til direktørers, bestyrelsesmedlemmers og aktionærers egnethed og hæderlighed at medtage en kort beskrivelse af Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Folketingets Ombudsmands praksis i sager om borgmestres habilitet. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har vedlagt en revideret udgave af vejledningen hvor der er indføjet et afsnit som beskrevet.

Jeg er enig i at Finanstilsynet ved vurderingen af en borgmesters egnethed og hæderlighed efter reglerne i bank- og sparekasseloven ikke har mulighed for at lægge vægt på om hvervet som borgmester er foreneligt med hvervet som bestyrelsesmedlem. Bl.a. på den baggrund mener jeg også at det er hensigtsmæssigt i den nævnte vejledning at gøre opmærksom på de eventuelle habilitetsproblemer for borgmestre som bliver udpeget til bestyrelsen for et pengeinstitut, gennem en beskrivelse af Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Folketingets Ombudsmands praksis.

Imidlertid er det min opfattelse at det i samme forbindelse ville være naturligt også i vejledningen at beskrive de eventuelle habilitetsproblemer der kan opstå for en kommunaldirektør. Det kunne gøres på følgende måde:

Overskriften til afsnit 7 skulle ændres til: 'Borgmestres og kommunaldirektørers inhabilitet i forbindelse med varetagelse af hvervet som bestyrelsesmedlem/bestyrelsesformand i pengeinstitutter, der anvendes af kommunen.'

Som et tredje afsnit kunne indføres:

'Folketingets Ombudsmand har i en redogørelse af 7. april 2003 (j.nr. 2000-2844-409) udtalt at der som udgangspunkt må være i

det væsentlige de samme betænkeligheder ved at en kommunaldirektør er medlem af bestyrelsen af et pengeinstitut som kommunen anvender som sin hovedbankforbindelse, som der vil være ved borgmesterens medlemskab, og at det i denne sammenhæng ikke er afgørende om kommunaldirektøren er menigt medlem eller næstformand [eller formand].

Derimod fandt ombudsmanden at betænkelighederne ved at en kommunaldirektør bestrider de to hverv samtidig, bedre kan afbødes gennem fastsættelse af nærmere retningslinjer for administration, kontrol mv. end tilfældet er for borgmesteren.

Sagen [er optrykt i denne beretning som sag 4-1; min bemærkning].

Hvis Finanstilsynet i forbindelse med fit & proper-vurderingen af nye bestyrelsesmedlemmer mv. for et pengeinstitut bliver opmærksom på at det pågældende nye bestyrelsesmedlem er enten borgmester eller kommunaldirektør, mener jeg at Finanstilsynet særskilt bør henlede den pågældendes opmærksomhed på Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Folketingets Ombudsmands praksis i sager om borgmestres og kommunaldirektørers habilitet som beskrevet i afsnit 7 i vejledningen.

Jeg beder om at Indenrigs- og Sundhedsministeriets efter at have drøftet sagen med Finanstilsynet kommer med sine bemærkninger til de ovennævnte forslag."

Den 19. maj 2003 skrev Indenrigs- og Sundhedsministeriet bl.a. således til mig:

"Efter drøftelse med Finanstilsynet kan Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyse, at Finanstilsynet vil være indstillet på ved førstkommande revision af den omhandlede vejledning tillige at indføre den af Folketingets Ombudsmand foreslåede formulering vedrørende habilitetsproblemer for kommunaldirektører, ligesom Finanstilsynet er enig med Folketingets Ombudsmand i den foreslåede procedure i tilfælde, hvor tilsynet i forbindelse med fit & proper vurderingen af nye bestyrelsesmedlemmer mv. for et pen-

geinstitut bliver opmærksom på, at det pågældende nye bestyrelsesmedlem er enten borgmester eller kommunaldirektør.”

Jeg meddelte herefter den 27. maj 2003 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

4-3. Aktindsigt i kollektive aftaler om arbejdsforhold

Forvaltningsret 11241.2 – 115.1.

En faglig organisation bad en kommune om kopi af samtlige aftaler der ikke figurerede i de centrale overenskomster – rammeaftaler og andre aftaler – og som vedrørte løn- og ansættelsesforhold. I et bilag til ønsket om aktindsigt var det forklaret hvilke former for aftaler som var omfattet af anmodningen, og der var opregnet et stort antal faggrupper som var omfattet af ønsket om aktindsigt. Sagen blev indbragt for tilsynsrådet og Indenrigsministeriet som udtalte at kommunen var berettiget til at afslå anmodningen da den tilsigtede at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager. Ombudsmanden kritiserede ikke udtalelserne, men gjorde opmærksom på at kommunen lovligt kunne have imødekommet anmodningen da offentlighedsloven er en minimumslov. (J.nr. 2002-1321-801).

I et brev af 2. november 1999 til Præstø Kommune bad den faglige organisation A om at få tilsendt kopi af samtlige decentrale aftaler om løn-, tillægs- og ansættelsesforhold på KL/KTO-området samt kommunens personalepolitik. I et brev af 29. november 1999 rykkede A kommunen for svar. Det var desuden anført i brevet at for det tilfælde at der var tvivl om indholdet af anmodningen, havde A specificeret denne i et vedlagt bilag 1. Dette bilag havde følgende ordlyd:

”Kompletteringer til anmodning om aktindsigt

Vi skal bede om aktindsigt i samtlige aftaler der ikke figurerer i de centrale overenskomster, rammeaftaler og andre aftaler, og som vedrører løn- og ansættelsesforhold på nedenstående overenskomstområder.

Anmodningen omfatter således:

- a. Decentrale aftaler om indplaceringer, grundløn, funktionsløn, kvalifikationsløn og resultatløn.
- b. Decentrale aftaler om konvertering af ulempe tillæg
- c. Decentrale arbejdstidsaftaler og tillæg i forbindelse hermed
- d. Lokale aftaler til implementering af direktiv 97/18/EF om deltidsarbejde
- e. Samtlige institutioner i kommunen ligesom institutioner hvor kommunen må have indgået driftsoverenskomst
- f. Personalepolitikken

Aktindsigten vedrører følgende faggrupper:

Akademikere
Assistenten, mestre og driftsledere
Arbejdsformænd
Brandfolk
Beredskabspersonale
Bibliotekarer
Bygningskonstruktører
Dagplejere
Ergoterapeuter og fysioterapeuter
Gasmekanikere
Hal- stadion- og idrætsinspektører
Husassistenter
Håndværkere, montører, overmontører, elektronikteknikere, datamekanikere og kokke mfl.
Ikke-faglærte lønarbejdere i rengørings- og køkkenarbejde
Journalister
Kantine- og rengøringsledere
Konstruktører
Kontor- og edb-personale
Kort- og Landmålingsteknikere
Laboratorie- og miljøpersonale
Lærere på ungdoms- og sprogskoler
Ledende personale på ungdoms- og sprogskoler
Lærere i folkeskolen
Ledende personale i folkeskolen
Ledere og mellemlidere i kommunal ældreomsorg

Ledere og mellemledere indenfor FOA/
LAF-området

Ledende pædagogisk personale ved dag-
institutioner, skolefritidsordninger, klub-
ber m.v.

Ledende værkstedspersonale

Medarbejdere ved kommunale flyveplad-
ser

Pædagogisk uddannet personale på dag-
institutioner, skolefritidsordninger, klub-
ber mm.

Pædagogisk personale i dagplejeordnin-
ger og central pladsanvisning

Pædagogmedhjælperområdet

Rengøringsassistenter

Sygeplejersker

Socialpædagoger og hjemmevejledere
mfl.

Social- og sundhedshjælpere og social- og
sundhedsassistenter mfl.

Socialrådgivere og socialformidlere

Specialarbejdere

Tandplejere

Tandklinikassistenter

Tekniske assistenter, tekniske tegnere,
bygge- og maskinteknikere

Økonomaer/køkkenledere.”

A meddelte i et brev af 2. december 1999 Præstø Kommune at organisationen, henset til sagsbehandlingstiden og det forhold at problemet ikke var enkeltstående, så sig nødsaget til at klage til Tilsynsrådet for Storstrøms Amt. I et brev af 9. december 1999 svarede Præstø Kommune at kommunen ikke havde modtaget A's brev af 2. november 1999, og kommunen tilføjede at med hensyn til klagen til tilsynsrådet afventede kommunen besked fra tilsynsrådet.

Med brev af 10. december 1999 sendte A Præstø Kommune en kopi af organisationens brev af 2. november 1999, og den 6. januar 2000 svarede kommunen herpå. I brevet var bl.a. anført følgende:

”Selvom jeg er Personalechef i Præstø Kom-
mune er jeg ikke i besiddelse af 'samtlige de-
centrale aftaler om løn- tillægs- og ansættel-
sesforhold på KL/KTO-området ...'.

En del af disse aftaler er nemlig kutymeaf-
taler, der ikke er nedskrevne. Aktindsigt i al-
mindelig forstand kun vanskeligt lader sig
praktisere i disse tilfælde.

Foreningen beder også om en kopi af
'kommunens personalepolitik'. Personale-
politik er samlebetegnelsen for alle de hen-
sigtserklæringer og aftaler, der er vedrøren-
de personalets forhold. Disse er ikke alle
nedskrevne, men baserer sig i vidt omfang
på kutymer.

Der er i øjeblikket et arbejde i gang med at
revidere de skriftlige aftaler, der sidder i
'personalehåndbogen', og hvoraf en del
trænger til modernisering – fx som følge af
ny arbejdstids-, samarbejds- og sikkerheds-
samt lønregler.

Præstø Kommune har kontaktet Kommu-
nernes Landsforening, der har oplyst, at der
er aftalt møde mellem A og Kommunernes
Landsforening den 17. januar 2000 til afkla-
ring af, hvordan og i hvilket omfang aktind-
sigten kan gennemføres.

Når denne afklaring er sket, vil Præstø
Kommune sporenstregs realisere aktindsigt-
ten.

Dersom foreningen ikke kan vente til efter
dette møde, kan foreningen aftale tid til et
møde med undertegnede til præcisering af
aktindsigtsønskerne, ekstrahering af det, der
er omfattet af aktindsigt osv.”

Den 7. januar 2000 klagede A til Tilsynsrådet
for Storstrøms Amt som besvarede henven-
delsen den 5. juni 2000. Tilsynsrådet anførte
at Præstø Kommune lovligt kunne afslå be-
gæringen om aktindsigt efter reglerne i of-
fentlighedslovens § 4, stk. 3, og § 13, stk. 1,
nr. 5. Hvad den førstnævnte bestemmelse
angik, anførte tilsynsrådet at A's begæring
om aktindsigt reelt tilsigtede at skabe ad-
gang til en ubestemt flerhed af sager der var
blevet journaliseret i en bestemt periode. Det
fremgår endvidere af udtalelsen at Præstø
Kommunes svar af 6. januar 2000 ikke var i
overensstemmelse med reglen i offentlig-
hedslovens § 16 om behandling af begærin-
ger om aktindsigt, og at den heller ikke var i

overensstemmelse med reglen i forvaltningslovens § 22 om begrundelse af forvaltningsafgørelser.

A klagede den 17. august 2000 til Indenrigsministeriet over tilsynsrådets udtalelse. Det fremgik af klagen at A havde anmodet om aktindsigt i kollektive arbejdsretlige aftaler på det kommunale område i 11 kommuner i Storstrøms Amt. Det fremgik videre at klagen omfattede tilsynsrådets udtalelser vedrørende 8 af disse kommuner idet det nødvendige materiale var blevet udleveret af 3 af kommunerne.

Den 15. august 2001 afgav Indenrigsministeriet en udtalelse om sagen. Ministeriet udtalte bl.a. følgende:

”Offentlighedslovens § 4, stk. 3, giver (...) som udgangspunkt ikke en myndighed adgang til at afvise udlevering af bestemte dokumenter under henvisning til manglende angivelse af sagen, hvis myndigheden dog på andet grundlag kan identificere det eller de konkrete dokumenter, der ønskes udleveret. Bestemmelsen gør det dog berettiget at meddele afslag, uanset at genstanden for begæringen er let identificerbar, hvis begæringen reelt tilsigter at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager.

Der henvises til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, side 127.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, indebærer således, at en begæring om aktindsigt kan afslås, hvis det ikke er muligt for myndigheden rent faktisk at identificere de sager eller dokumenter, der er omfattet af en aktindsigtsbegæring. Derudover indebærer bestemmelsen, at begæringen kan afslås, hvis den omfatter en ubestemt flerhed af sager, herunder alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, eller alle sager af en bestemt art.

(A)’s anmodning om aktindsigt i brev af 2. november 1999 tilsigter efter Indenrigsministeriets opfattelse at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager. Det forhold, at (A) ved brev af 29. november 1999 har specificeret anmodningen til at omfatte decentrale og

lokale aftaler på fem områder vedrørende mere end 40 faggrupper, findes ikke at kunne føre til et andet resultat. Indenrigsministeriet har herved bl.a. lagt vægt på, at specifikationen har en generel karakter og ikke indikerer et konkret kendskab til aftaler vedrørende faggrupper, som er indgået i netop Præstø Kommune.

Indenrigsministeriet har ved en gennemgang af (A)’s henvendelse således ikke fundet grundlag for at antage, at Tilsynsrådet for Storstrøms Amt har tilsidesat lovgivningen, eller at den retsopfattelse, tilsynsrådet har givet udtryk for vedrørende offentlighedslovens § 4, stk. 3, er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag.

Da afslag på aktindsigt således efter Indenrigsministeriets opfattelse kan meddeles under henvisning til offentlighedslovens § 4, stk. 3, finder Indenrigsministeriet ikke anledning til at tage stilling til, hvorvidt tilsynsrådets udtalelse om, at Præstø Kommune kunne meddele afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, er i overensstemmelse med lovgivningen.”

A klagede til mig over Indenrigsministeriets udtalelse i et brev af 22. april 2002. Den 2. juli 2002 meddelte jeg A at jeg havde bedt myndighederne om udtalelser og om udlån af sagens akter. Jeg oplyste samtidig at jeg anså det for mest korrekt at begrænse min undersøgelse til spørgsmålet om hvorvidt afslaget på aktindsigt havde hjemmel i offentlighedslovens § 4, stk. 3, da Indenrigsministeriet havde begrænset sin behandling af sagen til dette spørgsmål.

I et brev af 2. juli 2002 anmodede jeg Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en udtalelse, og jeg bad desuden ministeriet om at indhente en udtalelse fra Tilsynsrådet for Storstrøms Amt og Præstø Kommune. I den forbindelse anmodede jeg om at Præstø Kommune i sin udtalelse uddybe formuleringen i kommunens brev af 6. januar 2000 til A om at personalechefen i Præstø Kommune ikke var i besiddelse af ”samtlige de-

centrale aftaler om løn- tillægs- og ansættelsesforhold på KL/KTO-området ...". Endvidere anmodede jeg om at kommunen nærmere redegjorde for journaliseringspraksis for så vidt angår det aftalemæssige grundlag for de enkelte ansættelsesforhold i kommunen. Jeg bad desuden om at kommunen redegjorde for om der i kommunens budget og regnskab eller bilag hertil blev henvist til aftalegrundlaget for de forskellige faggrupper der var ansat i kommunen. Endelig bad jeg om at kommunen redegjorde for hvordan oplysninger om aftalegrundlaget i de enkelte ansættelsesforhold indgik i forbindelse med kommunens lønudbetalinger.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fremsendte med brev af 22. maj 2003 udtalelser fra Tilsynsrådet for Storstrøms Amt og Præstø Kommune. I brevet meddelte ministeriet endvidere at ministeriet henholdt sig til sin udtalelse af 15. august 2001 vedrørende fortolkningen af offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Af Præstø Kommunes udtalelse af 25. juli 2002 fremgik det at kommunen i marts 2000 orienterede Tilsynsrådet for Storstrøms Amt om at begæringen om aktindsigt efter kommunens opfattelse ikke opfyldte betingelserne i offentlighedslovens § 4, stk. 3, idet det ikke var konkretiseret hvilke dokumenter A ønskede. Det var videre anført at dersom A eventuelt på et møde præciserede sine ønsker, ville Præstø Kommune efterkomme disse med de begrænsninger der fulgte af reglerne om tavshedspligt. Endvidere anførte kommunen følgende:

"Folketingets Ombudsmand har bedt om en uddybning af

1. udtalelsen om, at jeg ikke er i besiddelse af 'samtlige decentrale aftaler om løn, tillægs- og ansættelsesforhold på KL/KTO-området ...'

1.1. I brevet af 6. januar 2000 nævner jeg en række kutymere, som ikke er nedskrevne, men ikke desto mindre bindende.

På de fleste af kommunens institutioner indgås der løbende aftaler fx om

1.1.1. Vagtplaner og bytning af vagter – da de indgås på personalemøder under medvirken af ledelse og tillidsmand kan de betegnes som kollektive og decentrale aftaler om ansættelsesforhold, om end de ikke alle nedskrives.

1.1.2. Budgettets anvendelse (herunder lokale principper) drøftes ligeledes på personalemøder i MEDorganisationen. Disse møder munder ofte ud i beslutninger, der må betegnes som kollektive aftaler og vedrørende ansættelsesforholdene. Der tages oftest, men ikke altid, referat af disse møder.

1.1.3. Pauser osv.

Jeg har som personalechef kopi af de skriftlige referater af MEDmøder, men kun viden om vagtplanændringer via den enkelte ansattes lederattesterede timeforbrugsindberetning. Pausepolitikken klares i høj grad ved gensidig tilpasning.

Det var for at finde ud af, i hvilken dybde (A) ønskede aktindsigt, jeg bad om et evt. møde til uddybning. Fx ville fagforeningen kunne slippe for at få alle MEDreferaterne, men de relevante med drøftelserne fx om principperne for løn osv.

2. 'journaliseringspraksis fsv angår det aftalemæssige grundlag for de enkelte ansættelsesforhold i kommunen'

2.1.1. Det aftalemæssige grundlag (mellem KL og Fagforbundene) foreligger i mappeform fra KL på Lønkontoret.

2.1.2. Den enkeltes ansættelsesforhold er beskrevet i et ansættelsesbrev, hvori det blandt andet anføres efter hvilken overenskomst ansættelsen sker.

2.1.3. Ansættelsesbrevene for den enkelte er samlet i en personalemappe på lønkontoret sammen med den oprindelige ansøgning, bankkontonr., tavshedserklæringer mv., kopi af indgåede decentrale aftaler fx om Ny Løn og de seneste 2 års lønsedler osv.

3. 'om der i kommunens budget og regnskab eller bilag hertil henvises til aftalegrundlaget for de enkelte aftalegrupper'

3.1. Der er en normeringsplan i budgettet fordelt på institutioner, men ikke på aftalegrupper (fx PMF, HK).

3.2. I regnskabet er der den dertil svarende regnskabsudgift, men heller ikke specificeret på aftalegrupper.

3.3. Et sådant materiale kan produceres, men foreligger altså ikke i Præstø Kommune.

4. 'aftalegrundlaget i de enkelte ansættelsesforhold indgår i forbindelse med kommunens lønudbetalinger.'

4.1.1. Selve lønudbetalingen foregår via KMD's lønsystem, der udløser lønsedler, hvoraf stillingsbetegnelse og lønklasse og -trin fremgår. Herudover kan arbejdstidsbestemte centralt forhandlede løntillæg ses på forsiden. På bagsiden er nærmere redegørelse for diverse tillæg – fx pga funktionsløns-, kvalifikationsløns- og resultatlønsaftaler.

4.1.2. Lønkontoret kan derudover se oplysningerne på dokumentationsspecifikationerne fra KMD's lønkørsler og på stamkort samt arbejdssedler, og disse er tilgængelige for den enkelte ansatte på begæring."

Tilsynsrådet for Storstrøms Amt havde i sin udtalelse af 16. august 2002 anført at tilsynsrådet senest havde udtalt sig om en tilsvarende sag den 15. juni 2000, og at tilsynsrådet ikke havde yderligere at tilføje. Vedrørende den generelle problemstilling henviste tilsynsrådet til en vedlagt kopi af et uddrag af tilsynsrådets brev af 16. oktober 2000. Heri var det bl.a. anført at A kunne have fulgt den fremgangsmåde at skaffe sig en fuldmagt fra det enkelte medlem til fuld aktindsigt i de lønaftaler der begrundede den pågældendes lønforhold. Desuden var det anført at en række betænkeligheder af principiel og praktisk karakter gjorde sig gældende om tilsynsrådet for de mange kommuner i amtet skulle gennemgå samtlige decentrale lønaftaler med henblik på en vurdering af om de kunne udleveres.

Den 3. juni 2003 sendte jeg A kopi af myndighedernes udtalelser og anmodede om at modtage organisationens eventuelle bemærkninger. Jeg modtog ikke sådanne bemærkninger.

Ombudsmandens udtalelse

"Tilsynsrådet for Storstrøms Amt og Indenrigsministeriet har afgivet vejledende udtalelser hvorefter Præstø Kommune var berettiget til at afslå (A)'s anmodning om aktindsigt. Det fremgår af tilsynsrådets udtalelse at anmodningen efter tilsynsrådets opfattelse kunne afslås både efter § 4, stk. 3, og § 13, stk. 1, nr. 5, i offentlighedsloven, mens Indenrigsministeriet alene har taget stilling til om anmodningen kunne afslås efter § 4, stk. 3. Min bedømmelse af sagen er ligeledes begrænset til spørgsmålet om anvendelsen af § 4, stk. 3.

§ 4, stk. 1 og 3, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) har følgende ordlyd:

'§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

...

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.'

Af forarbejderne til lovens § 4, stk. 3 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 212), fremgår bl.a. følgende:

'Bestemmelsen medfører, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndig-

hed. Dette betyder imidlertid ikke, at myndigheden er berettiget til at afslå en begæring om aktindsigt alene under henvisning til en manglende angivelse af sagstillørsforholdet, hvis myndigheden er i stand til på andet grundlag at identificere den sag eller det eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i.

...

Kravet om angivelse af sagen eller dokumenter i denne betyder bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds journalmateriale med henblik på herigennem at finde frem til sager, hvis dokumenter man kan have interesse i at blive gjort bekendt med.

Bestemmelsen giver heller ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.'

Justitsministeriet har i vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen (1986) anført følgende om identifikationskravet:

'Begæringens form og indhold

17. Efter offentlighedslovens § 4, stk. 3, skal en begæring om aktindsigt angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med lovens § 5, stk. 1, nr. 2, hvorefter adgangen til aktindsigt bl.a. omfatter indførelser i myndighedens journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Det kan herefter kræves, at den, der ønsker aktindsigt, i hvert fald har et vist kendskab til sagens eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Forvaltningen har altså ikke pligt til at imødekomme begæring om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode. I det omfang en sådan begæring fremsættes af pressen, bør begæringen dog normalt imødekommes, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt m.v.

I øvrigt kan det ikke udtømmende angives, hvor specificeret angivelsen af sagen eller dokumentet i det enkelte tilfælde skal være. Det, der må kræves, er, at begæringen indeholder sådanne oplysninger, at det efter indretningen af den pågældende myndigheds journaler, registre m.v. er muligt at finde frem til sagen. Angivelse af sagens journalnummer er ikke nødvendig, men heller ikke altid tilstrækkelig.

Det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede publikum om, hvilke oplysninger der i det enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde disse krav. Endvidere må det fremhæves, at der, som nævnt ovenfor under pkt. 6, ikke i almindelighed vil være noget til hinder for, at vedkommende myndighed, når omstændighederne i øvrigt taler derfor, ser bort fra kravet om, at begæringen skal angive en bestemt sag.

...'

Som det fremgår, medfører bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, at den der anmoder om aktindsigt, skal have et vist kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Begæringen om aktindsigt skal endvidere angive sagen eller dokumentet på en sådan måde at myndigheden har mulighed for at identificere sagen eller dokumentet. Er genstanden for begæringen om aktindsigt let identificerbar, men tilsigter begæringen reelt at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager, kan begæringen dog afslås. Jeg henviser til den sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 241* (s. 266f).

I den foreliggende sag anmodede (A) i et brev af 2. november 1999 Præstø Kommune om at sende kopi af samtlige decentrale aftaler om løn-, tillægs- og ansættelsesforhold på KL/KTO-området samt kommunens personalepolitik. I en oversigt som var vedlagt brevet af 29. novem-

ber 1999, blev anmodningen i et vist omfang præciseret.

Anmodningen må forstås således at den ikke omfattede nogle bestemte generelle sager vedrørende kollektive aftaler om arbejdsforhold, men derimod nogle bestemte typer af dokumenter. Ved bedømmelsen af om betingelserne ifølge offentlighedslovens § 4, stk. 3, er opfyldt, er det afgørende således ikke om (A) i tilstrækkelig grad havde kendskab til og præciserede den eller de sager som dokumenterne indgik i, men om (A) i tilstrækkelig grad havde kendskab til og præciserede de pågældende dokumenter. I oversigten som var vedlagt brevet af 29. november 1999, var anmodningen om aktindsigt præciseret på to måder idet den dels indeholdt en angivelse af hvilke typer af aftaler anmodningen omfattede, dels en opremsning af hvilke faggrupper anmodningen omfattede.

Den der anmoder om aktindsigt, skal give myndigheden sådanne oplysninger at det efter indretningen af myndighedens journaler, registre mv. er muligt for myndigheden at finde frem til dokumenterne. De oplysninger jeg har fået fra Præstø Kommune, giver mig dog ikke mulighed for at foretage en nærmere bedømmelse af i hvilket omfang kommunen efter indretningen af sit journalsystem var i stand til at finde frem til de pågældende dokumenter på grundlag af de oplysninger som fremgik af (A)'s anmodning.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, indebærer ikke alene at den der anmoder om aktindsigt, skal præcisere de dokumenter som anmodningen omfatter. Den indebærer også at den pågældende på forhånd skal have et vist kendskab til dokumenternes eksistens. Bestemmelsen giver således ikke mulighed for at gennemse alle sager eller dokumenter af en bestemt art eller alle sager eller dokumenter som er blevet journaliseret i en bestemt periode.

De dokumenter som (A) søgte aktindsigt i, var alle kollektive aftaler om arbejdsforhold. Det må antages at en faglig organisation der beskæftiger sig med arbejdsmarkedsforhold for kommunalt ansatte, har en generel viden om dels at kommunerne gennem Kommunernes Landsforening indgår og fornyr et stort antal overenskomster, dels at der på lokalt plan indgås et stort antal kollektive aftaler om arbejdsforhold som udfylder bestemmelserne i overenskomster og i tjenestemandregulativet for primærkommunerne. Spørgsmålet er om dette kan anses for tilstrækkeligt til at (A) har opfyldt betingelsen hvorefter den der anmoder om aktindsigt, på forhånd skal have et vist kendskab til de pågældende dokumenters eksistens.

Efter min opfattelse kan en sådan generel viden om forholdene på den del af arbejdsmarkedet som angår de kommunalt ansatte, ikke anses for tilstrækkelig til at anse betingelsen for opfyldt. Selv om der næppe kan stilles store krav til den pågældendes forhåndskendskab, må denne dog være af konkret karakter. I den foreliggende sag må det indebære at (A) på forhånd skulle have en konkret viden eller en konkret begrundet formodning om at Præstø Kommune besad bestemte dokumenter angående kollektive aftaler om arbejdsforhold. Hverken de breve som (A) sendte Præstø Kommune, eller den oversigt som var vedlagt brevet af 29. november 1999, giver indtryk af at (A) havde en sådan viden eller formodning. Tværtimod synes oversigten at være udformet på en sådan måde at den var egnet til at sikre at alle lokalt indgåede kollektive aftaler om arbejdsforhold for kommunalt ansatte som Præstø Kommune kunne tænkes at være i besiddelse af, var omfattet. En imødekomelse af kravet ville således reelt indebære at (A) fik mulighed for at gennemse alle dokumenter af en bestemt art som kommunen besad.

Det kan således ikke give mig anledning til bemærkninger at Tilsynsrådet for Storstrøms Amt og Indenrigsministeriet har givet udtryk for at Præstø Kommune ikke var forpligtet til at imødekomme (A)'s anmodning om aktindsigt. Kommunen kunne dog lovligt have imødekommet anmodningen, således som tre andre kommuner i Storstrøms Amt efter det oplyste har gjort, idet offentlighedsloven er en minimumslov, jf. § 4, stk. 1, 2. pkt.

Som det fremgår af Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven, påhviler det vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede publikum om hvilke oplysninger der i det enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde kravene om identifikation af den pågældende sag eller de pågældende dokumenter.

I denne sag foreslog Præstø Kommune i brevet af 6. januar 2000 at der blev holdt et

møde bl.a. med henblik på en præcisering af (A)'s ønsker om aktindsigt. Jeg har derfor ikke grundlag for at antage at kommunen har tilsidesat forpligtelsen til at vejlede (A). Tværtimod må det efter min opfattelse ofte anses for hensigtsmæssigt at en myndighed afholder et møde med den pågældende borger hvis myndigheden modtager en anmodning om aktindsigt og ikke har mulighed for med sikkerhed at fastlægge hvilke sager eller dokumenter som er omfattet af anmodningen. Herved får myndigheden mulighed for på en smidig måde at yde borgeren den nødvendige vejledning, og samtidig mindskes risikoen for at der opstår misforståelser. Desuden kan denne fremgangsmåde bidrage til at anmodningen bliver gennemført hurtigt."

NOTER: (*) FOB 1989, s. 241.

4-4. De regionale patientklagenævns årsberetninger

Forvaltningsret 2.4.

Ombudsmanden iværksatte af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, en undersøgelse af de regionale psykiatriske patientklagenævns årsberetninger for 2001 og 2002. Ombudsmanden henstillede til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at fastsætte ændrede regler for udformning af årsberetningen hvorved det bl.a. sikres at de statistiske oplysninger bliver mere præcise, og hvorved det bliver muligt at vurdere de enkelte patientklagenævns virksomhed i forhold til hinanden. (J.nr. 2002-2611-429).

De regionale psykiatriske patientklagenævn behandler klager over tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse, tilbageførsel, tvangsbehandling, tvangsfiksering i anvendelse af fysisk magt, beskyttelsesfiksering og aflåsning af patientstue.

Hvert år inden den 1. maj skal patientklagenævnene afgive en årsberetning om nævnenes virksomhed i det forgangne år. Årsberetningerne sendes bl.a. til de enkelte patientklagenævn, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Tilsynet efter grundlovens § 71, stk. 7, og Folketingets Ombudsmand.

Jeg har ved gennemgang af årsberetningen gennem flere år konstateret at der er meget betydelige forskelle mellem de enkelte nævns årsberetninger, og efter en nærmere gennemgang af årsberetningerne for 2001 iværksatte jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, en undersøgelse. Jeg anmodede i brev af 5. marts 2003 Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at udtale sig:

- om hvordan ministeriet forholder sig til årsberetningerne,
- om ministeriet havde gjort sig overvejelser om de betydelige forskelle der er i årsberetningerne, og
- om hvad ministeriet foretager sig på grundlag af årsberetningerne for at sikre at der ikke er forskelle i de enkelte patientklagenævns retsopfattelse i forhold til psykiatriloven.

I brevet af 5. marts 2003 anførte jeg i øvrigt følgende:

”Alle årsberetninger lever vel op til de minimumskrav der er stillet i brevet af 22. december 1998.

Efter at de psykiatriske patientklagenævn nu har fungeret i godt 4 år, hvor der nu foreligger årsberetninger for 3 år fra de enkelte nævn, og hvor det må konstateres at der er de omtalte meget betydelige forskelle imellem årsberetningerne fra de enkelte nævn, er det vel naturligt at der gøres status vedrørende ordningen med årsberetninger, og at der herved gøres overvejelser om hvorledes ordningen bør fungere i fremtiden. I disse overvejelser kan der efter min opfattelse (bl.a.) indgå følgende spørgsmål:

- hvad er det overordnede formål med årsberetningerne?
- hvorledes bør Indenrigs- og Sundhedsministeriet forholde sig til de enkelte årsberetninger med hensyn til en generel tilbagemelding, efterlysning af yderligere oplysninger, anbefalinger til kommende årsberetninger mv.?
- bør der tilstræbes en større ensartethed i bearbejdelsen og beskrivelsen af de statistiske oplysninger der bl.a. gør det muligt at foretage sammenligninger mellem de enkelte nævn?
- hvad er kendetegnende for at en afgørelse må anses for principiel og egnet til omtale i årsberetningen?
- hvorledes sikres det bedst muligt at årsberetningen tjener som vejledning til de enkelte sygehuse/afdelinger om tvangsindgreb efter psykiatriloven?

- hvordan sikres det at årsberetningerne kan give information til andre patientklagenævne bl.a. med henblik på at sikre en ensartet praksis ved administration af psykiatriloven?
- hvordan sikres det (i øvrigt) at de enkelte patientklagenævne har en ensartet praksis også med hensyn til sagsbehandlingen (jeg henviser i den forbindelse også til det der er anført i årsberetningen fra Patientklagenævnet ved Københavns Overpræsidium om en beskrivelse af den hændelse der ligger til grund for et tvangsindgreb)?
- hvordan sikres det at der i årsberetningerne (eller på anden måde) peges på mangler eller uklarheder i retsgrundlaget på det psykiatriske område som er konstateret ved behandlingen af de konkrete sager, herunder også mangler i det blanketmateriale der anvendes på sygehusene?
- hvordan sikres det at der for de enkelte patientklagenævne er ensartethed i hvad der i de enkelte klagesager gøres til genstand for prøvelsen?
- hvordan sikres det at der i fornødent omfang er kontakt med de respektive sygehuse/afdelinger i forbindelse med udarbejdelse af årsberetningerne?
- hvordan videregives erfaringer med hensyn til patientrådgivernes medvirken i sagerne?
- hvordan sikres det at forskellige opfattelser af bestemmelser i psykiatriloven i de enkelte patientklagenævne kommer til en afklaring?

Jeg beder Indenrigs- og Sundhedsministeriet om i forbindelse med den (uddybende) udtalelse som jeg har anmodet om ovenfor under pkt. 2, at oplyse om ministeriet på baggrund af det der er anført ovenfor, er indstillet på at overveje fastsættelse af nærmere regler mv. for udformningen af patientklagenavnenes årsberetninger.

..."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyste i den anledning i brev af 22. maj 2003 at der i efteråret 2002 blev etableret et fælles intranet

for statsamtene hvor der findes en faglig side hvor bl.a. årsberetninger gøres tilgængelige. Herudover arbejdede ministeriet med etableringen af en visdomsbog indeholdende de psykiatriske patientklagenavnets afgørelser i anonymiseret form. Indenrigs- og Sundhedsministeriet forhandlede med Sundhedsvæsenets Patientklagenavn om en løbende fremsendelse af principielle afgørelser fra dette navn med henblik på indarbejdelse i visdomsbogen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet havde efter gennemgang af årsberetningerne for 2001 konstateret store forskelle i omgørelsesprocenten fra de forskellige patientklagenævne.

Dette havde ført til at ministeriet i brev af 19. marts 2003 til samtlige statsamter og H:S opfordrede til "at arbejdsgangen bliver gennemgået med henblik på at undersøge, om der er et forbedringspotentiale på området ...". Ministeriet henviste endelig til at ministeriet ved modtagelsen af årsberetningerne for 2002 ville vurdere deres kvalitet, "herunder om de lever op til de udsendte retningslinjer".

Ministeriet mente imidlertid ikke at der på det tidspunkt var behov for fastsættelse af nærmere regler for udformningen af patientklagenavnenes årsberetninger. Det fælles intranet skulle have mulighed for at virke.

Jeg foretog herefter en gennemgang af årsberetningerne for 2002 og sammenholdt dem med årsberetningerne for 2001.

Ved min gennemgang af årsberetningerne undersøgte jeg 9-10 bestemte forhold om årsberetningerne for 2001 og 2002. Formålet med gennemgangen var for mig at afgøre om jeg havde grundlag for – på trods af det som Indenrigs- og Sundhedsministeriet havde anført i brevet af 22. maj 2003 – at fremkomme med en egentlig henstilling til ministeriet om at fastsætte nogle nærmere retningslinjer for udarbejdelsen af årsberetningerne. Min opmærksomhed har navnlig været rettet imod spørgsmålet om ensartethed i bearbejdelsen af beskrivelsen af de statisti-

ske oplysninger der bl.a. gør det muligt at foretage sammenligninger mellem de enkelte nævn og nærmere at vurdere virksomheden i de enkelte nævn.

Ved min undersøgelse kunne jeg konstatere at der i hovedparten af årsberetningerne for 2002 var sket forbedringer og i nogle tilfælde væsentlige forbedringer i forhold til årsberetningerne for 2001. Samtidig måtte jeg imidlertid konstatere at der fortsat var (meget) store forskelle mellem årsberetningerne, og at der var årsberetninger der efter min opfattelse kun havde en (meget) ringe informationsværdi med hensyn til hvordan psykiatriloven administreres i det pågældende amt, og om hvordan nævnets virksomhed er.

I brev af 17. september 2003 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet anførte jeg følgende:

"Jeg er opmærksom på at det ikke uden videre lader sig gøre midt i et år væsentligt at omlægge de statistiske opgørelsesmetoder. Min henstilling nedenfor skal tages med dette forbehold.

Jeg er naturligvis også opmærksom på at (side)omfanget af beretningen ikke nødvendigvis i sig selv er udtryk for informationsværdien af den enkelte årsberetning. Det er dog efter min opfattelse en indikator.

Amterne er angivet i en tilfældig rækkefølge.

[Herefter fulgte en undersøgelse af de enkelte patientklagenævns årsberetninger for 2001 og 2002. Af pladshensyn gengives her alene de første to patientklagenævns årsberetninger.]

Frederiksborg Amt

	2001	2002
Omfang	3 sider	6 sider
Sager/afgørelser	67/?	79/?
Omgørelsesprocent	1% (udregnet)	4% (angivet)
Oplysning om enstemmighed	÷	÷

	2001	2002
Fremmødeprocent for patientrådgiver	68,7% (angivet)	70,9% (angivet)
Omtale af omgjorte afgørelser	÷	3 sager
Omtale af principielle afgørelser	÷	(3 sager)*
Sagsbehandlingstid	7,2 dage	6,9 dage
Alm. orientering om tvangsanvendelse på psykiatriske hospitaler	÷	÷
Andet		

* Omgjorte sager er ikke nødvendigvis principielle sager.

Københavns Overpræsidium

	2001	2002
Omfang	45 sider	54 sider
Sager/afgørelser	?/311	222/290
Omgørelsesprocent	10% (angivet)	12% (angivet)
Oplysning om enstemmighed	÷	÷
Fremmødeprocent for patientrådgiver	62% (angivet)	78% (angivet)
Omtale af omgjorte afgørelser	()*	()*
Omtale af principielle afgørelser	mange	mange
Sagsbehandlingstid	7 dage	7 dage
Alm. orientering om tvangsanvendelse på psykiatriske hospitaler	+	+
Andet	Retspolitiske spørgsmål rejst.	Retssikkerheds-mæssige spørgsmål rejst.

* Indgår i de mange omtaler af principielle afgørelser.

...

Antal sager/afgørelser

Som det kan ses af undersøgelsen, er der nogle patientklagenævn der angiver antallet af klager, men ikke antallet af afgørelser. Andre angiver antallet af afgørelser, men ikke antallet af klager. Nogle nævn angiver begge dele. Redegørelsen for visse af nævnenes virksomhed bygger i nogle tilfælde på antallet af klager; for andre nævns vedkommende bygger redegørelsen på antallet af afgørelser. I nogle tilfælde er det usikkert hvad beregningerne bygger på. Tilbagekaldte klager behandles tilsyneladende ikke ens i alle patientklagenævn. En sammenligning af alle nævnenes virksomhed på dette område er således ikke mulig, og omgørelsesprocenter er også af denne grund ikke sammenlignelige.

Endelig kan det give anledning til tvivl om der i året registreres *indkomne* sager eller *afgjorte* sager.

Omgørelsesprocent

Omgørelsesprocenten for 2002 er udtrykkeligt angivet i 6 tilfælde ud af de 16 årsberetninger (2001: 4 tilfælde).

Beregningen af omgørelsesprocenten må give anledning til tvivl, f.eks. om hvordan de tilfælde hvor tvangsforanstaltningen godkendes af nævnet, men hvor fortsat tvangsforanstaltning tilsidesættes, registreres. Også registreringer af delvise tilsidesættelser synes at kunne give anledning til tvivl.

Den betydning som tilbagekaldte klager tillægges, har også virkning for beregningen af omgørelsesprocenten. Dette giver ligeledes anledning til tvivl.

Enstemmighed/ikke enstemmighed

Denne for nævnets virksomhed vigtige oplysning er alene givet for 5 nævns vedkommende for 2002 (2001: 3 nævn).

Fremmødeprocent for patientrådgivere

Fremmødeprocent for patientrådgivere er for 2002 angivet for 11 nævn (2001: 11 nævn).

Et nævn angiver alene fremmødeprocenten for hvert hospital for sig.

Omtale af omgjorte sager

Omtale af de omgjorte sager er for 2002 givet for 11 nævn (2001: 9 nævn).

Omtale af principielle afgørelser

Omtale af principielle sager er for 2002 givet for 10 nævn (2001: 6 nævn).

Sagsbehandlingstid

Sagsbehandlingstiden er angivet for alle nævn. Et nævn har alene angivet sagsbehandlingstiden for hvert enkelt indgreb. Et nævn har alene opgjort sagsbehandlingstiden for hvert enkelt hospital og for hvert enkelt indgreb.

Det er – for mig – usikkert om lørdage/søndage/helligdage medregnes i sagsbehandlingstiden.

Almindelig orientering om tvangsindgreb i amtets hospitaler

Der er givet en almindelig orientering om tvangsindgreb i amtets hospitaler for 2002 for 9 nævn (2001: 8 nævn).

Andet

Flere patientklagenævn har rejst principielle (retlige) spørgsmål. Det er uklart hvordan Indenrigs- og Sundhedsministeriet har forholdt sig til de rejste spørgsmål.

Jeg skal herefter meddele følgende:

Ombudsmandens udtalelse

1. Undersøgelsen viser at der er et udtalt behov for at der sker statistikføring og angivelse af bestemte oplysninger efter et helt fast koncept. En kvalificeret sammenligning af forholdene i de forskellige patientklagenævn er ikke mulig med den fremgangsmåde der for tiden anvendes af

de enkelte patientklagenævne. Og oplysningerne for nogle patientklagenævne er vanskelige at tolke.

Der er efter min opfattelse behov for at det afklares:

- *hvorledes* antallet af klager (sager) og klagepunkter statistisk skal opgøres,
- *hvorledes* der statistisk skal handles i tilfælde hvor der sker en delvis tilsidesættelse af en afgørelse,
- *hvorledes* der statistisk skal handles i de tilfælde hvor en iværksat tvangsforanstaltning godkendes, men hvor fortsat tvang underkendes, og
- *hvorledes* sagsbehandlingstiderne skal angives (for hele amtet eller for hver enkelt afdeling/hospital/hvert enkelt indgreb).

2. Der er behov for at omgørelsesprocenter og patientfremmødeprocenter udtrykkeligt angives, og for at beregningsmåden præciseres.

3. Der er behov for at det udtrykkeligt fremgår af årsberetningerne hvor mange sager/klagepunkter der er behandlet, og at det besluttet om det er antallet af indkomne klager eller antallet af afgjorte klager i året der medtages i beretningen.

4. Det bør efter min opfattelse – på samme måde som f.eks. oplysning om patientrådgivernes fremmøde – angives om der har været enstemmighed ved alle afgørelserne, eller i hvilket omfang der har været tale om flertalsafgørelser. Dette er en væsentlig oplysning om nævnets virksomhed som er enkel at tilvejebringe.

5. Det bør præciseres at en principiel sag meget vel kan være en godkendelsessag, og at en omgørelsessag ikke i sig selv er principiel.

6. Det bør præciseres hvorledes sagsbehandlingstiden skal beregnes og angives.

Skal lørdage/søndage/helligdage medregnes? (hvilket jeg umiddelbart mener). Skal der angives en samlet gennemsnitlig sagsbehandlingstid?

7. Efter min opfattelse er det for bedømmelsen af nævnets virksomhed – og for nævnet selv – af væsentlig betydning at nævnet giver en almindelig orientering om anvendelsen af tvangsforanstaltninger på amtets hospitaler, og at nævnet eventuelt forholder sig til oplysningerne.

8. Der bør indføres en procedure således at det sikres at patientklagenævnene fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet får en tilbagemelding på de (retlige) spørgsmål som nævnene måtte have rejst i beretningerne.

Etableringen af det fælles intranet og i den forbindelse en visdomsbog kan efter min opfattelse ikke i sig selv med den fornødne sikkerhed afhjælpe de her nævnte behov.

Jeg henstiller til Indenrigs- og Sundhedsministeriet snarest muligt at sikre at årsberetningerne for 2003 og senere får et indhold der i videst muligt omfang tilgodeser de ovennævnte behov. Som nævnt ovenfor er jeg opmærksom på at det i et igangværende år kan være vanskeligt at omlægge statistikføringen.

Denne henstilling har været drøftet med Tilsynet i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, der har tilkendegivet at tilsynet er enig i henstillingens indhold.

Når det fælles intranet med visdomsbogen har virket i nogen tid, anmoder jeg Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at underrette mig om betydningen heraf for patientklagenævnenes virksomhed og udfærdigelsen af årsberetningerne idet jeg anmoder ministeriet om i den forbindelse at forholde sig til det som jeg anførte i mit brev af 5. marts 2003 til ministeriet, og som

ikke er omfattet af min henstilling ovenfor.

Som jeg tidligere har gjort Indenrigs- og Sundhedsministeriet opmærksom på, har jeg i forhold til et enkelt patientklagenævn med hjemmel i ombudsmandslovens § 17, stk. 2, iværksat en undersøgelse (et såkaldt egen drift-projekt) af nævnets virksomhed, herunder navnlig sagsbehandlingen. Dette egen drift-projekt forventes at være færdiggjort i løbet af efteråret 2003 og vil bl.a. blive sendt til samtlige patientklagenævne. Det kan forventes at projektet – i hvert fald for nogle patientklagenævne – vil få væsentlig betydning for hvorledes nævnets virksomhed bør tilrettelægges.

Tilsynet i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, patientklagenævne og Sundhedsvæsenets Patientklagenævn modtager genpart af dette brev.”

Den 7. januar 2004 skrev Indenrigs- og Sundhedsministeriet således til mig:

”Med henvisning til brev af 17. september 2003, hvor De henstiller til Indenrigs- og Sundhedsministeriet snarest muligt at sikre, at årsberetningerne for 2003 og senere får et indhold, der i videst muligt omfang tilgode-seer de behov, De har opstillet, kan ministeriet oplyse følgende:

Til orientering vedlægges brev til samtlige patientklagenævn om retningslinier for udarbejdelse af årsberetningerne for 2003 og frem.

Med hensyn til den fælles faglige intranetside og visdomsbogen kan ministeriet oplyse, at statsamternes fælles intranetside vedrørende tvang i psykiatrien og patientrådgivere nu indeholder en fuldstændig kortlægning af hjemmelsgrundlaget. Samtlige love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger er systematisk lagt ind på intranetsiden med direkte link til de enkelte lovsteder.

Endvidere er årsberetningerne for 2002 fra alle psykiatriske patientklagenævne lagt ind på intranetsiden. Hertil kommer, at også en del årsberetninger for 2001 er lagt ind.

Desuden er der etableret link til den af Sundhedsvæsenets Patientklagenævn netop udsendte ’Sammenfatning af nævnets praksis vedrørende psykiatriske ankesager 1997-2002’.

Som opfølgning herpå er der truffet aftale med Sundhedsvæsenets Patientklagenævn om, at resumeer af principielle afgørelser, herunder afgørelsen, der omgør det lokale psykiatriske patientklagenævns afgørelser, løbende tilgår de øvrige psykiatriske patientklagenævne via den fælles intranetside. Foreløbig er syv afgørelser fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn lagt ind på intranettet i anonymiseret form.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet og statsamterne er enige om, at visdomsbogen alene skal indeholde ankesager. Konkrete afgørelser fra det enkelte lokale patientklagenævn vil således som alt overvejende hovedregel ikke blive lagt ind på intranettet.

På kort sigt er det hensigten at implementere et indexprogram, således at man via kodeord hurtigt kan finde frem til de oplysninger, man søger efter.

Den fælles intranetside har kun fungeret så kort tid, at det endnu ikke er muligt at fremkomme med en nærmere vurdering. Men de foreløbige tilbagemeldinger har alle været positive. Det er indtrykket, at den løbende opdatering bl.a. med nye afgørelser fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn er med til at stimulere interessen. Således er der senest fremsat anmodning om, at intranetsiden suppleres med et link til medicin-håndbogen som et nyttigt redskab, når nævnet skal vurdere hospitalernes beslutning om tvangsbehandling.

Derudover kan ministeriet oplyse, at der vil blive etableret et konferencerum, der kan bruges som en slags diskussionsform, hvor man eksempelvis kan indhente oplysninger og erfaringer fra kolleger i andre statsamter i forbindelse med behandlingen af den konkrete sag eller fremkomme med mere overordnede eller principielle synspunkter ved-

rørende nævnenes praksis, statistikføring m.v.

Statsamterne vil inden for en overskuelig fremtid få et opdateret EDB-program, der indeholder nye faciliteter vedrørende bl.a. konferencerum. Først på det tidspunkt vil det være muligt at foretage en egentlig vurdering af denne mulighed for at etablere et fagligt forum og miljø.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynet i henhold til Grundlovens § 71, samtlige patientklagenævn og Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og Sundhedsstyrelsen."

I retningslinjer af 7. januar 2004 som ministeriet sendte til samtlige regionale patientklagenævn, er anført følgende:

"Retningslinier for udarbejdelse af årsberetninger for det psykiatriske patientklagenævn

Patientklagenævnet skal hvert år offentliggøre en beretning om sin virksomhed, jf. § 39, stk. 1, i lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien, jf. lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998, som ændret ved lov nr. 377 af 6. juni 2002.

Bestemmelsen trådte i kraft den 1. januar 1999, og Sundhedsministeriet meddelte i brev af 22. december 1998 til de psykiatriske patientklagenævn, at årsberetningen, hvor den første skulle afgives vedrørende 1999, skulle indeholde statistiske oplysninger om 1) Antal sager behandlet i nævnet, 2) Fordeling af sager på sagstyper, 3) Sagsbehandlingstid, 4) Sagernes udfald, 5) Antal møder i nævnet, 6) Mødested, 7) Deltagelse i nævnets møder af patient, patientrådgiver og læge, samt 8) Antal afgørelser der er anket og – om muligt – angivelse af ankeresultatet og sagsbehandlingstid ved ankeinstansen. Endvidere skulle årsberetningerne indeholde resume af de afgørelser, som nævnet anser for principielle.

Da der har vist sig at være betydelige forskelle i årsberetningerne, som de enkelte patientklagenævn har afgivet, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet fundet det påkrævet, at der opnås en større ensartethed i be-

arbejdelsen og beskrivelsen af især de statistiske oplysninger, således at det bl.a. er muligt at foretage sammenligninger mellem de enkelte nævn. Dette hensyn er, som det er de lokale psykiatriske patientklagenævn bekendt, tillige påpeget i Folketingets Ombudsmands brev af 17. september 2003 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Formålet med årsberetningerne er, at der herigennem skal opnås en generel viden om anvendelsen af psykiatriloven i praksis. Det er derfor også i § 15 i bekendtgørelse nr. 938 af 15. december 1998 fastsat, at årsberetningerne skal udarbejdes i samarbejde med de psykiatriske afdelinger. Det betyder som minimum, at vedkommende psykiatriske afdelinger skal have lejlighed til at udtale sig om nævnets udkast til årsberetning.

Årsberetningen skal således tjene som vejledning til de psykiatriske afdelinger om tvangsindgreb efter psykiatriloven. Herudover skal årsberetningerne også kunne give information og inspiration til andre patientklagenævn, bl.a. med henblik på at sikre en ensartet praksis ved administration af psykiatriloven.

Endvidere skal årsberetningerne kunne tjene som informations- og oplysningsgrundlag for andre offentlige myndigheder – først og fremmest Tilsynet i henhold til Grundlovens § 71, Folketingets Ombudsmand, Sundhedsstyrelsen og Sundhedsvæsenets Patientklagenævn samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet som ressortministerium for psykiatriloven.

Årsberetningerne skal således tjene en flerhed af formål.

På denne baggrund og også under hensyn til, at der i de seneste år har været øget fokusering på anvendelsen af tvangsindgreb efter psykiatriloven, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet fundet det nødvendigt at fastlægge nærmere retningslinier for udformningen af årsberetninger. Generelt er retningslinierne ikke udtryk for en væsentlig ændring af det koncept, der blev fastlagt i ministeriets ovenfor omtalte brev af 22. de-

cember 1998. Retningslinierne skal bl.a. sikre, at der sker statistikføring og angivelse af bestemte oplysninger efter ensartede begreber og kriterier.

I denne forbindelse er det væsentligste at få fastlagt et ensartet 'sagsbegreb' og 'afgørelsesbegreb'.

A. Sagsbegrebet – en 'sag'

En 'sag' skal i denne sammenhæng defineres som patientens klage (eller klager) til nævnet, som skal optages som et punkt på nævnets dagsorden på et bestemt møde. Det gælder, uanset om klagen omfatter et eller flere klagepunkter. Hvis patienten før (eller under) nævnsmødet tilbagekaldt sin klage, opgøres dette for sig. Endvidere fratrækkes antallet af afviste sager. Endelig fratrækkes antallet af sager, som er modtaget i nævnet, men ikke kommer på dagsorden i samme kalenderår. Herefter har man antallet af sager, hvori der er truffet realitetsafgørelse, som normalt vil svare til antallet af dagsordenspunkter på nævnets møder (dog med fradrag af eventuelle sager, der er tilbagekaldt umiddelbart før eller under nævnsmødet, og sager der afvises efter nævnsbehandling).

Det ovenfor beskrevne kan i skemaform opstilles således:

Antal indkomne sager i kalenderåret	xx
+ Antal sager, som blev modtaget i nævnet, men ikke sat på dagsorden i foregående kalenderår	xx
– Antal tilbagekaldte sager	xx
– Antal afviste sager	xx
– Antal sager, som er modtaget i nævnet, men ikke sat på dagsorden i samme kalenderår	xx
= Antal sager med realitetsafgørelse	XX

En sag (patientens klage) vil ofte indeholde flere klagepunkter, f.eks. en klage over tvangstilbageholdelse og samtidig en klage over bæltefiksering. Men der er i sådanne tilfælde kun tale om en sag. Det gælder også i tilfælde, hvor patienten har klaget i to eller flere breve, men hvor klagerne behandles

under et på nævnsmødet.

Hvis patienten senere klager over f.eks. anvendelse af beroligende medicin, og denne klage behandles på et nyt nævnsmøde, er dette en *ny sag* – også selvom det drejer sig om anvendelse af beroligende medicin i forbindelse med en tidligere påklaget tvangsfiksering.

B. Afgørelsesbegrebet – en 'afgørelse'

En afgørelse er en godkendelse eller en tilsidesættelse af et tvangsindgreb.

Denne definition betyder, at stillingtagen fra nævnets side til en sag ofte vil indeholde flere afgørelser. Der tælles således mindst en afgørelse for hvert påklaget tvangsindgreb, f.eks. tvangstilbageholdelse og tvangstilbageholdelse. Træffer nævnet afgørelse vedrørende flere ensartede tvangsindgreb, f.eks. 5 tvangsfikseringer, tæller nævnsafgørelsen således også statistisk som 5 afgørelser, uanset udfaldet af afgørelserne.

To afgørelser vedrørende et tvangsindgreb, der både indeholder en godkendelse og en tilsidesættelse.

Hvis nævnsafgørelsen indeholder både en godkendelse og en tilsidesættelse af et tvangsindgreb, f.eks. en tvangstilbageholdelse (iværksættelsen godkendes og opretholdelsen tilsidesættes), tæller nævnsafgørelsen statistisk som 2 afgørelser, fordi der træffes afgørelser dels om godkendelse, dels om tilsidesættelse. (Der gøres hermed op med begrebet 'delafgørelser', dvs. en delvis godkendelse og en delvis tilsidesættelse).

Som typiske – men ikke udtømmende – eksempler herpå kan nævnes:

- godkendelse af (iværksættelse af) en tvangstilbageholdelse men *tilsidesættelse* af den fortsatte tvangstilbageholdelse
- godkendelse af (iværksættelse af) en tvangsfiksering men *tilsidesættelse* af dens tidsmæssige udstrækning
- godkendelse af tvangsbehandling, men *tilsidesættelse* af et eller flere præparater (f.eks. depotmedicin)
- godkendelse af almindelig tvangsbehandling, men *tilsidesættelse* af ECT-behandling

- godkendelse af tvangsbehandling, men *tilsidesættelse* af, at klagen ikke er tillagt opsættende virkning
- godkendelse af en tvangsfiksering, men *tilsidesættelse* af anvendelsen af en eller flere hånd/fodremme
- godkendelse af anvendelse af fysisk magt, men *tilsidesættelse* af dens tidsmæssige udstrækning

En afgørelse vedrørende et tvangsindgreb, der kun indeholder godkendelse eller kun tilsidesættelse

I følgende typiske, men ikke udtømmende, eksempler, hvor der alene træffes afgørelse om godkendelse eller tilsidesættelse af et tvangsindgreb, træffes der herefter kun en afgørelse:

- godkendelse af tvangstilbageholdelse (og dens opretholdelse)
- godkendelse af tvangsbehandling og godkendelse af depotmedicin
- godkendelse af tvangsbehandling og godkendelse af, at klagen ikke er tillagt opsættende virkning
- godkendelse af almindelig tvangsbehandling og godkendelse af ECT-behandling
- godkendelse af tvangsfiksering og godkendelse af anvendelse af en eller flere hånd/fodremme
- tilsidesættelse af tvangsbehandling (og tilsidesættelse af, at klagen ikke er tillagt opsættende virkning).

Ligeledes er der kun tale om en afgørelse, selv om afgørelsen indeholder *bemærkninger* vedrørende følgende typiske, men ikke udtømmende eksempler:

- tvangsindgrebets gennemførelse
- manglende fast vagt ved tvangsfiksering
- manglende eller ikke rettidig efterprøvelse af frihedsberøvelsen tvangsprotokolens førelse (fejl eller mangler)
- lægeerklæringens indhold/udformning (fejl eller mangler)
- manglende eller for sen udlevering af sagsmateriale til patienten
- andre forhold, f.eks. om klagepunkter, der falder uden for nævnets kompetence (akt-

indsigt, personalets optræden generelt, terrænfrihed, udgangstilladelse mv.).

Det er kun realitetsafgørelser, der tælles med. Klager, der tilbagekaldes, skal selvsagt ikke betragtes som afgørelser. Det samme gælder imidlertid også afvisninger af klager, jf. ovenfor under A om afviste sager samt umiddelbart ovenfor om klagepunkter, der falder uden for nævnets kompetence.

Med de ovenfor anførte definitioner og præciseringer af henholdsvis sags- og afgørelsesbegrebet skal årsberetningerne herefter for 2003 og følgende år udformes efter følgende model:

Afsnit I

1) Patientklagenævnets sammensætning

2) Sagsantal

Her indsættes det ovenfor under A nævnets skema (Antal indkomne sager, antal sager, som blev modtaget i nævnet, men ikke sat på dagsorden i foregående kalenderår, antal tilbagekaldte sager, antal afviste sager, antal sager, der er modtaget i nævnet, men ikke sat på dagsorden i samme kalenderår, antal sager med realitetsafgørelser).

3) Sagsbehandlingstid

Her anføres *nævnets* (samlede) gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle sager med realitetsafgørelse. I sagsbehandlingstiden skal medregnes lørdage/søndage/helldage.

4) Møder

Her anføres antallet af nævnsmøder. Hvis nævnsmøder ikke har været afholdt på hospitaler, angives antallet heraf.

5) Deltagelse i møder

Her anføres for henholdsvis patienter, læge og patientrådgivere (bistandsværger) den procentvise andel af sager med realitetsafgørelse (jf. ovenfor under B), hvori de har deltaget. I den forbindelse oplyses, at deltagesprocenten er beregnet som antallet af sager, hvori den pågældende gruppe har deltaget, i forhold til det samlede antal sager.

Særligt for så vidt angår patientrådgivere (bistandsværger) skal dette suppleres med

angivelse af deltagelsesprocent for de enkelte hospitaler (og eventuelt afdelinger).

6) *Afgørelsernes udfald – omgørelsesprocent*

Afsnittet indledes med den ovenfor under B nævnte definition. Herefter anføres i skemaform for hver type tvangsindgreb og toltalt: Antallet af afgørelser, antallet af godkendelser, antallet af tilsidesættelser og omgørelsesprocenten. I den forbindelse oplyses, at omgørelsesprocenten er beregnet som antallet af tilsidesættelser i forhold til antallet af realitetsafgørelser.

Endvidere anføres antallet af flertalsafgørelser (d.v.s. afgørelser hvor der ikke i nævnet har været enstemmighed).

7) *Klager over nævnsafgørelser*

Her anføres antallet af nævnsafgørelser, der er påklaget til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og antallet af nævnsafgørelser, der er tilsidesat af Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Tilsvarende anføres antallet af nævnsafgørelser, der er indbragt for domstolene, og udfaldet heraf.

Generelt om punkterne 2-7 bemærkes, at fremstillingen (skemaerne) skal indeholde en sammenligning med tidligere år, idet det dog ikke for alle punkterne vil være muligt i beretningen for 2003 (på grund af den ændrede statistikføring). Endvidere forudsættes det, at væsentlige ændringer i udviklingen kommenteres.

Afsnit II

Et afsnit, hvor *principielle problemstillinger* m.v. anføres, såfremt der har foreligget sådanne. Det kan være vanskelige fortolkningsspørgsmål i lovgivningen, herunder spørgsmål vedrørende afgrænsningen af nævnets kompetence, væsentlige problemer vedrørende sagsbehandling, nævnsmøder, klage- og ankeinstansbehandling m.v. Retsikkerhedsmæssige spørgsmål kan også omtales, hvorimod der ikke i årsberetningen bør rejses retspolitiske spørgsmål.

Afsnit III

Dette afsnit indeholder anonymiserede resumeer af de afgørelser, som nævnet anser for principielle. En afgørelse, der tilsidesæt-

ter hospitalets beslutning, er ikke i sig selv principiel. En afgørelse, der godkender hospitalets beslutning, kan være principiel. Afgørelser, der tilsidesættes af Sundhedsvæsenets Patientklagenævn eller domstolene, er som udgangspunkt principielle.

De ovenfor nævnte afsnit I og III er obligatoriske, mens afsnit II som nævnt må bero på, om der har foreligget væsentlige retlige tvivlsspørgsmål m.v.

I øvrigt kan det enkelte nævn naturligvis som hidtil medtage yderligere oplysninger og statistikker i årsberetningen end det ovenfor angivne.

Årsberetningerne skal offentliggøres på statsamternes hjemmeside og på det fælles intranet.

Årsberetningerne skal sendes til Tilsynet i henhold til Grundlovens § 71, Folketingets Ombudsmand, Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og Sundhedsstyrelsen. Endvidere skal der indsendes 5 eksemplarer til Indenrigs- og Sundhedsministeriet og et eksemplar til de øvrige psykiatriske patientklagenævne. Endelig skal årsberetningen sendes til den lokale presse.

Hvis der er særlige forhold, som nævnet ønsker en tilbagemelding på fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, skal det fremhæves i følgebrevet til ministeriet i forbindelse med indsendelse af årsberetningerne."

I brev af 14. januar 2004 meddelte jeg Indenrigs- og Sundhedsministeriet følgende:

"Hermed bekræfter jeg modtagelsen af Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 7. januar 2004 hvormed jeg har modtaget et eksemplar af Indenrigs- og Sundhedsministeriets 'Retningslinjer for udarbejdelse af årsberetninger for det psykiatriske patientklagenævn'. Retningslinjerne er sendt til samtlige regionale patientklagenævne og er gældende for de årsberetninger der skal udarbejdes for 2003.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i brevet af 7. januar 2004 endvidere redegjort for etableringen af den fælles faglige

intranetside og visdomsbog og for de hidtidige erfaringer hermed.

Idet jeg går ud fra at Indenrigs- og Sundhedsministeriet på et tidspunkt nærmere vil vurdere resultatet af de iværksatte tiltag, skal jeg hermed meddele at jeg har taget det oplyste til efterretning.”

De regionale patientklagenævns årsberetninger for 2003 modtog jeg omkring den 1. maj 2004. Ved min gennemgang af årsberetningerne har jeg konstateret at der er sket væsentlige forbedringer både med hensyn til statistiske oplysninger og indholdet i øvrigt.

Justitsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 796 sager inden for Justitsministeriets sagsområde. 534 af disse sager blev afvist.

De resterende 262 sager blev realitetsbehandlet: 29 sager handlede om generelle spørgsmål, 150 sager handlede om afgørelser, 27 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 34 sager handlede om medarbejders optræden og 22 handlede om sagsbehandlingstid. I alt 61 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	16	3	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	5	2	0	1
Sagsbehandlingstid	6	3	0	0
Generelle spørgsmål	2	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>29</i>	<i>8</i>	<i>0</i>	<i>3</i>

2 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 5-1: Diskretionær advarsel og forflyttelse af tjenestemand.
Ulovbestemt pligt til udvidet partshøring*

*Sag nr. 5-2: Erstatning for indgreb som led i strafferetlig forfølgning.
Inddragelse af kriterier. Begrundelse*

Civilrets- direktoratet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	74	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	5	0	0	0
Sagsbehandlingstid	3	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>82</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Datatilsynet

	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>

Direktoratet for
Kriminalforsorgen

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	24	4	1	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	10	4	0	1
Sagsbehandlingstid	11	4	0	1
Medarbejderes optræden	14	0	0	0
Generelle spørgsmål	4	2	0	0
<i>I alt</i>	<i>63</i>	<i>14</i>	<i>1</i>	<i>3</i>

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

Sag nr. 5-3: Sagsbehandlingstid

Sag nr. 5-5: Inddragelse af ulovligt kriterium i sag om erstatning efter personundersøgelse – straffuldbyrdelseslovens § 107

Statsfængsler

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
Medarbejderes optræden	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	3	0	0	3
<i>I alt</i>	<i>7</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>3</i>

Arresthuse, herunder
Københavns
Fængsler

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
Medarbejderes optræden	16	1	0	0
Generelle spørgsmål	6	0	0	5
<i>I alt</i>	<i>23</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>5</i>

Kriminalforsorgs-
pensioner

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Medarbejderes optræden	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

Kriminalforsørgs- afdelinger

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

Erstatningsnævnet

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

Rigsadvokaten

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	9	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>10</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Rigspolitichefen

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

Statsadvokater

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	17	0	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>20</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

Politimestre

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
Medarbejderes optræden	2	1	0	1
Generelle spørgsmål	11	2	3	4
<i>I alt</i>	<i>16</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>5</i>

1 sag fra en politimesters sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-4: En tiltalts førelse i håndjern ad gågade

5-1. Diskretionær advarsel og forflyttelse af tjenestemand Ulovbestemt pligt til udvidet partshøring

Ansættelses- og arbejdsret 1.1. – Forvaltningsret 1133.1 – 1133.2 – 114.1.

En tjenestemandsansat vicekriminalkommissær blev gjort opmærksom på at ledelsen var utilfreds med den måde han ledede sin gruppe på, og der blev opstillet nogle skriftlige krav til ham. Han fik også at vide at hans forhold ville blive vurderet senere, og at han – hvis der ikke skete mærkbare ændringer – ville blive flyttet til et andet sagsområde uden egentligt lederansvar. Da vicekriminalkommissæren ikke efterlevede de opstillede krav, blev han flyttet til en stilling som sagsbehandler uden lederansvar.

Efter ombudsmandens opfattelse havde ledelsens indskærpelse over for vicekriminalkommissæren karakter af en "diskretionær advarsel" – en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Ombudsmanden mente endvidere at meget talte for at stillingsændringen var en forflyttelse i tjenestemandens lovens forstand.

Endelig pegede ombudsmanden på mangler i forbindelse med spørgsmålet om partshøring, dels i relation til forvaltningslovens § 19, stk. 1, dels i relation til den ulovbestemte pligt til udvidet partshøring. (J.nr. 2000-2660-812).

Vicekriminalkommissær A's tjenstlige forhold blev ved den årlige bedømmelse den 16. januar 1995 vurderet som ikke tilfredsstillende. Af den skriftlige begrundelse fremgik at der "verserer p.t. en tjenstlig undersøgelse om forsvundne sager, tildelt en sagsbehandler i vkk-ens gruppe. Under denne sag vurderes vkk-ens ansvar. Desuden er hans generelle engagement som gruppeleder ikke tilfredsstillende".

I en notits af 15. februar 1995 til Politimesteren i X-by fremsatte A bemærkninger til bedømmelsen. A spurgte i den forbindelse om hans tjenstlige forhold ville blive vurderet som tilfredsstillende hvis den tjenstlige undersøgelse endte uden reaktion over for ham. A's chef, kriminalinspektør B, skrev herefter i et notat af 7. marts 1995 til politimesteren bl.a. at begrundelsen for at A's tjenstlige forhold var vurderet som ikke tilfredsstillende, var en samlet vurdering af A's tjenstlige forhold i A's funktion som gruppeleder, og at det var tjenestemandssagen mod kriminalassistent F der havde udløst bedømmelsen af A, men at den ikke alene var udslagsgivende. B anførte videre at det ikke var sikkert at et gunstigt udfald af

tjenestemandssagen ville ændre bedømmelsen af A.

B skrev den 8. maj 1995 et notat som oplæg til vurdering af A's evner som gruppeleder og vilje til samarbejde. Af oplægget fremgik følgende:

"Der har fra dele af personalet over for mig været stillet spørgsmålstejn ved (A)'s evne til at lede sin gruppe og i sin egenskab af gruppeleder på en almindelig og ukompliceret måde at udvise evne og vilje til at etablere imødekommende samarbejdsforhold til sine omgivelser.

Der er gjort opmærksom på, at han ofte virker studs og afvisende, når der rettes henvendelse til ham om at overtage en eller anden sag, og at han ikke medvirker til at få tingene til at glide i dagligdagen.

(A) har i nogle år beklædt posten som leder af (X)-gruppen.

Ved min tiltræden blev jeg opmærksom på, at der ikke var større aktiviteter i gruppen, hvilket jeg påtalte to gange over for (A) under alvorlig samtale med ham på mit kontor.

Hver gang blev jeg mødt med, at der ikke var folk at foretage sig noget med, hvilket i nogen grad er sandt, men der blev heller ikke udvist vilje til at igangsætte initiativer ved hjælp andre steder fra.

Tonen var hver gang opgivende, eller jeg blev mødt med skrivelser om, hvor vanskelige forholdene var i gruppen. (A) har på mig virket udbrændt.

Samtidig med iagttagelserne omkring hans manglende initiativer observerede jeg, at den yngre del af personalet tilsyneladende ikke befandt sig særlig godt i gruppen, og flere havde ønske om at komme i andre grupper. I et enkelt tilfælde var der direkte sammenstød mellem (A) og en turnusmedarbejder.

Omvendt var det ikke muligt, eller i hvert fald vanskeligt at overtale folk til at forrette tjeneste i gruppen.

Over for henvendelser udefra konstaterede jeg, at (A) i nogle tilfælde indtog en afvisende holdning, hvilket bl.a. resulterede i, at købmanden i (...) klagede sin nød til borgmesteren i (X)-by over, at der intet blev gjort mod indbrud i området. Borgmesteren indkaldte til beboermøde. Politimesteren og jeg deltog i mødet og fik bragt forholdene i orden samtidig med, at kk. (D) blev sendt op til købmanden for at komme ham i tale.

Under en henvendelse fra kriminalpolitiet i (...), hvor vi blev anmodet om at optage en anmeldelse på et hotel i kredsen, meddelte (A), at dette havde vi ikke tid til.

Der blev klaget til mig, og jeg måtte sende en sagsbehandler til hotellet m.h.p. optagelse af anmeldelse.

Fra juridisk side er jeg blevet orienteret om, at (A) tilsyneladende ikke er tilstrækkeligt inde i bl.a. retsplejelovens og straffelovens bestemmelser. Flere gange har man iagttaget ham træffe forkerte beslutninger, og at hans personale går uden om ham for at være sikker på at få den rigtige besked.

Bedømmelsesmæssigt ligger (A) med undtagelse af pkt. 1 inden for gennemsnitsområdet. I pkt. 1 [viden] ligger han væsent-

ligt over gennemsnit, hvilket er en direkte overførelse fra bedømmelsen i 1993, som var første gang med det nye skema.

På baggrund af udtalelsen fra vicepolitimesteren, vil dette punkt blive reguleret næste gang, hvis der ikke sker væsentlige fremskridt.

1994-bedømmelsen, som jeg deltog i for første gang i (X) var stort set en afskrift af 1993-bedømmelsen, men i nedadgående retning.

1995-bedømmelsen er i erkendelse af meldingerne og iagttagelserne omkring hans virke yderligere trukket ned.

Dertil kommer, at der p.t. verserer en tje- nestemandssag mod ka. (F), som i (X)-gruppen er noteret for at mangle 38 sager. Sagen er endnu ikke afsluttet. (A) har været (F)'s gruppeleder i den undersøgte periode og dermed ansvarlig tilsynsførende for sagsgangen i gruppen.

På morgenparolerne og under ledermøderne virker han umådelig studs og tvær og tager ikke del i mødet. Han er tilsyneladende ude af stand til at redegøre for de sager, som verserer i hans gruppe, men henviser straks til sagsbehandleren at redegøre for sagerne.

I gruppen har personalet i indeværende måned taget initiativ til at gøre forholdene bedre. Man har haft samtale med (A), og man har aftalt visse fælles gøremål i gruppen.

Sammenfatning:

For ikke at vurdere (A) ud fra et for snævert grundlag, har jeg anmodet om udtalelse fra henholdsvis vicepolitimester (C), kontorleder (...) og vicekriminalinspektør (E)

Udtalelserne vedlægges i notat:

Notat af 10. april 1995 ved vki. (E),

Notat af 5. maj 1995 med udtalelse fra ktl. (...) og

Notat af 5. maj 1995 med udtalelse fra vpm. (C).

De to sidste notater er skrevet af mig, men godkendt af begge, som har fået udleveret kopi.

Konklusion:

For at støtte op om personalets initiativer og i forsøg på at få (A) til at virke bedre i stillingen har jeg kaldt ham til samtale i morgen den 9. ds.

Formålet med samtalen er at få ham til at indse, at han må gøre en indsats for dels at bedre sit personlige image, dels for at højne gruppens effektivitet og sociale forhold. Det sidste for at gøre det mere attraktivt at være personale i gruppen.

Der vil blive udfærdiget et notat om mødets forløb.

Der vil blive opstillet for ham nogle krav, som han skal opfylde inden for et nærmere aftalt tidsrum.

Er han ikke indstillet på dette, vil han blive flyttet til et andet arbejdsområde uden egentlig ledelsesfunktion.

Tillidsmanden og dermed kriminalpolitiforeningens bestyrelse har været holdt løbende underrettet."

Vicekriminalinspektør E havde i et notat af 10. april 1995 bl.a. anført følgende:

"Efter min opfattelse skal en gruppeleder besidde den fornødne faglige indsigt, der her tillige omfatter evne til administration.

Dette mener jeg (A) opfylder, om end jeg godt kan få en fornemmelse af overadministration.

Dette skal forstås således, at opfyldelse af de strengt tjenstlige forskrifter og anvisninger administreres så kategorisk, at hensynet til en hurtig, dynamisk og prioriteret sagsbehandling kommer til at vige.

Det springer ligeledes i øjnene, at (A) konsekvent indtager en undvigende, passiv og opgivende holdning i forhold til kriminalitetsbilledet i hans geografiske ansvarsområde.

En moderne dynamisk politileder bør betragte enhver problemstilling som en udfordring, der skal forsøges overvundet med beslutsomhed, kreativitet og synlig inspirerende lederstil.

(A) fremstår derimod som handlingslammet, reagerer først på problemer, når de på-

peges af den øverste ledelse, og hans attituder er da håbløshed og forklaringer på, hvorfor der intet positivt kan foretages imod det aktuelle problem.

Det er således min klare opfattelse, at (A) ikke bestrider den fornødne ledelsesdynamik til at kunne lede en moderne kriminalpolitienhed."

Kontorlederen afgav den 5. maj 1995 følgende vurdering:

"(A) er altid meget omstændig. Han er ofte afvisende og forsøger at 'vifte' problemerne over til andre.

F.eks. er det altid meget svært 'at komme af med' en telefonhenvendelse om et eller andet anliggende.

Dette har betydet, at man fra journalen har måttet gå ned på hans kontor, hvor der altid er meget rod, for at finde det pågældende materiale frem.

Er der problemer, har han det med at skyde skylden på andre. Han hjælper ikke med til at få tingene til at glide.

Hans studse attitude og specielle facon er ikke behagelig for samarbejdet."

Vicepolitimester C afgav den 5. maj 1995 følgende vurdering:

"Fra at være en stridbar person er (A) i dag langt mere venlig adfærdsmæssigt end tidligere.

Men hans åbenbare svaghed er, at han nogle gange får fikse ideer, som afslører manglende viden om især retsplejeloven.

Der er eksempel på, at han ikke har vurderet korrekt, hvad der kræves af skriftligt materiale ved en fristforlængelse, og at han i den forbindelse har vejledt sine medarbejdere forkert.

Der er et andet eksempel på indendørs straffelovsområdet, at hans vurdering af, hvad der skal gives til en forsvarsadvokat var forkert, og der er et 3. eksempel på, at han bliver vred, ubehagelig og stædig, når han ikke får ret og ikke kan få juristerne med på hans idé.

Dette har betydet, at hans egne medarbejdere går uden om ham til juristerne for at sikre sig, at de får den rigtige besked at arbejde på.

Han er i høj grad 'petitesserytter'.

Når han ikke får sin vilje, bliver han 'bydende' i sin facon over for sine medarbejdere og andre og leder ved dekret. Han er bange for at tabe ansigt og bliver derfor ubehagelig i sin adfærd.

Han mangler øjensynlig evne til at lede sine medarbejdere.

Han mangler ydmyghed over for opgaverne og tror, at han skal være alvidende. Derfor holder han stædigt fast ved de forkerte beslutninger, han træffer.

Hans selvindsigt er ikke, som den skal være.

Det er vicepolitimesterens skøn, at (A) er inkompetent som gruppeleder, og at han mangler faglig viden i tilstrækkeligt omfang til at bestride posten."

Af et notat af 9. maj 1995 om A's samarbejdsforhold til ordenspolitiet fremgik at en politiinspektør over for B havde givet følgende vurdering af A:

"Berøringsfladen mellem ordenspolitiet og (A) som gruppeleder er begrænset.

(A) er noget kantet, men forholdene må anses som acceptable."

Den 9. maj 1995 blev der afholdt et møde mellem A og B. På mødet fik A udleveret et dokument benævnt "AFTALE vedrørende: Aftalekrav til vicekriminalkommissær (A) om hans fremtidige virke som leder af (X)-gruppen". Dokumentet havde følgende indhold:

"Forholdene omkring (A)'s måde at lede sin gruppe, således [s]om det er kriminalpolitikets ledelses opfattelse er i dag gennemgået med ham på mit kontor.

Han er orienteret om de notater og udtalelser, som foreligger.

Han er gjort bekendt med,

- 1 – at han personligt må gøre en indsats for at udvise smidighed og imødekommethed over for andre,
- 2 – at han skal sætte sig så meget ind i de sager, som verserer i hans gruppe, at han er i stand til at redegøre for dem på f.eks. morgenparolerne,
- 3 – at han skal udvise venlighed over for sine omgivelser og især for henvendelse udefra,
- 4 – at han skal være punktlig i sin sagskontrol i gruppen,
- 5 – at han skal foretage en omfattende oprydning på hans kontor,
- 6 – at han må dygtiggøre sig inden for det lovgivningsmæssige område og
- 7 – at han må udvise større initiativ og at han skal bakke sin gruppe [op] over for de initiativer, de har sat i gang.

Hans forhold vil blive vurderet med udgangen af oktober måned.

Er der ikke sket mærkbare ændringer vil han blive flyttet til andet sagsområde uden egentlig lederansvar."

Af B's referat af mødet den 9. maj 1995 fremgik følgende:

"Mit oplæg af 8. ds. til vurdering af (A)'s evner som gruppeleder og vilje til samarbejde samt notater fra vpm. (C), ktl. (...), vki. (E) og notat af d.d. med udtalelse fra pi. (...) blev under mødet gennemgået med (A). Han fik selv lov til at gennemlæse materialet.

Der blev udleveret ham kopi af 'aftalekrav' af d.d.

Det blev tilkendegivet over for ham, at han til enhver tid kunne komme og gennemlæse mit oplæg med bilag, men kunne på nuværende tidspunkt ikke få kopi deraf.

(A)'s kommentarer til oplægget:

Han påpegede i oplægget, at der efter hans mening var unøjagtigheder deri.

Bl.a. på side 1, hvor står omtalt, at der havde været et sammenstød mellem en turnusmedarbejder og ham. Det var (D), som havde disponeret i en sag uden at underrette ham derom. (D) havde påtaget sig det fulde

ansvar. Andre problemer havde der ikke været i forhold til den pågældende.

På side 2, og i vpm. (C)'s udtalelse er omtalt, at han ikke er inde i diverse lovregler. Dette mener han, han er i den udstrækning det kan kræves af ham som ikke jurist.

Desuden omtaler (C) en fejlposition, som han ikke mener at kunne genkende.

M.h.t. at han ikke skulle kende sagerne, som gennemgås på morgenparolerne, er dette ikke rigtigt. Han kender dem alle, med mindre de er forekommet på tidspunkter, hvor han ikke har været til stede. Når han ikke ytrer sig, skyldes det, at han ikke vil tage ordet fra sagsbehandleren.

Han har ikke hæftet sig ved, at han er den eneste gruppeleder, som aldrig har kommentarer.

I aftalekravene er omtalt, at han skal støtte op om de initiativer, som gruppen har sat i gang (i (...)-området). Disse initiativer er hans.

Samtalen i øvrigt:

Det blev gennemgået med ham, at det i høj grad var hans personlige attituder, som gav problemer. Desuden, at der fra min side var ønske om, at han i højere grad koncentrerede sig om at lede sin gruppe og vise, at han er gruppelederen frem for at tilbringe hele sin tid med skrivebordsarbejde.

Det blev betydet, at han skulle tilrettelægge sin arbejdsgang, så der er tid til synlig ledelse i gruppen. Han kunne søge hjælp hos kk. (D) til en procesmægling, hvis han havde behov derfor.

Videre, at han skulle iagttage, at der var andre faggrupper at tage hensyn til i huset end hans gruppe.

Der blev foreholdt ham,

– at det måske ville være bedre for ham at søge ned i lr. 24.

Dette kunne ikke komme på tale. Han havde det udmærket som gruppeleder.

Det blev tilbudt ham,

– at søge igangsat en PU-tjeneste for at han kunne få 'luftforandring' og nye indtryk og inspiration.

Dette havde han ikke lyst til.

Det blev tilbudt ham,

– at blive gruppeleder i en gruppe, hvor der måske er lidt mindre arbejdspress.

Dette ville han ikke være med til. Han havde det udmærket i (X)-gruppen.

Aftalekravene:

Disse punkter blev gennemgået med ham. Han kunne godt indse, at han af andre måtte blive opfattet som nøjeregnende, men dette var han bevidst, da han følte en pligt til at uddanne de unge politifolk.

Han kunne acceptere kravene og erklære sig villig til at arbejde med de problemer, som er opstillet.

Han blev yderligere foreholdt, at han under møder ikke reelt tog del i møderne, og fremførte han noget, var det altid på en spids og halvformærmet måde. Dette måtte han bringe til ophør.

Dette tog han til efterretning.

Videre blev det foreholdt ham, at hans adfærd og opførsel over for undertegnede også måtte bedres væsentligt, og at jeg ikke længere ville finde mig i hans studse attituder i andres nærvær.

Dette punkt tog han også til efterretning.

Afsluttende:

Han blev betydet, at jeg ved udgangen af oktober måned ville tage hans forhold op igen med ham, og at jeg ønskede at se en klar bedring af hans forhold. I så fald ville jeg se bort fra de tidligere problemer. Jeg gav tilsagn om, at jeg på alle måder ville støtte op om ham, hvis han blot selv ville gøre noget for at bedre forholdene.

I modsat fald ville jeg flytte ham til andet sagsområde, evt. som sagsbehandler uden lederansvar.

Han blev videre gjort bekendt med, at kriminalpolitiforeningen løbende var holdt underrettet om sagens udvikling, og også ville blive det om denne samtale.

Han ville få udleveret kopi af nærværende referat."

I en rundskrivelse af 20. september 1995 redegjorde Rigspolitichefen for overenskomst-

resultatet i forbindelse med omklassificering af polititjenestemænd. Det fremgik bl.a. at den generelle betingelse for omklassificering var at de tjenstlige forhold var vurderet som tilfredsstillende ved den årlige bedømmelse. Alle chargerede polititjenestemænd i lønramme 28 ville få anvist løn i lønramme 29 pr. 1. oktober 1995, men der ville ske en tilbageregulering af lønnen for de polititjenestemænd der ikke ved bedømmelsen i 1995 opfyldte betingelsen om tilfredsstillende tjenstlige forhold, og som derfor ikke kunne omklassificeres.

Den 13. december 1995 meddelte Rigspolitichefen A at Politimesteren i X-by havde anbefalet at A indtil videre forblev i lønramme 28. Det fremgik således af politimesterens skrivelse af 3. oktober 1995 til Rigspolitichefen at det ved siden af tjenestemandssagen overvejedes om A's måde at udføre tjenesten på levede op til de helt naturlige krav som stilles til en gruppeleder, eller om A skulle sættes til anden tjeneste. Denne vurdering var endnu ikke tilendebragt. Rigspolitichefen gav A lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger inden 2 uger.

Den 14. december 1995 skrev A en meget udførlig kommentar til B's notat af 8. maj 1995 hvor han redegjorde for sagsforløbet på og efter mødet den 9. maj 1995. Baggrunden for denne kommentar var at A i Rigspolitichefens ovennævnte brev af 13. december 1995 blev bekendt med skrivelsen af 3. oktober 1995 fra Politimesteren i X-by om A's forhold. Skrivelsen stemte ifølge A ikke overens med at afdelingsleder kriminalkommissær D den 8. juni 1995 havde oplyst ham om at B ville lægge sagen i bero. A's kommentar indeholdt endvidere bl.a. bemærkninger til B's referat af mødet den 9. maj 1995 og de opstillede krav til A. A fortsatte sin kommentar den 10. januar 1996 efter sit møde med B hvor A fik at vide at han skulle flyttes til et andet sagsområde, jf. nedenfor.

Af A's udtalelse af 21. december 1995 til Rigspolitichefen i sagen om omklassificering fremgik bl.a. at A var utilfreds med bedøm-

melseskonklusionen af 16. januar 1995, ligesom A gjorde gældende at han ikke var skyldig i den verserende disciplinærsag.

A's tjenstlige forhold blev ved den årlige bedømmelse den 9. januar 1996 på ny vurderet som ikke tilfredsstillende. Af den skriftlige begrundelse for vurderingen fremgik at "[v]kk-en ligger over gennemsnit i sin viden om faglige forhold og almen viden i øvrigt. M.h.t. pkt. 7 [engagement] ligger vkk-en trods påtale i det forløbne år under gennemsnit i sit faglige initiativ".

Det fremgår af B's notater af 8. og 9. januar 1996 at han havde indhentet udtalelser fra vicepolitimester C og en politikommissær til vurdering af hvordan A's udvikling havde været siden kravene blev opstillet over for ham på mødet den 9. maj 1995. Vedrørende C's vurdering af A fremgår følgende af B's notat af 8. januar 1996:

"Vicepolitimester (C) er i notat af 5. maj 1995 spurgt om, hvorledes (A)'s samarbejdsforhold var til juridisk afdeling.

I forhold til hans udsagn i notatet svarede (C) i dag, at det adfærdsmæssige over for juristerne er blevet betydeligt bedre, og at han ikke længere forsøger at dominere sine synspunkter igennem.

Han er også blevet venligere. Oplevelsen af ham nu er nærmest, at han 'kryber rundt' i bygningen.

Om hans faglige færdigheder er det fortsat opfattelsen at han har en stor viden, men ikke er i stand til at bruge den i sit gruppelederjob."

Af B's notat af 9. januar 1996 fremgår følgende om politikommissærens vurdering af A:

"[Politikommissæren] er i forvejen orienteret om den tjenstlige vurdering som p.t. foregår af (A)'s arbejde.

Han svarede på mit spørgsmål, at han to gange for nylig har rettet henvendelse til (A) for at få sat en politimæssig indsats i gang i (X)-området, hvor der efter hans opfattelse var problemer.

Begge gange har han følt sig uvelkommen og i det første tilfælde lykkedes det ham ikke at formå (A) til at udvise interesse for hans ærinde og måtte gå med uforrettet sag.

I det andet tilfælde viste det sig, at der efter en analyse af situationen, (...) ikke var behov for en indsats.

I begge tilfælde var det tydeligt, at (A) følte det generende, at blive forstyrret."

Det fremgår af B's notat af 10. januar 1996 at A denne dag blev flyttet til et andet sagsområde. Af notatet fremgik således:

"NOTAT

vedrørende: Vkk. (A)'s fremtidige virke.

I notat af 8. maj 1995 er vkk. (A)'s forhold som gruppeleder taget op til vurdering og i notat af 9. maj 1995 er der opstillet nogle krav, som kræves opfyldt. Ellers ville han blive flyttet til andet sagsområde.

En generel vurdering af hans evne og vilje til at opfylde disse krav sammenholdt med udtalelser om [at] der ikke er sket mærkbar ændring i hans måde at virke som gruppeleder og med baggrund i den årlige bedømmelse gør at jeg i dag har besluttet

- at vkk (A) flyttes til andet sagsområde uden personaleledelse
- at han ikke længere deltager i K-ledervagterne
- at han ikke længere deltager i K-ledermøderne og
- at han i øvrigt er vagtfri.

Han får kontor på 1. sal i kontor 227. Hans nærmeste overordnede bliver afdelingslederen i specialafdelingen.

Pm. (...) har i dag tiltrådt beslutningen.

Tillidsmand, ka. (...) og næstformand i personaleforeningen, ka. (...) er informeret om beslutningen, som de har taget til efterretning.

Vkk. (A) blev i dag kl. 1205 på mit kontor i overværelse af vki. (...) spurgt om, hvordan han synes, at det går for ham. Dertil svarede han: 'at det kører som det plejer - godt'.

Derefter spurgte jeg om, hvordan han synes det går set i forhold til de krav som var opstillet for ham i mit notat af 9/5-95.

Hertil svarede han: 'hvordan er det nu de punkter er? I øvrigt er nogle af dem udarbejdet på et forkert grundlag'!

Han blev orienteret om resultatet af bedømmelsen af 9. ds., som han tog til efterretning uden kommentarer.

Der blev udleveret ham kopi af bedømmelsen.

Videre blev han orienteret om hans fremtidige arbejdsopgaver, og at han ikke længe skal virke som gruppeleder.

Dette tog han også til [efter]retning uden kommentarer."

Den 7. februar 1996 sendte A sin kommentar af 14. december 1995 og 10. januar 1996 (se ovenfor) til Politimesteren i X-by. A vedlagde udtalelserne fra vicepolitimester C, kontorlederen, vicekriminalinspektør E og politiinspektøren samt B's referat af mødet den 9. maj 1995 og ledelsens krav til A.

I en afgørelse af 7. februar 1996 bestemte Rigspolitichefen at A ikke opfyldte betingelserne for omklassificering til lønramme 29. Der ville derfor ske en tilbageregulering af A's løn pr. 1. oktober 1995 som anført i Rigspolitichefens rundskrivelse af 20. september 1995. Rigspolitichefen lagde ved afgørelsen især vægt på at A's tjenstlige forhold ved bedømmelsen den 16. januar 1995 blev bedømt som ikke tilfredsstillende. Rigspolitichefen meddelte A at spørgsmålet om hans eventuelle omklassificering til lønramme 29 ville blive taget op til fornyet vurdering i april 1996 på baggrund af den på dette tidspunkt foreliggende bedømmelse og udtalelse fra politimesteren samt A's tjenstlige forhold i øvrigt.

Politimesteren i X-by besvarede den 14. februar 1996 A's brev af 7. februar 1996 med bilag. Politimesteren meddelte bl.a. at han havde gennemgået materialet nøje, og at han "på intet punkt har ændret syn på dine tjenstlige forhold". Han kunne bl.a. derfor fuldt ud tilslutte sig B's dispositioner.

Den 10. april 1996 afgjorde Rigspolitichefen disciplinærsagen ved at ikende A en disciplinær bøde på 1.000 kr., jf. tjeneste-

mandslovens § 24, jf. § 10. A påklagede afgørelsen til Justitsministeriet. Ministeriet ophævede den 13. august 1996 afgørelsen med den begrundelse at "sagen rejser en række formelle problemer, der skaber en sådan tvivl om rigtigheden af det formelle grundlag for afgørelsen, at ministeriet finder det rigtigst at tilbagesende sagen til Rigspolitichefen til fornyet behandling".

Den 27. august 1996 meddelte Rigspolitichefen A at spørgsmålet om omklassificering først ville blive taget op til fornyet vurdering når disciplinærsagen mod A var endeligt afgjort.

Ved den årlige bedømmelse i november 1996 blev A bedømt ud fra et niveau som sagsbehandlende kriminalassistent på A's alderstrin, og A's tjenstlige forhold i denne funktion blev vurderet som tilfredsstillende. Da A i bedømmelsesperioden ikke havde haft ledelsesmæssige funktioner, havde bedømmelsesudvalget besluttet at overføre den ledelsesmæssige del af bedømmelsen fra den seneste bedømmelse hvor A fungerede og blev bedømt som leder.

I en notits af 27. december 1996 til Politimesteren i X-by bad A om at "den såkaldte aftale og handleplan af 9/5-95 må blive genstand for vurdering og genforhandling". Politimesteren svarede i et brev af 8. januar 1997 at "det, som du betegner som en plan, rettelig er en opstilling af en række krav, som er fastsat af din chef kriminalinspektør (B) i dennes egenskab af din foresatte. Kravene er således ensidigt blevet fastsat af kriminalinspektøren uden forhandling, hvorfor din anmodning om genforhandling er uden mening".

Den 14. februar 1997 rejste A på ny spørgsmålet om omklassificering over for Rigspolitichefen. A henviste bl.a. til at han pr. 28. november 1996 opfyldte den generelle betingelse om tilfredsstillende tjeneste. Rigspolitichefen meddelte A den 11. marts 1997 at spørgsmålet først ville blive taget op til fornyet vurdering når disciplinærsagen mod ham var endeligt afgjort.

Ved den årlige bedømmelse den 28. november 1997 blev A's tjenstlige forhold som sagsbehandlende kriminalassistent på ny bedømt som tilfredsstillende. Den ledelsesmæssige bedømmelse var overført fra den seneste bedømmelse. Det fremgik af begrundelsen at der verserede en disciplinærsag.

Fra marts 1997 til juni 1997 var der blevet afholdt tjenstligt forhør af A, og den 21. januar 1998 afgjorde Rigspolitichefen sagen ved at give A en irettesættelse. Samme dag bad Rigspolitichefen Politimesteren i X-by om at oplyse om A's tjensteforhold havde været tilfredsstillende i 1996 og 1997.

På grundlag af et notat af 12. februar 1998 fra B indstillede Politimesteren i X-by ved påtegning af 25. februar 1998 til Rigspolitichefen at A ikke blev oprykket i lønramme 29. Af B's notat fremgik bl.a. at bedømmelserne af A efter den 10. januar 1996 var foretaget ud fra en vurdering af A som almindelig sagsbehandler på A's alderstrin. Det var videre anført at A's tjenstlige forhold som leder og vicekriminalkommisær i lønramme 28 ikke var tilfredsstillende, men at hans tjenstlige forhold som almindelig sagsbehandler, der for A's alderstrin var i lønramme 25, var tilfredsstillende.

For at kunne træffe afgørelse i sagen om omklassificering bad Rigspolitichefen den 20. april 1998 Politimesteren i X-by om at foretage en aktuel bedømmelse af A som leder.

Ved brev af 11. maj 1998 til Rigspolitichefen fremsendte Politimesteren i X-by en bedømmelsesprotokol og en personprofil af 6. maj 1998 samt et tillæg af 7. maj 1998 til A's bedømmelsesskema af 28. november 1997. Bedømmelserne var udarbejdet af bedømmelsesudvalget for X-by politikreds. Af bedømmelseskonklusionen fremgik at A's tjenstlige forhold var bedømt som ikke tilfredsstillende. Det fremgik af personprofilen at bedømmelsen af A's lederevner var sket "ud fra et realistisk skøn (...) ud fra det kvalitative krav, som i dag stilles til en moderne, inspirerende og engageret leder i lønramme

29". Personprofilen sluttede med bemærkningen "(s)amlet besidder han således ikke de fornødne og nødvendige kvalifikationskrav, som i dag kræves for at være vicekriminalkommisær i lønramme 29".

Ved notits af 19. maj 1998 klagede A til Politimesteren i X-by over den foretagne bedømmelse. A sendte Rigspolitechefen en kopi af notitsen så den kunne indgå som partsindlæg i sagen om omklassificering.

Den 17. juli 1998 afslog Rigspolitechefen at oprykke A til lønramme 29. Rigspolitechefen fandt ud fra en samlet vurdering af A's tjenstlige forhold og efter drøftelse af spørgsmålet om omklassificering fra lønramme 28 til 29 med personaleorganisationen at A ikke opfyldte betingelserne for omklassificering.

Den 28. januar 1998 havde A påklaget Rigspolitechefens afgørelse af 21. januar 1998 i A's disciplinærsag til Justitsministeriet. Ministeriet tiltrådte den 16. oktober 1998 Rigspolitechefens afgørelse.

Ved den årlige bedømmelse i november 1998 blev A's tjenstlige forhold som almindelig sagsbehandler på ny vurderet som tilfredsstillende. Af begrundelsen fremgik bl.a. at bedømmelsesudvalget med hensyn til punkterne vedrørende ledelse savnede grundlag for en udtalelse, og at udvalget derfor henholdt sig til udtalelsen af 6. maj 1998.

Ved brev af 12. januar 1999 klagede A til mig over Rigspolitechefens og Justitsministeriets afgørelser i hans disciplinærsag. Jeg meddelte A den 14. maj 1999 (mit j.nr. 1999-116-812) at jeg havde besluttet ikke at iværksætte en egentlig ombudsmandsundersøgelse i anledning af hans klage idet der ikke var udsigt til at jeg ville kunne hjælpe ham, jf. ombudsmandslovens § 16, stk. 1. Jeg afviste at tage stilling til A's klage vedrørende "på-talen" den 9. maj 1995, A's stillingsændring den 10. januar 1996 og afslaget på omklassificering idet A ikke havde påklaget disse forhold til Justitsministeriet, jf. ombudsmandslovens § 14.

Den 25. maj 1999 rettede A på ny henvendelse til mig i sagen, og jeg meddelte ham den 28. maj 1999 bl.a. at jeg havde videregivet den del af hans klage der vedrørte "på-talen" af 9. maj 1995, til Justitsministeriet til besvarelse.

Justitsministeriet bad den 16. juni 1999 A om at redegøre nærmere for hvad han ønskede ministeriet skulle tage stilling til.

I et brev modtaget i Justitsministeriet den 30. juli 1999 anførte A bl.a. at han ønskede ministeriets vejledning i relation til at få genoptaget "på-talen" af 9. maj 1995. A redegjorde endvidere for omstændighederne omkring stillingsændringen den 10. januar 1996 og anførte bl.a. at en sådan stillingsændring forudsatte et tjenstligt forhør. Endelig klagede A over Rigspolitechefens afgørelse om ikke at omklassificere ham til lønramme 29.

Efter at have indhentet en udtalelse fra Rigspolitechefen og en supplerende udtalelse fra A meddelte Justitsministeriet den 29. juni 2000 A at ministeriet ikke havde bemærkninger til den "aftale" der den 9. maj 1995 blev forelagt A under mødet med B. Ministeriet fandt derfor ikke grundlag for at pålægge Politimesteren i X-by at genoptage sagen og udarbejde en ny handleplan. Ministeriet oplyste endvidere at ministeriet ikke fandt grundlag for at pålægge politimesteren at omgøre sin beslutning af 10. januar 1996 om at ændre A's arbejdsopgaver, ligesom ministeriet ikke fandt grundlag for at tilsidesætte Rigspolitechefens afgørelse om omklassificering.

A klagede den 29. august 2000 til mig over myndighedernes behandling af sagen. A redegjorde udførligt for omstændighederne omkring samtalen den 9. maj 1995, flytningen af ham til andet sagsområde den 10. januar 1996 og Rigspolitechefens afslag på at oprykke ham til lønramme 29.

Den 29. januar 2001 bad jeg Justitsministeriet, Rigspolitechefen og Politimesteren i X-by om en udtalelse i sagen og om udlån af sagens akter. Jeg bad i den forbindelse myndighederne om at tage stilling til en række

nærmere opregnede forhold, jf. Justitsministeriets udtalelse af 14. maj 2002 (gengivet nedenfor) med omtale af bl.a. ombudsmandens høringspunkter i sagen.

Justitsministeriets udtalelse af 14. maj 2002 var vedlagt Politimesteren i X-bys og Rigspolitechefens udtalelser af henholdsvis 16. februar 2001 og 14. september 2001. Politimesterens og Rigspolitechefens udtalelser er i vidt omfang citeret i ministeriets udtalelse. Ministeriet skrev bl.a. følgende:

”1. Folketingets Ombudsmand har bedt om en redegørelse for, om stationsleder (B)’s tilkendegivelser på mødet den 9. maj 1995 og den af (A) vedlagte ’Aftale vedrørende: Aftalekrav til vicekriminalkommissær (A) om hans fremtidige virke som leder af (X)-gruppen’ har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Politimesteren i (X) har i sin udtalelse af 16. februar 2001 herom anført følgende:

’Det er min opfattelse, at kriminalinspektør (B)’s tilkendegivelser på mødet den 9. maj 1995 og den omtalte ’Aftale’ vedr. aftalekrav ikke har karakter af afgørelser i Forvaltningslovens forstand, men er beslutninger, der er truffet i forbindelse med inspektørens pligt og ret til at lede og fordele opgaver. Det bemærkes i øvrigt, at den pågældende aftale er tiltrådt af Politimesteren.’

Rigspolitechefen har i sin udtalelse af 14. september 2001 anført:

’Indledningsvis bemærkes, at der i det meget lange sagsforløb har været en vis ’sprogforbistring’. Der er både fra Politimesteren og fra Rigspolitiet gjort brug af uklare ord og begreber, som har været med til at skabe en vis forvirring og uklarhed. Her tænkes eksempelvis på, at papiret fra den 9. maj 1995 benævnes ’aftale’, og at der i bedømmelsen fra 1996 henvises til ’påtale’.

Begrebsforvirringen er ikke blevet mindre af, at (A) vedholdende har bedt om ’genforhandling af påtale’ og klaget over ’forflyttelse’, ’degradering’ og lignende.

Rigspolitiet skal beklage, at nogle af de anvendte ord og begreber har skabt uklarhed.

...

Når der ses bort fra begrebsforvirringen, er forløbet i denne sag efter Rigspolitiets opfattelse i sin enkelhed således:

Den 9. maj 1995 blev (A) kaldt til sin øverste leder, som meddeler ham, at hans arbejdsindsats på det ledelsesmæssige område er uacceptabel. Der meddeles ikke nogen bagudrettet sanktion. I stedet formuleres nogle fremadrettede krav.

Det understreges klart over for (A), hvad han skal gøre for, at arbejdet er tilfredsstillende, og hvad konsekvensen kan være, hvis han ikke evner at forbedre sig tilstrækkeligt.

I januar 1996 konkluderer ledelsen, at (A) ikke demonstrerer de evner, som skal til for at udføre det hidtidige arbejde. Han bliver derfor pålagt fremover at udføre arbejdsopgaver, som han kan magte – dvs. sagsbehandling uden ledelsesindhold.

Tilbagevendende er det blevet vurderet, om (A) opfylder betingelserne for oprykning fra lønramme 28 til 29. Først vurderes dette ikke at være tilfældet på grund af den verserende disciplinærsag. Senere vurderes dette ikke at være tilfældet, idet (A) ikke skønnes at opfylde betingelsen ’tilfredsstillende tjeneste’.

Idet der henvises til Politimesterens udtalelse af 16. februar 2001, skal Rigspolitiet tilføje følgende til de af Ombudsmanden specifikt stillede spørgsmål:

Om tilkendegivelserne på mødet den 9. maj 1995 er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Tilkendegivelserne er ikke en disciplinærlignende sanktion og i øvrigt heller ikke på anden måde en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dispositionerne går ikke ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde. (A) har fået understreget, hvad ledelsen kræver, for at hans arbejde er tilfredsstillende.’

Justitsministeriet kan henholde sig til det af Politimesteren i (X)-by og Rigspolitechefen anførte og skal supplerende anføre, at der i bemærkningerne til forvaltningslovens § 2

(Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115 og 116) er anført følgende om, hvornår der foreligger en afgørelse i forvaltningslovens forstand:

'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.

...

Uden for disse kapitlers anvendelsesområde falder endvidere konkrete tjenestebefalinger til underordnede myndigheder eller ansatte.'

Afgørelsesbegrebet er endvidere omtalt i en Ombudsmandsudtalelse gengivet i FOB 1990.355, hvoraf bl.a. fremgår:

'En afgørelse i forvaltningslovens forstand er karakteriseret ved følgende forhold: For det første skal der være tale om en beslutning, der træffes af en forvaltningsmyndighed. For det andet skal denne afgørelse rette sig mod fysiske eller juridiske personer (f.eks. privatpersoner, virksomheder, selskaber m.v.) uden for forvaltningen, d.v.s. i den private sektor. Interne forvaltningsbeslutninger vedrørende forvaltningens organisation m.v. og tjenestebefalinger – såvel generelle som konkrete – falder således uden for afgørelsesbegrebet. Ansættelses- og afskedigelsesbeslutninger, der er rettet til offentligt ansatte, og visse andre grundlæggende beslutninger vedrørende offentligt ansattes ansættelsesforhold samt beslutninger angående disciplinære sanktioner mod offentligt ansatte er dog afgørelser, medens (detaljerede) beslutninger om, hvorledes grupper af ansatte eller den enkelte ansattes arbejde skal udføres, er tjenestebefalinger.'

Justitsministeriet finder at måtte lægge til grund, at kriminalinspektør (B)'s tilkendegivelser på mødet den 9. maj 1995 og den der fremlagte 'aftale' har karakter af tjenstlige forskrifter. Disse blev formuleret og opstillet af (B) i dennes egenskab af (A)'s foresatte og havde til formål at ændre, at (A)'s tjenstlige forhold ikke var tilfredsstillende. De opstillede tjenstlige forskrifter, der vedrører (A)'s

udførelse af tjenesten, fastsætter således ikke, hvad der er eller skal være ret. Det er her efter også Justitsministeriets opfattelse, at tilkendegivelserne på mødet og den fremlagte 'aftale' ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand.

2. Hvis der foreligger en afgørelse i forvaltningslovens forstand, har Folketingets Ombudsmand bedt om en redegørelse for, om forvaltningslovens bestemmelser har været overholdet i forbindelse med denne del af sagen.

Justitsministeriet skal henvise til det ovenfor under pkt. 1 anførte.

3. Ombudsmanden har videre anmodet om en redegørelse for, hvorvidt 'aftalen' af 9. maj 1995 må anses for bortfaldet inden den 10. januar 1996.

Politimesteren i (X)-by har herom i udtalelsen anført følgende:

'Aftalen' af 9. maj 1995 kan på ingen måde anses for bortfaldet inden den 10. januar 1996. Det var netop den manglende opfyldelse af kravene i aftalen, som førte til beslutningen af 10. januar 1996 om ændring af (A)'s arbejdsopgaver.'

Rigspolitichefen har i udtalelsen anført følgende:

'Dispositionen er ikke bortfaldet. Ledelsens krav til en ansat om, hvad der skal til for, at arbejdet er tilfredsstillende, kan i sagens natur ikke 'falde bort'.'

Justitsministeriet kan henholde sig til det af Politimesteren og Rigspolitichefen anførte.

4. Ombudsmanden har særligt bedt om en redegørelse for, om ændringen af (A)'s arbejdsopgaver må anses for en stillingsændring efter tjenstemandslovens § 12, stk. 1, som han ikke var pligtig at finde sig i.

Politimesteren i (X)-by har herom i udtalelsen anført følgende:

'Jeg finder ikke, at ændringen af (A)'s arbejdsopgaver må anses for en stillingsændring, som han ikke var pligtig at finde sig i efter tjenstemandslovens § 12, stk. 1. Han bibeholdt sin titel, sin løn, men er sat til at va-

retage arbejdsopgaver, som han er skønnet mere velegnet til.'

Rigspolitichefen har i udtalelsen anført følgende:

'Det er misvisende at tale om en 'forflyttelse', og der er ikke tale om en 'stillingsændring' efter tjenestemandslovens § 12, som han ikke er pligtig at finde sig i.'

Efter tjenestemandslovens § 12, stk. 1, er en tjenestemand inden for sit ansættelsesområde forpligtet til at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med grundlovens § 27, stk. 3, hvorefter tjenestemænd kan vælge mellem forflyttelse og afsked med pension.

Forflyttelse er ikke defineret i hverken grundloven eller tjenestemandsloven og beskrives i teorien som en standard eller en vag, elastisk lovbestemmelse. Ved vurdering af, om der i et konkret foreliggende tilfælde er tale om forflyttelse, er det således nødvendigt at inddrage en række forskellige faktorer.

Problemstillingen er beskrevet i et responsum af Bent Christensen. Responsummet er optrykt som bilag 2 til Administrationsudvalgets Betænkning nr. 320, 1960. Det er heri anført, at udgangspunktet for vurderingen af, om der foreligger en forflyttelse, er en sammenligning af tjenestens faktiske indhold før og efter ændringen.

Det er videre anført, at titelændring i sig selv er uden betydning, og at ændring i løn og pension kan betyde forflyttelse. Det er ligeledes anført, at der for chefstillinger formentlig kun kræves relativt ringe indgreb i den hierarkiske position for at anse ændringen for forflyttelse. Det er i forlængelse heraf angivet, at adgangen til at ændre den hierarkiske arbejdsdeling utvivlsomt er væsentligt videre for mere underordnede stillinger. Afskaffelse af overreferentordningen, selv for

enkelte tjenestemænd, vil således ikke være forflyttelse, uanset at arbejdets art for den enkelte herved kan ændres betydeligt.

En række domme kan ligeledes belyse problemstillingen:

U 1979.691 Ø: Bestyrelsen for dampskibsselskabet S, der ejes af Generaldirektoratet for de danske statsbaner, og hvori den nu 60-årige A siden 1971 havde været tjenestemandsansat som enedirektør ansatte i 1977 i forbindelse med en ændring af S's organisation en ny direktør (B) til at varetage S's ledelse sammen med A, således at B særlig fik til opgave at tage sig af den økonomiske styring, medens A's tjenesteområde begrænsedes tilsvarende og herefter i det væsentlige kom til at omfatte den daglige drift og de hermed forbundne personalespørgsmål og tilsynet med skibsafdelingen. Under en af A mod Finansministeriet M anlagt sag påstod A principalt M tilpligtet at anerkende, at hans stilling måtte anses som nedlagt, og at han som følge heraf var berettiget til at oppebære rådighedsløn efter tjenestemandslovens § 32, subsidiært at ændringen af hans stilling måtte sidestilles med en forflyttelse, og at han derfor var berettiget til afskedigelse med pension. Det blev lagt til grund, at ændringen af S's organisation indebar et betydeligt indgreb i A's stilling. Stillingen kunne dog ikke hermed anses for nedlagt, men forandringen fandtes at være af en sådan karakter, at A ikke efter tjenestemandslovens § 12, stk. 1, var pligtig at underkaste sig den, og der forelå derfor en situation svarende til en forflyttelse af A, hvis subsidiære påstand herefter toges til følge.

U 1996.624 H: Den kommunale forvaltningsstruktur i Thyborøn-Harboøre Kommune var blevet ændret, bl.a. således at den økonomiske forvaltning og skatteforvaltningen blev sammenlagt til centralforvaltningen med en afdeling for budget og regnskab og en afdeling for skat, folkeregister, ejendomsskat og incasso, og at skoleforvaltningen og socialforvaltningen blev sammenlagt til kultur-, skole- og sundhedsforvaltningen

med en afdeling for sikring-ældre og en afdeling for børn og unge/bistand. Den hidtidige leder af skatteforvaltningen, skatteinspektør A, blev leder af afdelingen for skat m.v. under centralforvaltningen, og den hidtidige leder af socialforvaltningen, socialinspektør B, blev leder af afdelingen for børn og unge/bistand under kultur-, skole- og sundhedsforvaltningen. Ændringerne i A's og B's stillingsmæssige forhold fandtes ikke at gå ud over, hvad de efter tjenestemandregulativets § 12, stk. 1, eller stk. 2, havde pligt til at tåle. Landsretten fandt efter en samlet vurdering på baggrund af det anførte om formålet med ændringerne, samt om de forandringer, der var sket i stillingernes reelle indhold, ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at stillingerne ikke måtte anses for passende. Højesteret tilsluttede sig dette synspunkt.

U 1997.1621 H: Told- og Skattestyrelsen havde reduceret antallet af afdelinger fra 8 til 7, og de opgaver, der hidtil havde hørt under afgiftsafdelingen, blev fordelt på andre afdelinger. A, der hidtil havde været chef for afgiftsafdelingen, afslog et tilbud om at overtage en stilling som afdelingschef med ansvar for internationale aktiviteter, og han blev herefter pålagt at overtage stillingen som chef for Told- og Skatteregion Næstved. Betingelserne efter tjenestemandlovens § 12, stk. 1, for at pålægge A at overtage denne stilling fandtes at være opfyldt. Højesteret lagde ved afgørelsen vægt på, at stillingen indebar betydelige ledelsesmæssige opgaver, at den var i samme lønramme som stillingen som afdelingschef, og at den måtte antages også i øvrigt at blive betragtes som ligeværdig med en stilling som afdelingschef.

U 1999.101 H: A havde været ansat som ledende skolepsykolog i Viborg Kommune som leder af dennes Pædagogisk-Psykologiske Rådgivning. Den Pædagogisk-Psykologiske Rådgivning, der hidtil havde hørt under skoleforvaltningen, blev lagt sammen med social- og sundhedsforvaltningens psy-

kologbetjening til et fælles psykologkontor under social- og sundhedsforvaltningen. Den hidtidige leder af dennes psykologbetjening blev chef for det fælles kontor, medens A blev souschef. Der fandtes ikke at være grundlag for at fastslå, at A's stilling efter strukturomlægningen ikke længere var passende for ham, jf. tjenestemandlovens § 12, stk. 1. Der blev ved vurderingen bl.a. lagt vægt på, at omlægningen var sagligt velbegrundet, at A bevarede sin stillingsbetegnelse, løn og anciennitet, at der ikke skete personalemæssige ændringer i den nye enheds skolepsykologiske afdeling, og at A fik den daglige ledelse af denne med i det væsentlige samme arbejdsmæssige funktioner som hidtil.

Som det fremgår, vedrører de ovenfor citerede domme alle strukturændringer, men dommene afspejler tillige, at der i relation til tjenestemandlovens § 12, stk. 1, er relativt vid adgang til at ændre den hierarkiske position for personer ansat i chefstillinger. Ved vurderingen tillægges domstolene arbejdsindholdet før og efter ændringen betydning, ligesom det er af betydning, at en ansat efter en ændring af arbejdsindholdet beholder sin titel og løn.

Justitsministeriet kan på den baggrund henholde sig til det af Politimesteren i (X)-by og Rigspolitechefen anførte, hvorefter ændringen af (A)'s arbejdsopgaver ikke er så omfattende, at der er tale om en forflyttelse, som han, jf. tjenestemandlovens § 12, stk. 1, ikke var pligtig at finde sig i. Det er således Justitsministeriets opfattelse, at ændringen af (A)'s arbejdsopgaver, der bevirkede, at han fremover skulle varetage sagsbehandling og ikke længere tillige ledelsesmæssige funktioner, ikke er en forflyttelse. Justitsministeriet har herved lagt vægt på, at (A)'s stilling som vicekriminalkommissær er en sektionslederstilling på laveste ledelsesniveau, hvorfor adgangen til at foretage ændringer i stillingen, herunder i arbejdets indhold og art, må antages at være endnu videre end for lederstillinger på højere niveau. Hertil kom-

mer, at (A)'s hierarkiske position ikke blev ændret i forbindelse med ændringen af arbejdsopgaverne. Inden den 10. januar 1996 refererede han således til afdelingslederen i hovedafdelingen, mens han efter den 10. januar 1996 refererede til afdelingslederen i specialafdelingen. (A) beholdt endvidere sin titel som vicekriminalkommissær og sin hidtidige løn. Der henvises i øvrigt til vedlagte notits af 5. februar 2002 med bilag fra Politimesteren i (X)-by vedrørende strukturen i kriminalpolitiet i (X)-by politikreds.

5. Ombudsmanden har ligeledes anmodet om en redegørelse for, om Politimesteren i (X)-bys beslutning af 10. januar 1996 om at ændre (A)'s arbejdsopgaver må betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Politimesteren i (X)-by har herom i udtalelsen anført følgende:

'For så vidt angår beslutning af 10. januar 1996, som er tiltrådt af Politimesteren, om at ændre (A)'s arbejdsopgaver, finder jeg for så vidt, at tilsvarende betragtninger, som ovenfor anført, gør sig gældende.'

Rigspolitichefen har i udtalelsen anført:

'Beslutningen er ikke en disciplinærliggende sanktion og i øvrigt heller ikke på anden måde en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dispositionen går ikke ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde. Ledelsen pålægger (A) fremover at udføre arbejdsopgaver, som han kan magte – dvs. sagsbehandling uden ledelsesindhold.'

Af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, side 151, fremgår, at beslutninger om stillingsændringer, der ikke er så omfattende, at de nærmer sig forflyttelse normalt ikke anses for at være omfattet af afgørelsesbegrebet.

Justitsministeriet kan på denne baggrund henholde sig til det af Politimesteren i (X)-by og Rigspolitichefen anførte, hvorefter ændringen af (A)'s arbejdsopgaver ikke er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Der er tale om en disposition, der er truffet i forbin-

delse med udøvelsen af ledelsens sædvanlige ledelsesmæssige kompetence.

Der henvises i øvrigt til det ovenfor under pkt. 1 anførte.

6. Hvis den ændring af (A)'s arbejdsopgaver, der fandt sted den 10. januar 1996, må betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand, har Folketingets Ombudsmand endvidere bedt om en redegørelse for, hvorvidt forvaltningslovens bestemmelser har været overholdt i forbindelse med denne del af sagen.

Politimesteren i (X)-by har herom i udtalelsen anført:

'Med henvisning til, hvad der er anført i Forvaltningsret 1. udgave ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. side 151 ne., kan anføres, at stillingsændringen muligt er så indgribende, at sagsbehandlingen burde tilrettelægges i overensstemmelse med forvaltningslovens bestemmelser, hvilket sagsbehandlingen efter min opfattelse til fulde har været. Det fremgår af det omfangsrige bilagsmateriale, at (A) adskillige gange er blevet hørt, og har haft anledning til at udtale sig, ligesom han har fået en begrundelse for afgørelsen.'

Justitsministeriet kan henholde sig til det af Politimesteren i (X)-by anførte.

7. Ombudsmanden har ligeledes bedt om en redegørelse for baggrunden for Rigspolitichefens afgørelse om ikke at omklassificere (A) fra løntrin 28 til løntrin 29.

Rigspolitichefen har herom i udtalelsen anført følgende:

'(A) opfylder ikke betingelserne for oprykning, jf. rundskrivelse af 20. september 1995, sammenholdt med resultatet af bedømmelserne.'

Justitsministeriet kan henholde sig hertil.'

Justitsministeriet redegjorde endvidere bl.a. for oplysningsgrundlaget for bedømmelsen af A's tjenstlige forhold som leder i perioden efter den 10. januar 1996.

Den 17. maj 2002 sendte jeg myndighedernes udtalelser til A.

I A's supplerende udtalelse af 18. juli 2002 bad han mig tage stilling til en række spørgsmål, herunder bl.a. hvorvidt det var foreneligt med Rigspolitechefens Kundgørelse I nr. 14 at B i april/maj 1995 "ved siden af det officielle bedømmelsesudvalg etablere[de] et eget mindre 'bedømmelsesudvalg', som skulle tage sig af en påstået rejst kritik af under tegnede, og i hvilket bedømmelsesudvalg der bl.a. ikke var mulighed for klageadgang".

Den 25. juli 2002 bad jeg Justitsministeriet, Rigspolitechefen og Politimesteren i X-by om eventuelle bemærkninger til A's supplerende udtalelse. Myndighederne meddelte den 7. oktober 2002 at A's supplerende udtalelse ikke gav anledning til yderligere bemærkninger.

Ombudsmandens udtalelse

"Sagens genstand

... jeg [har] efter en gennemgang af de omfattende sagsakter og Deres og myndighedernes udtalelser i sagen valgt at begrænse min undersøgelse til forholdene omkring samtalen den 9. maj 1995, stillingsændringen den 10. januar 1996 og afslaget på omklassificering, jf. ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkeligt grundlag for undersøgelse. Jeg har således bl.a. ikke taget stilling til de yderligere forhold De bad mig om at undersøge i Deres supplerende udtalelse af 18. juli 2002.

Modet den 9. maj 1995 mellem Dem og kriminalinspektør (B)

Tjenstlig advarsel?

Det er myndighedernes opfattelse at samtalen den 9. maj 1995 ikke havde karakter af en tjenstlig advarsel. Politimesteren i (X)-by anførte i sin udtalelse af 16. februar 2001 bl.a. at der var tale om beslutninger truffet i forbindelse med (B)'s pligt til at

lede og fordele opgaver, og Rigspolitechefen henviste i sin udtalelse af 14. september 2001 bl.a. til at der i sagens lange forløb havde været en vis 'sprogforbistring', men at tilkendegivelserne på mødet ikke var en disciplinær sanktion og i øvrigt heller ikke på anden måde en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Justitsministeriet mente ligeledes at 'aftalen' havde karakter af tjenstlige forskrifter der blev formuleret og opstillet af (B) i dennes egenskab af Deres foresatte, og at den havde til formål at ændre at Deres tjenstlige forhold ikke var tilfredsstillende, jf. ministeriets udtalelse af 14. maj 2002.

Det ses klart at der ikke var tale om en *aftale* mellem Dem og ledelsen den 9. maj 1995. Der var derimod tale om nogle krav som ledelsen ensidigt opstillede, jf. særligt brevet af 8. januar 1997 til Dem fra Politimesteren i (X)-by hvor politimesteren bl.a. udtalte at 'det, som du betegner som en plan, rettelig er en oplysning af en række krav, som er fastsat af din chef kriminalinspektør (B) i dennes egenskab af din foresatte. Kravene er således ensidigt blevet fastsat af kriminalinspektøren uden forhandling, hvorfor din anmodning om genforhandling er uden mening'.

Jeg må lægge til grund at ledelsens krav over for Dem var begrundet i Deres manglende egnethed som gruppeleder, og at Politimesteren i (X)-by ikke betragtede disse omstændigheder som tjenesteforselser fra Deres side.

Ifølge tjenstemandslovens § 24 kan bl.a. en 'advarsel' anvendes som disciplinær straf, dvs. en sanktion der gives for begåede *tjenesteforselser*. Jeg er på den baggrund enig med myndighederne i at den indskærpelse der blev givet Dem, ikke var en advarsel i tjenstemandslovens § 24's forstand.

For så vidt angår reaktioner over for diskretionære forhold som f.eks. uegnethed, samarbejdsvanskeligheder og sygdom, indeholder tjenstemandsloven ikke be-

stemmelser om andet end afsked og stillingsændring. Dette udelukker imidlertid ikke at der kan forekomme andre reaktioner end disse over for diskretionære forhold. Som ved disciplinære reaktioner må det da også antages at det følger af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip at det ofte vil være en forudsætning for f.eks. en (korrekt) diskretionær afskedigelse at vedkommende forinden er blevet tildelt en tjenstlig mildere reaktion – typisk en advarsel – for det eller de forhold som ligger til grund for afskedigelsen.

Uanset om en advarsel gives af disciplinære eller diskretionære grunde, må den anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

På mødet den 9. maj 1995 blev De gjort opmærksom på at ledelsen var utilfreds med Deres måde at lede Deres gruppe på, og der blev opstillet 7 skriftlige krav over for Dem. De fik oplyst – såvel mundtligt som skriftligt – at Deres forhold ville blive vurderet med udgangen af oktober, og at De, hvis der ikke var sket mærkbare ændringer, ville blive flyttet til et andet sagsområde uden egentligt lederansvar.

Der var således ikke kun tale om en samtale hvor det blev indskærpet at De måtte forsøge at ændre på Deres måde at lede gruppen på – indskærpelsen blev fulgt op af en skriftlig meddelelse om at De ville blive flyttet til et andet sagsområde uden egentligt lederansvar hvis der ikke var sket mærkbare ændringer. Deres efterfølgende manglende overholdelse af indskærpelsen resulterede i at De blev flyttet til et andet sagsområde uden lederansvar, og, som det fremgår nedenfor, mener jeg at mest taler for at dette indebar en forflyttelse. Under disse omstændigheder mener jeg at indskærpelsen over for Dem under mødet den 9. maj 1995 havde karakter af en 'diskretionær advarsel' og dermed en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Jeg bemærker at jeg ikke har mulighed for at gå nærmere ind i en bevismæssig prøvelse af grundlaget for den diskretionære advarsel fordi ombudsmandsinstitutionen ikke har mulighed for at afhøre vidner, men behandler klager på et skriftligt grundlag. Jeg kan på den baggrund ikke kritisere afgørelsens materielle indhold.

Partshøring

Efter myndighedernes opfattelse skulle forvaltningslovens bestemmelser ikke overholdes i forbindelse med mødet den 9. maj 1995. Dette skyldes at der efter myndighedernes opfattelse ikke var tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Som det fremgår ovenfor, er jeg ikke enig i myndighedernes opfattelse. Dette indebærer at myndighederne efter min opfattelse havde pligt til at overholde forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring.

De almindelige regler om myndigheders pligt til at foretage partshøring inden afgørelse træffes, er fastlagt i forvaltningslovens § 19. Formålet med partshøring er at give den ansatte lejlighed til at kommentere de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som myndigheden vil lade indgå i grundlaget for sin afgørelse. Den ansatte vil herved have mulighed for at kommentere, korrigere og supplere de foreløbige oplysninger og vil i det hele taget have mulighed for at redegøre for sit syn på sagen. Efter bestemmelsen skal der partshøres over oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse i det omfang disse er til ugunst for parten.

Det er desuden antaget at forvaltningslovens § 19 i visse sager om uansøgt afskedigelse, herunder sager om diskretionær afskedigelse som følge af samarbejdsvanskeligheder og uegnethed mv., og i sager om anvendelse af disciplinære sanktioner

over for en offentlig ansat suppleres af en ulovbestemt retsgrundsætning om parts-høring ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag. Den ulovbestemte pligt indebærer en pligt for myndigheden til – forinden der træffes afgørelse – i almindelighed at give den ansatte en redegørelse for myndighedens egen (foreløbige) opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum, samt – for så vidt der i sagen måtte være bevismæssige spørgsmål – myndighedernes bevismæssige vurdering. Redegørelsen bør efter omstændighederne være skriftlig. Der kan henvises til Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, s. 1337, Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2002, s. 1269, Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i Ugeskrift for Retsvæsen 1999B, s. 25f, og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 532ff.

I en sag jeg behandlede for nylig, udtalte jeg endvidere i relation til en stillingsændring inden for rammerne af § 13 i vedtægt af 13. april 1970 for Københavns Kommunes tjenestemænd (svarende til tjenestemandslovens § 12) at den udvidede partshøringspligt også må gælde i sager vedrørende en rent diskretionær ændring af tjenestested og arbejdsopgaver i de tilfælde hvor grundlaget for afgørelsen angår en adfærd mv. hos den pågældende som anses for at have en negativ indflydelse på ansættelsesforholdet (j.nr. 2001-3217-819. Sagen vil blive trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for året 2003 [sag 19-1; min bemærkning]).

Umiddelbart falder den advarsel som ledelsen tildelte Dem den 9. maj 1995, ikke ind under de kategorier hvor det er fast antaget at der gælder en ulovbestemt udvidet pligt til partshøring. Det er imidlertid min opfattelse at ledelsen ikke alene i medfør af forvaltningslovens § 19 skulle foretage partshøring inden advarslen blev givet, men ifølge god forvaltningsskik

også ud fra den ulovbestemte retsgrundsætning om udvidet partshøring. Jeg har herved lagt vægt på at der efter min opfattelse er mest der taler for at den senere ændring af Deres stilling som skete på samme grundlag som advarslen blev tildelt – nemlig Deres manglende egnethed – var en forflyttelse hvor pligten til at foretage udvidet partshøring må finde anvendelse, jf. nedenfor. De kunne derfor allerede på dette tidligere stadium af sagen have behov for at kende det fulde grundlag for ledelsens påtænkte tildeling af advarsel.

(B) konkluderede i sit oplæg af 8. maj 1995 at der ville blive opstillet nogle krav for Dem som De skulle opfylde inden for et nærmere aftalt tidsrum, og hvis De ikke var indstillet på dette, ville De blive flyttet til et andet arbejdsområde uden egentlig ledelsesfunktion. Oplægget indeholdt således – i overensstemmelse med den ulovbestemte udvidede pligt til partshøring – en retlig kvalifikation af faktum.

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, indeholder ingen formkrav til selve høringsproceduren. Den kan gennemføres skriftligt eller mundtligt, og den vil kunne ske under f.eks. et møde. Den kan ske i form af en fremsendelse af sagens dokumenter eller ved at myndigheden udarbejder en – korrekt og dækkende – sagsfremstilling af de oplysninger der er undergivet partshøringspligt. Den kan også gennemføres som udarbejdelse af en foreløbig afgørelse (en agterskrivelse) hvori de relevante oplysninger er gengivet og vurderet af myndigheden. Formen skal blot respektere formålet med partshøringspligten, dvs. ønsket om at parten får mulighed for at kommentere, korrigere og supplere sagens faktuelle grundlag. Hvor lang betænkningstid parten skal have til at udtale sig, er heller ikke reguleret – betænkningstiden skal blot være rimelig set i lyset af de foreliggende oplysningers og afgørelsens karakter. Se Jon Andersen, mfl., Forvaltningsret (2002), s. 521ff.

Under mødet den 9. maj 1995 med (B) blev dennes oplæg af 8. maj 1995 og udtalelserne fra vicepolitimester (C), kontorleder (...), vicekriminalinspektør (E) og politiinspektør (...) gennemgået med Dem, og De fik under samtalen lejlighed til at gennemlæse materialet. De fik ikke udleveret kopi af oplægget med bilag, men De fik udleveret dokumentet med de 7 krav. Mødet varede ifølge det oplyste ca. 2 timer.

Den tjenstlige advarsel til Dem var således udfærdiget inden mødets begyndelse og fremstod efter min opfattelse i sin form som 'endelig'. Dette taler umiddelbart for at formålet med partshøringspligten, jf. ovenfor, herved ikke blev respekteret på mødet.

Som det fremgår af sagsfremstillingen, har De imidlertid efterfølgende fremsat udførlige skriftlige bemærkninger til sagen, herunder vedrørende den tjenstlige advarsel, jf. bl.a. Deres udførlige kommentar af 14. december 1995 som De den 7. februar 1996 tilsendte Politimesteren i (X)-by, og Deres klage til mig af 29. august 2000. Deres bemærkninger har ikke fået myndighederne til at ændre opfattelse i sagen, og jeg mener ikke at der er grundlag for at antage at en korrekt gennemført partshøring af Dem ville have ført til et andet resultat. Allerede på den baggrund mener jeg ikke at der er grundlag for at henstille til myndighederne at genoptage Deres sag vedrørende dette spørgsmål.

Ændring af Deres stilling den 10. januar 1996

Forflyttelse?

De har gjort gældende at flytningen af Dem den 10. januar 1996 til en stilling som sagsbehandler forudsatte et forudgående tjenstligt forhør.

Stillingsændringen var begrundet i Deres manglende efterlevelse af de krav ledelsen opstillede over for Dem på mødet den 9. maj 1995. Kravene var som nævnt

begrundet i Deres manglende egnethed som gruppeleder – forhold som ledelsen ikke betragtede som tjensteforseelser fra Deres side.

Jeg har på den baggrund lagt til grund at ledelsens flytning af Dem til stillingen som sagsbehandler ikke var en disciplinær foranstaltning, men begrundet i Deres manglende egnethed. Når myndighederne ikke har anset Deres forhold i relation til Deres arbejde som gruppeleder for tjensteforseelser, men har besluttet at flytte Dem til en funktion som ledelsen fandt Dem mere velegnet til, er jeg enig med myndighederne i at der ikke er tale om en disciplinær sanktion. Der var derfor ikke pligt til at iværksætte et tjenstligt forhør i medfør af tjenstemandslovens § 24. Forholdet må i stedet vurderes efter tjenstemandslovens § 12, stk. 1, der giver forvaltningen en skønsmæssig beføjelse til at ændre en tjenstemandsstillings omfang og beskaffenhed.

En tjenstemand har pligt til inden for sit ansættelsesområde at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjensteforretningers omfang og beskaffenhed der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham. Hvis ændringen går ud over grænserne i § 12, stk. 1, og dermed ud over den såkaldte tålegrænse, tales i almindelighed om forflyttelse. I så fald er stillingsændringen af en sådan karakter at tjenstemanden ikke er forpligtet til at finde sig i den, og tjenstemanden kan forlange sig afskediget med (aktuel) pension. Om forflyttelsesbegrebet, se Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, *Offentlig arbejdsret* (1998), s. 236ff.

Hvis der er tale om stillingsændringer ud over tålegrænsen, er der utvivlsomt tale om afgørelser i forvaltningslovens forstand, se Kaj Larsen mfl., *Forvaltningsret* (2002), s. 214.

Det er myndighedernes opfattelse at Deres stillingsændring lå inden for ram-

merne af tjenestemandslovens § 12, stk. 1. Justitsministeriet har særligt henvist til Bent Christensens responsum optrykt som bilag 2 til Administrationsudvalget af 1960's Betænkning nr. 320/1962. Det siges her at der for chefstillinger formentlig kun kræves relativt ringe indgreb i den hierarkiske position for at anse ændringen for en forflyttelse, men at adgangen til at ændre den hierarkiske arbejdsdeling utvivlsomt er væsentligt videre for mere underordnede stillinger. Det anføres videre at afskaffelse af overreferentordningen, selv for enkelte tjenestemænd, ikke vil være en forflyttelse uanset at arbejdets art for den enkelte derved ændres betydeligt. Justitsministeriet lagde i udtalelsen af 14. maj 2002 vægt på at Deres stilling som vicekriminalkommisær var en sektionslederstilling på laveste ledelsesniveau hvorfor adgangen til at foretage ændringer i stillingen, herunder i arbejdets indhold og art, måtte antages at være endnu videre end for lederstillinger på højere niveau. Ministeriet lagde endvidere vægt på at Deres hierarkiske position ikke blev ændret idet De før den 10. januar 1996 refererede til afdelingslederen i hovedafdelingen, mens De efter den 10. januar 1996 refererede til afdelingslederen i specialafdelingen. Endelig henviste ministeriet til at De beholdt Deres titel som vicekriminalkommisær og Deres hidtidige løn.

Det væsentlige element i begrebet forflyttelse er at tjenestens karakter ændres. Udgangspunktet ved afgørelsen er en sammenligning mellem stillingen før og efter den foretagne ændring. Se Betænkning afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965 nr. 483/1969, 1. del, s. 22.

Som momenter der bl.a. kan indgå i afvejningen, nævner Jørgen Mathiassen om ændringerne griber ind i det traditionelle advancementsskema, og om ændringerne berører stillingens prestige og arbejdsmiljøet. Domstolene vil antagelig stille strenge krav til intensiteten i disse tilfælde. Det

er efter Mathiassens opfattelse muligt at pege på enkelte momenter som i sig selv vil tale afgørende for at der foreligger forflyttelse, f.eks. 'ophævelse af tjenestemandstatus, overflødiggørelse af en hidtil adækvat uddannelse og begrænsning af lederfunktioner'. I relation til begrænsning af lederfunktioner omtaler Mathiassen Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1979, s. 691 (omtalt i Justitsministeriets udtalelse af 14. maj 2002), hvor landsretten fandt at en tjenestemandssat direktørs position som leder af et stats-ejet dampskibsselskab var klart forringet udadtil som indadtil efter ansættelsen af en meddirektør, og derfor statuerede at det ændrede ansættelsesforhold kunne sidestilles med en forflyttelse. Se Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet (2000), s. 118 og 119.

Det er en betingelse for at stillingens karakter ikke anses for ændret, at stillingen også efter ændringen kan ligge inden for stillingsbetegnelsen således som denne afgrænser stillingens art. Se Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret (1998), s. 237. Det anføres videre s. 239 at '[d]et kan udledes af retspraksis, at en væsentlig reduktion i en tjenestemandslønsfunktioner ved en stillingsændring må betragtes som forflyttelse. Det er dog en forudsætning, at lønsfunktionerne har været en betydelig del af arbejdsopgaverne. Det kan have en væsentlig betydning, om ændringen foregår som led i en almindelig strukturændring eller ej'.

I overensstemmelse hermed anfører Jørgen Mathiassen med henvisning til den omtalte Østre Landsrets-dom fra 1979 at selv om en tjenestemand ikke efter tjenestemandslovens § 12, stk. 1, skal finde sig i en konkret beslutning om stillingsændring der forringer hans hidtidige position som leder, kan han være forpligtet til at underkaste sig en sådan ændring hvis den gennemføres som led i en generel omord-

ning. Mathiassen henviser herved til en dom trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1983, s. 655, om en strukturændring inden for postvæsenet som på landsplan indebar at 126 mindre postkontorer blev underlagt et større kontor. For postmesteren i Jægerspris betød dette bl.a. at al korrespondance i fremtiden skulle gå gennem det større postkontor i Skibby, hvis chef tidligere havde været postmesterens ligestillede. Landsretten lagde vægt på at ændringerne i arbejdsvilkårene var gennemført som 'led i en generel ændring af postvæsenets organisation', og fandt at der hverken forelå stillingsnedlæggelse eller forflyttelse. Mathiassen nævner endvidere Højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, s. 101 (omtalt i Justitsministeriets udtalelse af 14. maj 2002), hvor resultatet blev det samme. I denne sag medførte en omlægning af den administrative organisationsstruktur i Viborg Kommune bl.a. at den ledende skolepsykolog ikke mere refererede direkte til forvaltningschefen, men til lederen af den samlede psykologbetjening. Se Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet (2000), s. 124. Se endvidere Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 216.

Justitsministeriet nævner endvidere Højesteretsdommene i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 624 og 1997, s. 1621, til støtte for at der i relation til tjenestemandslovens § 12, stk. 1, er relativt vid adgang til at ændre den hierarkiske position for personer ansat i chefstillinger. 1996-dommen vedrørte ændring af en skatteinspektørs og en socialinspektørs stillingsmæssige forhold som led i en omlægning af kommunens administrative organisationsstruktur, mens 1997-dommen omhandlede en afdelingschef i Told- og Skattestyrelsen der blev pålagt at overtage en stilling som regionschef.

Der var – som omtalt af Justitsministeriet – i disse domme tale om generelle strukturændringer, og som nævnt lægges der i disse tilfælde mindre vægt på æn-

dringer i lederfunktioner og status end i tilfælde hvor der ikke er tale om sådanne omstruktureringer. Det er imidlertid værd at bemærke at domstolene i disse sager som begrundelse for ikke at statuere forflyttelse bl.a. lagde vægt på at stillingerne også efter ændringerne indebar (betydelige) lederbeføjelser. Dette var også tilfældet i de tidligere omtalte domme i Ugeskrift for Retsvæsen 1983, s. 655, og 1999, s. 101. De generelle omstruktureringer medførte således ikke at tjenestemændenes lederbeføjelser helt blev frataget dem.

Flytningen af Dem til andet sagsområde blev truffet som en konkret beslutning i forhold til Dem på grund af manglende egnethed og altså ikke som led i en generel omordning. Uanset om Deres stilling som vicekriminalkommissær som anført af Justitsministeriet var en sektionslederstilling på laveste ledelsesniveau, må det efter min opfattelse lægges til grund at Deres ledelsesbeføjelser fyldte meget i Deres stilling som gruppeleder, og disse lederfunktioner blev ikke blot begrænset, men helt frataget Dem. Den stilling De fik tildelt som sagsbehandler, bestrides normalt af kriminalassistenter i lønramme 25 for Deres alderstrin hvorfor stillingen som sagsbehandler ikke kan siges at ligge inden for stillingsbetegnelsen chargeret vicekriminalkommissær. Ændringen berørte derfor efter min opfattelse stillingens prestige væsentligt.

Fratagelsen af Deres lederbeføjelser medførte endvidere efter myndighedernes opfattelse at De ikke kunne – og fortsat ikke kan – omklassificeres til lønramme 29, jf. nedenfor vedrørende dette spørgsmål. Jeg har derfor overvejet at medtage dette forhold til støtte for at der var tale om en forflyttelse. Som det fremgår nedenfor, har jeg imidlertid ikke taget stilling til det spørgsmål om omklassificering som sagen rejser, men efter min opfattelse er dette forhold heller ikke afgørende ved

vurderingen af om der forelå en forflyttelse.

Ud fra de forhold jeg har opregnet ovenfor, mener jeg at mest taler for at flytningen af Dem den 10. januar 1996 til stillingen som sagsbehandler gik ud over tålegrænsen i tjenestemandslovens § 12, stk. 1, og at De derfor ikke havde pligt til at underkaste Dem sådanne forandringer. Virkningen af dette er at De kan kræve Dem afskediget med (aktuel) pension.

En stillingsændring ud over tålegrænsen i § 12, stk. 1, er som nævnt en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Jeg bemærker at jeg af de grunde jeg nævnte ovenfor vedrørende den tjenstlige advarsel, ikke har mulighed for at gå nærmere ind i en bevismæssig prøvelse af grundlaget for ændringen af Deres stilling den 10. januar 1996. Jeg kan på den baggrund ikke kritisere afgørelsens materielle indhold.

Som nævnt kan De kræve Dem afskediget med (aktuel) pension. Hvis De ønsker dette, henviser jeg Dem til at fremsætte en sådan anmodning over for Justitsministeriet.

Partshøring

Som det var myndighedernes opfattelse i relation til den tjenstlige advarsel, skulle forvaltningslovens bestemmelser ikke overholdes i forbindelse med Deres stillingsændring den 10. januar 1996 da der efter myndighedernes opfattelse ikke var tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Politimesteren skrev dog i sin udtalelse af 16. februar 2001 at 'stillingsændringen muligt er så indgribende, at sagsbehandlingen burde tilrettelægges i overensstemmelse med forvaltningslovens bestemmelser, hvilket sagsbehandlingen efter min opfattelse til fulde har været'. Politimesteren henviste herved bl.a. til det omfangsrige bilagsmateriale der viste at De adskillige gange havde haft anledning til at udtale Dem. Justitsmini-

steriet henholdt sig til politimesterens udtalelse.

Jeg er, som det fremgår ovenfor, ikke enig i myndighedernes opfattelse af at der ikke var tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Min opfattelse indebærer at myndighederne – ligesom i relation til den diskretionære advarsel – havde pligt til at overholde forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring.

Baggrunden for afgørelsen den 10. januar 1996 var at De efter ledelsens opfattelse ikke levede op til de opstillede krav af 9. maj 1995. Ledelsens opfattelse var således baseret på faktiske oplysninger som var af væsentlig (afgørende) betydning for afgørelsen om at flytte Dem til en stilling som sagsbehandler, og dermed oplysninger til ugunst for Dem. I notatet af 10. januar 1996 anførtes således under henvisning til oplægget af 8. maj 1995 og de opstillede krav af 9. maj 1995 at beslutningen var truffet efter '[e]n generel vurdering af hans evne og vilje til at opfylde disse krav sammenholdt med udtalelser om at der ikke er sket mærkbar ændring i hans måde at virke som gruppeleder og med baggrund i den årlige bedømmelse ...'.

I relation til den ulovbestemte pligt til udvidet partshøring, jf. ovenfor, har jeg som nævnt i relation til en stillingsændring inden for rammerne af § 13 i vedtægt af 13. april 1970 for Københavns Kommunes tjenestemænd (svarende til tjenestemandslovens § 12) udtalt at den udvidede partshøringspligt også må gælde i sager vedrørende en rent diskretionær ændring af tjenestested og arbejdsopgaver i de tilfælde hvor grundlaget for afgørelsen angår en adfærd mv. hos den pågældende som anses for at have en negativ indflydelse på ansættelsesforholdet.

På den baggrund, og da virkningen af en forflyttelse er at tjenestemanden kan kræve sig afskediget (med aktuel pension), er det min opfattelse at den udvidede

partshøringspligt må gælde i Deres tilfælde.

Efter den udvidede partshøringspligt bør der som nævnt i almindelighed gives den ansatte en redegørelse – der efter omstændighederne bør være skriftlig – for grundlaget for den påtænkte afgørelse som ud over at angive de forhold fra den ansattes side der lægges vægt på, også angiver – for så vidt der foreligger bevismæssige spørgsmål – det bevismæssige grundlag for at de pågældende forhold antages at foreligge.

Af (B)'s notat (citeret ovenfor) må jeg lægge til grund at De under mødet den 10. januar 1996 ikke fik forelagt de faktiske oplysninger der lå til grund for afgørelsen om at flytte Dem til et andet sagsområde.

På den baggrund kan partshøringspligten i forvaltningslovens § 19, stk. 1, og den ulovbestemte pligt til at foretage udvidet partshøring ikke anses for overholdt.

Også i relation til dette forhold har De imidlertid efterfølgende fremsat udførlige skriftlige bemærkninger til sagen. Deres bemærkninger har heller ikke på dette punkt fået myndighederne til at ændre opfattelse i sagen, og jeg mener ikke at der er grundlag for at antage at en korrekt gennemført partshøring af Dem ville have ført til et andet resultat. På den baggrund mener jeg ikke at der er grundlag for at henstille til myndighederne at genoptage denne del af Deres sag.

Afslag på omklassificering

Rigspolitechefen orienterede i rundskrivelse af 20. september 1995 om en aftale om ændret lønrammeforløb mv. Indledningsvis fremgik at Rigspolitechefen den 15. juni 1995 havde givet en generel orientering om overenskomstresultatet 1995-1997, og at Rigspolitechefen i den forbindelse bl.a. havde orienteret om forhandlingerne om et ændret lønrammeforløb mv. for politistyrken. Af skrivelsen fremgik videre at Rigspolitechefen den 13. sep-

tember 1995 havde indgået en aftale med Dansk Politiforbund og Dansk Kriminalpolitiforening om et ændret lønrammeforløb (omklassificering) pr. 1. oktober 1995. I skrivelsen var dels anført forudsætningerne for oprykning fra lønramme 28 til 29, dels oplyst at alle ville få anvist løn i lønramme 29 pr. 1. oktober 1995, men at der ville ske en tilbageregulering af lønnen for de polititjenestemænd hvis tjenstlige forhold ved bedømmelsen i 1995 ikke var fundet tilfredsstillende.

Som det fremgår af sagen, blev Deres tjenstlige forhold ved bedømmelsen i januar 1995 bedømt som ikke tilfredsstillende, og efter den 10. januar 1996, hvor De overgik til stillingen som sagsbehandler uden ledelsesbeføjelser, er Deres tjenstlige forhold som sagsbehandlende kriminalassistent blevet vurderet som tilfredsstillende, mens Deres forhold som leder er bedømt som ikke tilfredsstillende.

Ombudsmanden er ofte tilbageholdende eller afviser helt at tage stilling i personalesager eller andre sager der afgøres på grundlag af overenskomster eller aftaler der er indgået mellem på den ene side det offentlige og på den anden side private organisationer.

Baggrunden er at sådanne aftaler indgås mellem i princippet ligestillede parter hvoraf kun den offentlige part er omfattet af ombudsmandens kompetence, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, s. 13*. Hertil kommer at aftalerne ofte vil indeholde bestemmelser der giver mulighed for prøvelse af sagen i et andet forum. Se Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 907, med omtale af bl.a. to sager der vedrørte spørgsmålet om hvorvidt nogle tjenstemandsansatte politiassistenter havde krav på flyttestedsgørelse i henhold til den aftale som Finansministeriet havde indgået med tjenstemændenes centralorganisation herom, jf. tjenstemandslovens § 45, stk. 1. Efter høring af aftalens parter konstaterede ombudsmanden at det cen-

trale spørgsmål i begge sager var hvordan en bestemmelse i aftalen nærmere skulle forstås, og at dette fortolkningsspørgsmål af hver af parterne kunne indbringes for Tjenestemand retten, jf. tjenestemand slovens § 53, stk. 1, nr. 1. Herefter afviste ombudsmanden at foretage sig videre i sagen.

I nærværende sag er det Deres opfattelse at det må være afgørende for omklassificering til lønramme 29 at Deres tjenstlige forhold i Deres nuværende funktion som sagsbehandler er bedømt som tilfredsstillende, mens det modsat er myndighedernes opfattelse at det er Deres samlede tjenstlige forhold, herunder som leder, der skal være bedømt som tilfredsstillende som forudsætning for omklassificering.

Som det fremgår ovenfor, er det et overenskomstresultat for 1995-1997 og en aftale af 13. september 1995 mellem Rigspolitichefen og Dansk Politiforbund og Dansk Kriminalpolitiforening der ligger til grund for Rigspolitichefens rundskrivelse af 20. september 1995.

Det centrale spørgsmål i sagen er derfor efter min opfattelse om aftalen mellem Rigspolitichefen og Dansk Politiforbund og Dansk Kriminalpolitiforening indebærer at det er *lederevnerne* hos den chargerede polititjenestemand der skal være bedømt tilfredsstillende som betingelse for omklassificering fra lønramme 28 til 29, eller om det er den aktuelle funktion (i dette tilfælde som sagsbehandler) der skal være bedømt tilfredsstillende. Dette fortolkningsspørgsmål kan af hver af parterne indbringes for Tjenestemand retten, jf. tjenestemand slovens § 53, stk. 1, nr. 1, og jeg mener derfor ikke der er grundlag for at foretage mig mere vedrørende denne del af Deres klage.

Hvis De ønsker at Tjenestemand retten tager stilling til dette spørgsmål, henviser jeg Dem til at rette henvendelse til Dansk Kriminalpolitiforening med Deres ønske hvorefter det er op til vedkommende cen-

tralorganisation at beslutte om den vil indbringe sagen for Tjenestemand retten. De har mulighed for at anlægge sag ved de almindelige domstole hvis De kan godtgøre at vedkommende centralorganisation ikke agter at indbringe sagen for Tjenestemand retten, jf. tjenestemand slovens § 53, stk. 3.

Afsluttende bemærkninger

Som det fremgår ovenfor, mener jeg at den indskærpelse der skete over for Dem på mødet den 9. maj 1995, havde karakter af en 'diskretionær advarsel' der var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det er endvidere min opfattelse at flytningen af Dem den 10. januar 1996 til stillingen som sagsbehandler var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Efter min opfattelse taler mest således for at stillingsændringen gik ud over tålegrænsen i tjenestemand slovens § 12, stk. 1, og at De derfor ikke havde pligt til at finde Dem i sådanne forandringer. Virkningen heraf er at De kan kræve Dem afskediget med (aktuel) pension.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere afgørelsernes materielle indhold.

Jeg har vejledt Dem om Deres mulighed for at rette henvendelse til Justitsministeriet med Deres eventuelle ønske om at blive afskediget med (aktuel) pension.

Jeg har påpeget mangler i Politimesteren i (X)-bys partshøring af Dem, dels i relation til forvaltningslovens § 19, stk. 1, dels i relation til den ulovbestemte pligt til udvidet partshøring. Jeg har dog ikke fundet grundlag for at henstille til myndighederne at genoptage sagen.

For så vidt angår spørgsmålet om omklassificering, har jeg ikke fundet grundlag for at foretage mig mere vedrørende denne del af Deres klage.

Hvis De ønsker at Tjenestemand retten tager stilling til spørgsmålet om omklassificering, har jeg vejledt Dem om Deres mulighed for at rette henvendelse til

Dansk Kriminalpolitiforening med Deres ønske hvorefter det er op til vedkommende centralorganisation at beslutte om den vil indbringe sagen for Tjenestemandsretten. De har mulighed for at anlægge sag ved de almindelige domstole hvis De kan godtgøre at vedkommende centralorganisation ikke agter at indbringe sagen for

Tjenestemandsretten, jf. tjenestemandslovens § 53, stk. 3.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

NOTER: (*) FOB 1981, s. 13.

5-2. Erstatning for indgreb som led i strafferetlig forfølgning Inddragelse af kriterier. Begrundelse

Forvaltningsret 114.3 – 123.1 – 29.5.

Justitsministeriet afviste at give erstatning efter retsplejelovens § 1018c for skade på et køkkenbord sket som følge af bevissikring under politiets efterforskning af et dobbelt-drab. Efter retsplejelovens § 1018c kan der i særlige tilfælde ydes erstatning hvis det findes rimeligt. Ministeriet henviste til at den erstatningssøgende som ægtefælle til en af de afdøde måtte have haft interesse i at politiet opklarede forbrydelsen og fandt frem til gerningsmanden.

Ombudsmanden var enig med Justitsministeriet i at udskæring af en del af et køkkenbord som led i bevissikring i forbindelse med efterforskning af en drabssag er et indgreb som led i en strafferetlig forfølgning der omfattes af retsplejelovens § 1018c.

Ombudsmanden udtalte at han ikke mente at der var holdepunkter for at antage at hensynet til skadelidtes interesse i sagens opklaring kunne inddrages efter retsplejelovens § 1018c som sket i sagen.

Til grund for Rigsadvokatens afgørelse i sagen – som Justitsministeriet tiltrådte – lå en række yderligere hensyn. Ombudsmanden kritiserede at Rigsadvokaten ikke redegjorde for disse hensyn i sin afgørelse, og at Justitsministeriet ikke konstaterede dette og udtalte sig herom.

Ombudsmanden henstillede til Justitsministeriet at træffe en ny afgørelse i sagen. (J.nr. 2002-3681-611).

Det fremgik af sagen at A's fraseparerede ægtefælle, B, og hans veninde den 19. februar 2001 blev fundet skudt i B's hjem. I forbindelse med opklaringen udskar Rigspolitechefens tekniske afdeling den 22. februar 2001 et stykke af en køkkenbordplade i hjemmet for at bevissikre et sålaftryk fra en ukendt gerningsmand.

Ved brev af 20. juni 2001 fremsatte A gennem sin advokat, C, krav om erstatning for den ødelagte bordplade over for Politimesteren i X-by.

Efter anmodning fra politimesteren søgte C tabet godtgjort via forsikringssselskab, men da dette ikke lykkedes, fastholdt C ved brev af 17. oktober 2001 kravet over for politimesteren.

Politimesteren videresendte erstatningskravet til Rigspolitechefen ved brev af 25. oktober 2001. I brevet til Rigspolitechefen anførte politimesteren blandt andet følgende:

”Videresendes med sagens bilag til Rigspolitechefen, Afd. C – Administrationsafdelingen, til afgørelse af erstatningsspørgsmålet, dels fordi sagen findes at have principiel betydning, dels fordi kravet overstiger den i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 20. juni 1989 anførte beløbsgrænse.

Jeg indstiller, at kravet afvises, idet der hverken foreligger erstatningsansvar efter culpereglen, objektivt ansvar eller andet grundlag for kravet. Derudover finder jeg kravet udokumenteret og for højt.

Udskæringerne i den nævnte køkkenbordplade er foretaget af Rigspolitechefens tekniske afdeling den 22. februar 2001 for at sikre afsatte sålaftryk fra en da ukendt gerningsmand ved indbrudsstedet på den pågældende ejendom, hvori ejendommens ejer, (B), og en veninde var blevet dræbt ved skud på klos hold i soveværelset nogle dage forinden. Udskæringerne var et nødvendigt led i politiets efterforskning af en meget alvorlig kriminel sag med umiddelbart ukendt

gerningsmand. Politiets handling har således været forsvarlig og medfører ikke erstatningsansvar.

Ud over den samfundsmæssige interesse i efterforskning og opklaring af alvorlige forbrydelser må udskæringerne efter det anførte formål i det foreliggende tilfælde i allerhøjeste grad antages også at være i overensstemmelse med skadelidtes interesser. Formelt er den reelt skadelidte identisk med ejendommens ejer, (B), og hans klare interesse i gennemførelse af efterforskningsforanstaltninger til at få opklaret drabet og gerningsmanden draget til strafansvar må overføres til hans dødsbo. Den af skifteretten beskikkede bobestyrer, advokat (...), har da heller ikke indtil nu på boets vegne rejst noget erstatningskrav mod politiet, men alene mod boet efter drabsmanden, (...), der berøvede sig selv livet kort efter drabet. Kravet fremsættes af advokat (C) som beskikket bistandsadvokat til varetagelse af erstatnings spørgsmål m.v. for (B)'s enke, som ikke har levet sammen med den dræbte igennem længere tid, men som nu ifølge det oplyste har fået ejendommen udlagt af boet.

Yderligere finder jeg, kravet på en eventuel erstatning er bortfaldet som følge af passivitet. Skulle erstatningsansvar antages at foreligge, er den reelle skadevolder drabsmanden (...), idet han forsætligt har forvoldt den handling, som nødvendiggjorde efterforskningen og dens praktiske følger i form af udskæringerne i bordpladen. Et sådant krav mod politiet antages således at kunne videreføres mod gerningsmanden eller hans dødsbo. Kravet er imidlertid først fremsat over for politiet i en skrivelse, modtaget den 22. juni 2001, på et tidspunkt, hvor anmelderfristen for politiets eventuelle afledede krav mod boet efter drabsmanden var udløbet (den 28. april 2001), hvilket såvel bobestyreren som bistandsadvokaten – som det fremgår af bilagene – har været bekendt med. Manglende rettidig fremsættelse eller varsling af kravet over for politiet har således medført, at tidspunktet for politiets an-

meldelse af et eventuelt afledt krav blev forpasset.

Skulle nogen desuagtet overveje at yde erstatning, finder jeg det fremsatte krav for højt og anbefaler en specifikation af tilbudet på 9.750 kr. før endelig stillingtagen. Der er kun tale om udskæring i en del af en mindre, ukompliceret vinkelbordplade, og pladen består efter billedmaterialet af malet eller lamineret spånplade af en forholdsvis beskedne værdi.

Kravet findes at kunne begæres behandlet i medfør af retsplejelovens kap. 93 a, jf. lovens § 1018 h.

..."

Rigspolitichefen sendte ved brev af 25. februar 2002 sagen videre til Rigsadvokaten idet Rigspolitichefen fandt kravet omfattet af retsplejelovens kapitel 93a.

Rigsadvokaten indhentede herefter en udtalelse fra Statsadvokaten for (...) som Rigsadvokaten ved brev af 7. juni 2002 fremsendte til C. I statsadvokatens udtalelse af 31. maj 2002 anførte statsadvokaten:

"Tilbagesendes *Hr. Rigsadvokaten* med bemærkning, at jeg ikke finder, at der er grundlag for at yde erstatning i henhold til retsplejelovens kap. 93 a.

Jeg har lagt vægt på, at politiet på gerningsstedet først forsøgte at sikre spor ved brug af gelatinehinde, og at udskæring af bordpladen alene var en følge af, at det ikke var muligt på anden måde at undersøge sålaftrykket nærmere.

Der findes efter min opfattelse ikke grundlag for at yde erstatning i henhold til retsplejelovens § 1018 c, idet indgrebet ikke er af en sådan intensitet eller medfører en sådan ulempe, at det findes rimeligt at yde erstatning, ligesom der ej heller er grundlag for at yde erstatning i henhold til § 1018 h, idet politiet ikke i den pågældende situation handlede ansvarspådragende.

Det bemærkes, at det kan overvejes, om advokatens erstatningskrav er fremsat inden for 2-måneders fristen i retsplejelovens § 1018 e.

..."

Ved brev af 1. juli 2002 skrev C således til Rigsadvokaten:

"I forlængelse af min skrivelse af 10. juni 2002 skal jeg herved fremkomme med mine bemærkninger til rigsadvokatens skrivelse af 7. juni 2002 bilagt skrivelse af 15. april 2002 fra Rigspolitichefen, afdeling A, samt påtegning af 31. maj 2002 for Statsadvokaten for (...).

Indledningsvis skal jeg fra sagens faktiske omstændigheder fremhæve følgende:

Formentlig den 18. februar 2001 blev min klients tidligere ægtefælle, (B), dræbt på dennes bopæl.

I forbindelse med efterforskningen af sagen foretog politiet udskæring af del af bordplade den 23. februar 2001.

Retten i (X)-by foretog ved retsbogsudskrift af 3. april 2001 beskikkelse af mig som bistandsadvokat for (A), jf. retsplejelovens § 741a, stk. 1.

Den 5. april 2001 rettede jeg skriftlig henvendelse til (A) med en opfordring til hende om at kontakte mig for en videre drøftelse af sagen.

Da (A) på grund af sine personlige forhold efter drabet imidlertid ikke opholdt sig på sin bopæl, rettede hun først henvendelse hertil den 23. april 2001.

Ved skrivelse af 20. juni 2001 fremsatte jeg over for politimesteren i (X)-by krav om dækning af den ødelagte bordplade.

Ved skrivelse af 4. september 2001 orienterede Politimesteren i (X)-by mig om, at det selskab, hvori ejendommen er forsikret, sædvanligvis afholder udgifter relateret til eventuelle skader på et gerningssted. Jeg blev samtidig opfordret til indledningsvis at rette henvendelse til forsikringsselskabet med henblik på at opnå dækning for den omhandlede skade.

Ved skrivelse af 14. september 2001 oplyste (...) Forsikring, at man ikke dækkede skader af den pågældende type, hvorefter jeg på ny rettede henvendelse til (X)-by Politi.

Ved skrivelse af 25. februar 2002 meddelte Rigspolitichefen mig, at sagen var fremsendt til rigsadvokaturen til videre foranstaltning, idet det fremsatte erstatningskrav efter rigspolitiets vurdering vedrørte et krav om erstatning inden for strafferetsplejen.

Jeg har ved min skrivelse af 15. marts 2002 redegjort for, at en sag som denne efter min opfattelse ikke henhører under retsplejelovens § 1018a – § 1018d.

Beslutningen om konkrete indgreb i fysiske genstande i forbindelse med gerningsstedsundersøgelse træffes af politiet på stedet som led i udøvelsen af den faktiske forvaltningsvirksomhed og er derfor ikke undergivet den retslige kontrol, som kendetegner indgrebene efter § 1018a – § 1018d.

Jeg bemærker, at et erstatningskrav, der fremsættes på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler, kan behandles efter reglerne i kapitel 93a, såfremt der fremsættes begæring herom. En sådan begæring er ikke fremkommet i denne sag.

Det er på den baggrund min opfattelse, at 2-månedersfristen i § 1018e, stk. 1, sidste punktum, ikke er relevant i denne sag.

Jeg skal endvidere henvise til, at sagen kan behandles efter § 1018e, stk. 2, såfremt en eventuel fristoverskridelse findes undskyldelig.

Jeg skal i den forbindelse henvise til, at der skete advokatbeskikkelse den 3. april 2001, samt at min klient først umiddelbart forud for den 23. april 2001 modtog min skrivelse om, at jeg var blevet beskikket som advokat for hende. En henvendelse til Politimesteren i (X)-by den 20. juni 2001 er således sket inden for to måneder efter, at min klient blev bekendt med advokatbeskikkelsen.

Jeg skal samtidig henvise til, at politiets behandling af sagen frem til februar 2002 tyder på, at man også der har haft den opfattelse, at sagen ikke var omfattet af kapitel 93a.

Såfremt rigsadvokaturen finder, at sagen skal behandles efter retsplejelovens kapitel

93a, skal jeg derfor henstille, at fristoverskridelsen anses som undskyldelig.

Jeg bemærker i den forbindelse, at Statsadvokaten for (...) som udgangspunkt i givet fald bør træffe afgørelse i sagen som første instans."

Rigsadvokaten traf afgørelse ved brev af 9. juli 2002. Rigsadvokaten anførte følgende:

"...

Deres klient har rejst krav om erstatning for udbedring af et køkkenbord, der blev ødelagt i forbindelse med efterforskningen i en drabssag. Det fremgår af sagen, at politiet den 19. februar 2001 modtog anmeldelse om dobbeltdrab. Ved en undersøgelse samme dag på gerningsstedet, en ejendom tilhørende Deres klients afdøde ægtefælle, sås blandt andet tydelige sålaftryk på en køkkenbordsplade. Et aftryk heraf blev sikret med gelatinehinde. Da aftrykkets detaljer ikke var tilstrækkeligt tydelige til identifikation og for ikke at ødelægge sporet ved flere gelatineaftryk, blev der den 22. februar 2001 foretaget udskæring af en del af køkkenbordet til undersøgelse med specialudstyr i Kriminalteknisk Afdeling. Det fremgår endvidere, at politiet den 19. februar 2001 fandt den formodede gerningsmand død i sit hjem formentlig ved selvmord. Det fremgår endelig, at Deres klient som arving har fået udlagt den pågældende ejendom.

I den anledning skal jeg meddele, at erstatningskravet, som vedrører et indgreb, der er sket som led i opklaringen af et drab, må anses for omfattet af retsplejelovens kapitel 93 a om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning.

Efter retsplejelovens § 1018 e skal krav om erstatning fremsættes inden to måneder efter, at indgrebet er ophørt. Fremsættes kravet efter dette tidspunkt, kan det dog behandles, såfremt overskridelsen findes undskyldelig. I den foreliggende sag er kravet fremsat for sent. Henset til, at De først blev beskikket som advokat for Deres klient den 3. april 2001 og efter det oplyste først fik kontakt med hende den 23. april 2001 har jeg dog

fundet, at fristoverskridelsen var undskyldelig og har derfor besluttet at realitetsbehandle kravet.

Efter en gennemgang af sagen finder jeg ikke grundlag for at yde Deres klient erstatning.

Ifølge retsplejelovens § 1018 c kan der i særlige tilfælde, hvor der over for en person, der ikke har været sigtet, har været iværksat indgreb som led i en strafferetlig forfølgning, ydes erstatning, hvis det findes rimeligt. Bestemmelsen er udformet som en fakultativ regel, jf. bestemmelsens ordlyd og betænkning 801/1977 om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, side 61. Jeg har ved min afgørelse lagt vægt på, at Deres klient, som ægtefælle til en af de afdøde, må have haft interesse i, at politiet opklarede forbrydelsen og fandt frem til gerningsmanden. Jeg finder det herefter ikke rimeligt, at det offentlige i det foreliggende tilfælde skal yde erstatning. Det forhold, at politiet forud for indgrebet fandt den formodede gerningsmand død, ændrer efter min opfattelse ikke i denne vurdering.

Jeg har endvidere – uagtet der ikke direkte er fremsat begæring herom – overvejet, om der er grundlag for erstatning efter dansk rets almindelige erstatningsregler, jf. retsplejelovens § 1018 h. Jeg finder imidlertid ikke, at der er grundlag for at antage, at politiet har begået fejl eller i øvrigt udvist ansvarspådragende adfærd i forbindelse med indgrebet. Jeg har herved lagt vægt på, at udskæring af bordpladen alene var en følge af, at det ikke var muligt på anden måde at undersøge sålaftrykket nærmere.

"..."

Ved brev af 22. juli 2002 klagede C til Justitsministeriet som traf afgørelse den 13. august 2002. Ministeriet henholdt sig til Rigsadvokatens afgørelse.

C klagede til mig ved brev af 12. november 2002, og jeg bad den 18. november 2002 Justitsministeriet og Rigsadvokaten om udtalelser om sagen og om udlån af sagens akter.

I en udtalelse af 28. januar 2003 udtalte Rigsadvokaten følgende:

"...

Folketingets Ombudsmand har anmodet om, at Justitsministeriet i sin besvarelse til ombudsmanden nærmere behandler tre spørgsmål.

For det første anmoder Folketingets Ombudsmand Justitsministeriet om at uddybe ministeriets (Rigsadvokatens) opfattelse, hvorefter der kan lægges vægt på, at (A) som ægtefælle til en af de afdøde i sagen måtte have haft en interesse i, at politiet opklarede forbrydelsen og fandt frem til gerningsmanden.

For det andet anmodes Justitsministeriet om at uddybe ministeriets (Rigsadvokatens) opfattelse, hvorefter det forhold, at politiet forud for indgrebet fandt den formodede gerningsmand død, ikke ændrede vurderingen af, at der ikke var grundlag for at yde (A) erstatning.

Endelig har Folketingets Ombudsmand anmodet om, at Justitsministeriet forholder sig til spørgsmålet om, efter hvilke regler sagen skulle behandles.

I det følgende behandles først det sidstnævnte spørgsmål, dvs. om sagen med rette er behandlet efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 a. Om dette spørgsmål har advokat (C) i sin klage til ombudsmanden gjort gældende, at det af politiet foretagne indgreb ikke er omfattet af retsplejelovens § 1018 a – § 1018 d, og at Justitsministeriets afgørelse i sagen derfor ikke er truffet på et korrekt grundlag.

Dernæst behandles de to øvrige spørgsmål, som ombudsmanden har rejst, og som vedrører begrundelsen for min og Justitsministeriets afgørelse i sagen.

1. Efter retsplejelovens kapitel 93 a ydes der under nærmere angivne betingelser erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning.

Reglerne i retsplejelovens kapitel 93 a indebærer såvel materielt (for så vidt angår krav omfattet af § 1018 a – § 1018 d) som pro-

cessuelt (for så vidt angår alle krav, herunder også krav omfattet af § 1018 h) en lettere adgang for den erstatningssøgende til at opnå godtgørelse og erstatning samt til domstolsprøvelse heraf, end hvis kravet skulle behandles efter de almindelige regler.

Erstatning ydes i anledning af anholdelse, varetægtsfængsling eller andre straffeprocessuelle indgreb, jf. §§ 1018 a-c, for udståelse af fængselsstraf eller anden retsfølge, der efterfølgende viser sig at være uberettiget, jf. § 1018 d, eller hvis der er tale om, at politiet eller anklagemyndigheden har begået erstatningspådragende fejl i forbindelse med selve strafforfølgningen, jf. § 1018 h.

Efter bestemmelsen i § 1018 c kan der ydes erstatning i tilfælde, hvor der over for en person, der ikke har været sigtet, har været iværksat indgreb som led i en strafferetlig forfølgning. Bestemmelsen er fakultativ, således at erstatning alene ydes efter rimelighedsbetragtninger, jf. herved Folketingstidende 1977-78, Tillæg A, sp. 2376, 2378 og 2403 og betænkning nr. 801/1977 om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, side 60-61, jf. nærmere nedenfor under pkt. 2.

Det er ikke nærmere angivet i forarbejderne til § 1018 c, hvad der skal forstås ved udtrykket 'indgreb som led i en strafferetlig forfølgning'.

§ 1018 c har i praksis været bragt i anvendelse i forbindelse med krav om erstatning for *straffeprocessuelle indgreb* såsom telefonaflytning, ransagning og beslaglæggelse iværksat overfor en ikke-sigtet, jf. herved Anklagemyndighedens Årsberetning 1998-1999, bd. 2, s. 61. Bestemmelsen har endvidere været bragt i anvendelse ved andre former for *etterforskningsskridt*, der har karakter af eller som må sidestilles med et indgreb, jf. U 1982.1170 V, der er omtalt i AÅ 1998-1999, bd. 2, s. 62-63. Sagen vedrørte et spørgsmål om erstatning til en efterlyst kvinde, hvis fotografi under efterforskningen af en drabs-sag havde været offentliggjort. Det viste sig efterfølgende, at kvinden ikke havde noget

med sagen at gøre, og hun fik i medfør af retsplejelovens § 1018 c tilkendt 10.000 kr. i erstatning.

Bestemmelsen i § 1018 c har ikke kun været anvendt i tilfælde, hvor efterforsknings-skridtet har rettet sig mod tredjemand, men også hvor det har rettet sig mod forurettede. Som eksempler kan nævnes afspærring af gerningssted som led i efterforskningen og tilfælde, hvor genstande (tæpper, tøj m.v.), der tilhører forurettede, skæres i stykker i forbindelse med tekniske undersøgelser f.eks. i drabssager og voldtægtsager. Hvis den forurettede – eller i drabssager dennes pårørende – efterfølgende fremsætter krav om erstatning over for det offentlige for afspærring af ejendom eller beskadigelse af genstande, har jeg antaget, at kravet skal vurderes efter retsplejelovens § 1018 c.

Som det fremgår af min afgørelse af 9. juli 2002, har (A) rejst krav om erstatning for udbedring af et køkkenbord, der blev ødelagt i forbindelse med efterforskningen i en sag vedrørende et dobbeltdrab, herunder drab på (A)'s ægtefælle (B). Det fremgår, at politiet modtog anmeldelsen om drabene den 19. februar 2001. Ved en undersøgelse samme dag på gerningsstedet – (B)'s ejendom – sås blandt andet et tydeligt sålaftryk på en køkkenbordplade. Et aftryk heraf blev sikret med gelatinehinde. Da aftrykkets detaljer ikke var tilstrækkelig tydelig til identifikation og for ikke at ødelægge sporet ved flere gelatineaftryk, blev der den 22. februar 2001 foretaget udskæring af en del af køkkenbordpladen til undersøgelse med specialudstyr i Kriminalteknisk Afdeling.

Det er min opfattelse, at det foretagne efterforskningskridt i form af udskæring af en del af køkkenbordpladen må betragtes som et indgreb, der er foretaget som led i en strafferetlig forfølgning. Krav om erstatning for udbedring af køkkenbordet må derfor anses for omfattet af retsplejelovens § 1018 c (og ikke efter § 1018 b), idet hverken (B) eller (A) har været sigtede i sagen.

Som ovenfor anført indebærer en behandling af erstatningskravet efter retsplejelovens § 1018 c en lettere adgang for erstatningssøgende til at opnå erstatning og domstolsprøvelse heraf, end hvis kravet skulle behandles efter de almindelige regler.

Hvis kravet således skulle behandles efter reglerne i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 20. juni 1989 om politiets behandling af visse erstatningssager, ville spørgsmålet om erstatningsansvar materielt skulle afgøres på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler, og processuelt ville der ikke være en nem adgang til domstolsprøvelse af den administrative afgørelse.

Jeg finder derfor, at det alt andet lige må være en fordel for erstatningssøgende at få kravet behandlet efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 a. Reglerne i retsplejelovens § 1018 e om, at kravet i tilfælde af fristoverskridelse kan/skal behandles, såfremt overskridelsen findes undskyldelig, må antages at bygge på denne forudsætning.

Det bemærkes i den forbindelse, at jeg forstod advokat (C)'s skrivelse af 1. juli 2002 til mig på den måde, at anbringendet om at kravet ikke er omfattet af retsplejelovens kapitel 93 a navnlig skyldtes problemerne i forhold til 2-måneders fristen i retsplejelovens § 1018 e, stk. 1. Jeg gik således ud fra, at advokaten ønskede – eller i hvert fald var indforstået med –, at kravet blev behandlet efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 a, såfremt jeg fandt overskridelsen af 2-måneders fristen undskyldelig. Det var på denne baggrund, at jeg også vurderede erstatningskravet på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler, jf. retsplejelovens § 1018 h, selv om der ikke forelå en udtrykkelig begæring herom.

For så vidt angår spørgsmålet om afgrænsningen mellem på den ene side anklagemyndighedens kompetence efter retsplejelovens kapitel 93 a og på den anden side politimesterens/rigspolitichefens/Justitsministeriets kompetence til at behandle erstatningskrav efter Justitsministeriets cirkulære-

skrivelse af 20. juni 1989 er det således sammenfattende min opfattelse, at det foreliggende erstatningskrav med rette er blevet behandlet administrativt af anklagemyndigheden efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 a.

Det tilføjes, at en erstatningssøgende, der ikke ønsker – eller på grund af fristoverskridelse ikke har mulighed for – at få et krav om erstatning behandlet efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 a, selv om kravet udspringer af et indgreb inden for strafferetsplejen, altid har mulighed for at anlægge en almindelig erstatningssag ved domstolene i den civile retsplejes former, jf. U 1993.558 H. En sådan fremgangsmåde indebærer bl.a., at sagen skal anlægges ved en almindelig stævning, der skal betales retsafgift (medmindre der er meddelt fri proces), og advokatudgifter dækkes ikke efter reglerne om forsvarersalærer. Hertil kommer, at erstatningsspørgsmålet i en sådan civil erstatningssag materielt skal afgøres efter dansk rets almindelige erstatningsregler og f.eks. ikke efter den lempeligere regel i retsplejelovens § 1018 c.

2. Som det fremgår af begrundelsen for min afgørelse, har jeg som led i rimelighedsvurderingen efter § 1018 c lagt vægt på, at (A) som ægtefælle til en af de afdøde må have haft en interesse i, at politiet opklarede forbrydelsen og fandt frem til gerningsmanden.

Indledningsvis bemærkes, at da jeg traf afgørelse i sagen, var det oplyst, at det var afdøde (B), der formelt set var ejer af ejendommen og dermed af køkkenbordpladen, og at (A) først efterfølgende har overtaget ejendommen som ægtefælle/arving. I sin klage af 22. juli 2002 til Justitsministeriet oplyste advokat (C), at (A) allerede på udskærings-tidspunktet var medejer af ejendommen.

Efter min opfattelse kan det næppe antages at have afgørende betydning for udfaldet af rimelighedsvurderingen i det foreliggende tilfælde, om det er det ene eller det andet ejerforhold på udskæringstidspunktet,

der lægges til grund. Jeg har derfor ikke fundet grundlag for at gå nærmere ind i dette spørgsmål.

Forarbejderne til retsplejelovens § 1018 c indeholder ikke særlige bidrag til fortolkningen af udtrykket 'rimelig'. De situationer, som man har haft for øje i forarbejderne, er tilfælde, hvor der over for en ikke-sigtet har været foretaget straffeprocessuelle tvangsindgreb, jf. herved Folketingstidende 1977-78, Tillæg A, sp. 2376, 2378 og 2403 og betænkning nr. 801/1977 om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, side 60-61. Sådanne tvangsindgreb vil typisk ikke rette sig mod offeret. Som ovenfor anført har jeg antaget, at bestemmelsen i retsplejelovens § 1018 c f.eks. også kan finde anvendelse i forhold til efterforskningsskridt, der griber ind i offerets ejendom. Der er ikke i forarbejderne angivet noget om, hvilke hensyn der kan indgå i rimelighedsvurderingen i disse tilfælde.

Efter min opfattelse må det antages, at rimelighedsvurderingen i de tilfælde, hvor det pågældende efterforskningsskridt har tilføjede skade på offerets eller pårørendes ejendom, beror på en afvejning af en række hensyn. I afvejningen vil bl.a. indgå, om ejeren/skadelidte har haft en særlig interesse i efterforskningsskridtets foretagelse, om indgrebet er efterforskningsmæssigt sagligt begrundet, om det er udført på en måde, så det ikke forvolder mere skade end formålet nødvendiggør, og om erstatningssøgende kan rette kravet mod andre (gerningsmanden eller dennes bo), alt sammenholdt med størrelsen af udbedringsomkostningerne.

Med hensyn til spørgsmålet om, i hvis interesse det pågældende efterforskningsskridt er foretaget, er der selvsagt en klar samfundsmæssig interesse i, at forbrydelser, herunder ikke mindst alvorlige forbrydelser, efterforskes og opklares. Efterforskning og strafforfølgning sker imidlertid også af hensyn til ofrene og deres pårørende. Ofres og pårørendes interesser på dette område er retligt bl.a. kommet til udtryk i reglerne om

klageadgang i retsplejelovens § 724 og i adgangen til at kræve erstatning af gerningsmanden, herunder for begravelsesudgifter og forsørgertabserstatning.

I det foreliggende tilfælde har jeg fundet, at (A)'s interesse, herunder retlige interesse, i, at drabet på hendes ægtefælle blev opklaret, klart taler for, at det pågældende efterforskningskridt blev foretaget.

Når denne interesse sammenholdes med størrelsen af udbedringsomkostningerne og med, at udskæringen var efterforskningsmæssigt sagligt begrundet og foretaget på et tidspunkt, hvor det ikke endeligt var fastslået, hvem gerningsmanden var, jf. nedenfor under pkt. 3, at den blev foretaget på en måde, der ikke forvoldte større skade end formålet nødvendiggjorde, og at det var muligt for erstatningssøgende at rette kravet mod gerningsmanden, er det ud fra en samlet vurdering min opfattelse, at det ikke ville være rimeligt, hvis det offentlige skulle afholde udgifterne til udbedring af køkkenbordpladen.

Det er således fortsat min opfattelse, at der som led i rimelighedsvurderingen kan lægges vægt på skadelidtes interesse i, at det pågældende efterforskningskridt blev foretaget. Men som det fremgår, må det efter min opfattelse antages, at rimelighedsvurderingen består i en afvejning af en flerhed af hensyn, hvor (A)'s interesse i, at drabet opklares og gerningsmanden findes, er et centralt hensyn, men som nævnt ikke det eneste. Det havde været rigtigst, om dette havde fremgået udtrykkeligt af begrundelsen for min afgørelse.

Det tilføjes, at jeg ikke i afgørelsen særskilt har henvist (A) til i stedet at rette kravet mod den formodede gerningsmand, i dette tilfælde boet efter vedkommende. Dette skyldes, at det fremgår af sagens akter, at (A)'s daværende advokat (...) ved skrivelse af 27. april 2002 anmeldte et krav om erstatning for tab af forsørger samt erstatning for skade på afdøde (B)'s ejendom i boet efter den formodede drabsmand, men at anmeldelsen ved skri-

velse af 3. maj 2002 blev afvist af boets bestyrer som for sent anmeldt.

3. For så vidt angår spørgsmålet om, hvilken betydning det må tillægges for spørgsmålet om erstatning, at den formodede gerningsmand var fundet død i sit hjem formentlig ved selvmord på det tidspunkt, hvor indgrebet blev foretaget, kan jeg supplerende oplyse, at det fremgår af sagen, at politiet i forbindelse med fundet af den afdøde, formodede gerningsmand ikke fandt gerningsvåbnet til drabene. Den afdøde havde endvidere ikke efterladt sig afskedsbrev eller andre oplysninger om, at han havde begået drabene. Sagen var således fortsat under efterforskning på det tidspunkt, hvor indgrebet mod køkkenbordpladen blev foretaget.

På den baggrund fandt jeg ikke, at det kunne tillægges betydning for erstatningsspørgsmålet, at politiet mente at have fundet den formodede gerningsmand, da indgrebet blev foretaget."

Justitsministeriet henviste i en udtalelse af 6. marts 2003 til Rigsadvokatens udtalelse.

Ved brev af 24. marts 2003 fremsatte C bemærkninger til Justitsministeriets og Rigsadvokatens udtalelser. C bekræftede at kravet om erstatning for den ødelagte bordplade i første omgang blev anmeldt i den formodede gerningsmands dødsbo, og at kravet blev afvist som for sent anmeldt. C bemærkede at der efter det for hende oplyste ikke ville være dækning til samtlige krav i dødsboet. Endelig bemærkede C at der i den pågældende situation måtte være tale om solidarisk hæftelse for den som konkret udøver indgrebet, og den som har givet anledning til efterforskning, såfremt den pågældende kan domfældes.

I brev af 18. juni 2003 udtalte jeg herefter bl.a. følgende:

Ombudsmandens udtalelse

"Jeg har ikke grundlag for at betvivle at udskæringen af køkkenbordpladen var et nødvendigt efterforskningskridt. Det for-

hold at gerningsmanden faktisk var fundet på tidspunktet for udskæringen, kan under hensyn til *at* dette ikke var endeligt konstateret, og *at* efterforskningen derfor fortsat pågik, ikke tillægges nogen betydning.

Jeg vil derfor ikke beskæftige mig yderligere med disse spørgsmål.

1. Behandlingen af erstatningskravet efter retsplejelovens kapitel 93 a

Bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 93 a om erstatning i anledning af straffetlig forfølgning fik sin nuværende udformning ved lov nr. 243 af 8. juni 1978. Udformningen blev til på baggrund af betænkning nr. 801 fra 1977. Kapitlet indeholder blandt andet materielle regler om erstatning til anholdte eller varetægtsfængslede (§ 1018a), sigtede (§ 1018b) samt personer der ikke har været sigtede (§ 1018c).

For personer der ikke har været sigtede, gælder § 1018c hvorefter der kan ydes erstatning for indgreb som led i en straffetlig forfølgning hvis det findes rimeligt.

Endvidere indeholder kapitel 93 a en bestemmelse hvorefter erstatningskrav på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler der fremsættes af sigtede, domfældte eller andre i anledning af straffetlig forfølgning, på begæring behandles efter de processuelle regler i kapitlet (§ 1018h).

En henføring af (A)'s erstatningskrav under de materielle bestemmelser i kapitel 93 a skulle i givet fald ske under § 1018c. Denne bestemmelse har som nævnt af Rigsadvokaten i praksis været anvendt i forbindelse med telefonaflytning, ransagning og beslaglæggelse, jf. Anklagemyndighedens Årsberetning 1998-1999, bind 2, s. 61f.

Bestemmelsen har, som det fremgår af Rigsadvokatens udtalelse, ikke kun været anvendt i tilfælde hvor efterforskningskridtet har rettet sig mod tredjemand,

men også hvor det har rettet sig mod forurettede. Rigsadvokaten har som eksempler nævnt afspærring af gerningssted som led i efterforskningen og tilfælde hvor genstande (tæpper, tøj mv.) der tilhører forurettede, skæres i stykker i forbindelse med tekniske undersøgelser, f.eks. i drabssager og voldtægtssager.

Af Anklagemyndighedens Årsberetning 1988, s. 26, fremgår desuden at krav om erstatning for skader der under en ransagning hos en ikke-sigtet er sket på dennes ejendele, f.eks. ved opbrydning af låse, opskæring af stolehynder eller lignende, behandles efter § 1018c.

Udskæring af en del af et køkkenbord som led i bevissikring i forbindelse med efterforskning af en drabssag er efter min opfattelse også et sådant indgreb i en straffetlig forfølgning som omfattes af bestemmelsen. Jeg er således enig med Justitsministeriet og Rigsadvokaten i at bestemmelsen fandt anvendelse.

På baggrund af Rigsadvokatens redegørelse for baggrunden for at sagen blev behandlet efter kapitel 93 a, herunder Rigsadvokatens opfattelse af (C)'s brev af 1. juli 2002, og det forhold at Rigsadvokaten tillige vurderede erstatningskravet på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler, kan jeg ikke kritisere at sagen af Rigsadvokaten og Justitsministeriet blev behandlet efter kapitel 93 a.

Jeg har ikke fundet anledning til af egen drift at undersøge spørgsmålet om hvorvidt sagen i første instans skulle behandles af Statsadvokaten for (...) eller af Rigsadvokaten.

2. Vægt på (A)'s interesse i sagens opklaring og begrundelsen for at afslå erstatning

a. Afgørelsen om at afslå erstatning efter retsplejelovens § 1018c beror på et skøn over en række forskellige hensyn og omstændigheder. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje

disse hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end Rigsadvokaten og Justitsministeriet der beskæftiger sig med det pågældende sagsområde i det daglige. Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af dette skøn. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse.

Min undersøgelse vil derfor i det følgende begrænse sig til spørgsmålet om hvorvidt Rigsadvokaten og Justitsministeriet var berettiget til at lægge vægt på at (A) som ægtefælle til en af de afdøde i sagen måtte have haft en interesse i at politiet opklarede forbrydelsen og fandt frem til gerningsmanden. Desuden vil jeg nedenfor forholde mig til den begrundelse som Rigsadvokaten og dermed Justitsministeriet gav for afslaget.

b. Som anført af Rigsadvokaten indeholder forarbejderne til retsplejelovens § 1018c ikke særlige bidrag til fortolkningen af udtrykket 'rimelig'.

Som udgangspunkt må fastlæggelsen af de hensyn som kan inddrages, derfor være forholdsvis fri, og flere forhold kan inddrages.

En vis støtte for at anse visse mindre betydningsfulde indgreb for erstatningsfri under hensyn til den fælles samfundsmæssige interesse i forbrydelsernes opklaring findes i betænkning 801 (1977) på s. 26 hvor det i en diskussion om at foreskrive erstatningsansvar for sigtelse bl.a. anføres:

'Hertil kommer, at risikoen for, at man på et grundlag – der senere viser sig at være uholdbart – sigtes for et strafbart forhold og afhøres herom, efter udvalgets opfattelse må bæres af borgerne som et bidrag til det almene gode der ligger i retshåndhævelsen.'

Betragtningerne angår imidlertid erstatning for ikkeøkonomisk skade (tort og lidelse mv.) i forbindelse med sigtelse og kan ikke umiddelbart overføres på økono-

misk skade som der er tale om i denne sag. Betragtningerne kan desuden ikke udstrækkes til skadelidtes personlige interesse i den handling der fører til skaden.

c. Til fastlæggelse af formålet med § 1018c og dermed hvilke hensyn som kan indgå i afgørelser efter bestemmelsen, kan det være relevant at tage udgangspunkt i bestemmelsens baggrund og sammenhængen med lovens øvrige erstatningsbestemmelser.

Bestemmelsen i § 1018c kom ind i loven ved lov nr. 243 af 8. juni 1978. Baggrunden var en mindretalsudtalelse i betænkning nr. 801 fra 1977, s. 60f, hvori følgende blev anført:

'...'

Flertallets udkast omhandler kun erstatningskrav fra personer, der har været sigtet eller mistænkt. En række straffeprocessuelle indgreb (f.eks. ransagning og beslaglæggelse) kan imidlertid foretages både over for den sigtede og over for andre. Det forekommer urimeligt, at sigtedes erstatningskrav i anledning af en ransagning skal kunne behandles efter de lette regler i kap. 93 a, og skal kunne imødekommes, selv om et sædvanligt ansvarsgrundlag ikke foreligger, medens den person, der ikke har været sigtet, men hos hvem der også har været foretaget ransagning med økonomisk skade, lidelse eller tort til følge, skal være henvist til at gå den tunge gang at anlægge en civil retssag og kun få krav imødekommet, hvis der er udvist et ansvarspådragende forhold fra myndighedernes side. Ganske vist vil et indgreb mod en ikke-sigtet sjældnere medføre økonomisk skade, lidelse eller tort end et indgreb mod en sigtet, men i de tilfælde hvor skade, lidelse eller tort faktisk foreligger, ses der ingen grund til at stille den ikke-sigtede ringere end den sigtede.

'...'

Formålet med bestemmelsen var således at ligestille ikke-sigtede med sigtede

personer i erstatningsmæssig henseende. For at vurdere hvilke forhold der kan lægges vægt på ved afgørelse af erstatningskrav fra ikke-sigtede, vil det derfor være relevant at fastslå hvilke forhold der kan indgå i afgørelser om erstatningskrav fra sigtede.

Erstatningsreglerne i kapitel 93 a bygger i hovedsagen på det system at der skal eller kan ydes erstatning medmindre der foreligger en særlig erstatningsudelukkelsesgrund (påtaleopgivelse eller frifindelse på grund af utilregnelighed), eller den erstatningssøgende selv har givet anledning til foranstaltningerne, jf. hertil § 1018a, stk. 3.

Den 'egen skyld' som kan føre til udelukkelse eller nedsættelse af erstatningen, er i betænkning 801, s. 30ff, inddelt i tre tilfældegrupper; 1) sigtedes egen adfærd forud for strafforfølningen, 2) sigtedes mistankepådragende adfærd i forbindelse med strafforfølningen og 3) sigtedes udvisning af adfærd der i særlig grad indicerer en fængsling eller anholdelsesgrund. Udelukkelse eller nedsættelse af erstatning med henvisning til egen skyld kan ske såvel for så vidt angår anholdelse og varetægtsfængsling, som i sager om andre straffeprocessuelle indgreb, jf. § 1018b, jf. § 1018a, stk. 3. Erstatning til anholdte og fængslede er herudover udelukket såfremt påtaleopgivelse eller frifindelse er begrundet i at tiltalte findes utilregnelig.

De hensyn vedrørende 'egen skyld' som kan føre til udelukkelse eller nedsættelse af erstatning for sigtede, inddrages også i sager vedrørende ikke-sigtede. I Anklagemyndighedens Årsberetning 1998-1999, bind 2, s. 61, er således anført følgende:

'...

For *ransagninger* hos ikke-sigtede personer ydes erstatning efter samme retningslinier som for ransagning hos sigtede. Erstatning kan nægtes i det omfang, det findes rimeligt, at vedkommende selv bærer

risikoen for, at politiet gennemfører ransagningen.

Ejeren af en lejlighed må således som udgangspunkt selv bære risikoen for, at en person, som ejeren har givet adgang til lejligheden, er kriminel, og eventuelt anvender den til opbevaring af f.eks. stjålne genstande eller narkotika.

Lignende risikobetragtninger som ved ransagninger er anvendt i sager om *beslaglæggelse mv. af genstande, herunder f.eks. motorkøretøjer*, som ejeren har overladt til den sigtede. Der vil som udgangspunkt ikke skulle ydes erstatning til ejeren, som selv må bære risikoen for den adfærd som er udvist.

...'

Ligebehandlingsprincippet – som altså var en bærende årsag til at § 1018c blev medtaget i loven – taler for ikke at lægge vægt på forskellige hensyn i sager med henholdsvis sigtede og ikke-sigtede. En fuldstændig ligestilling for så vidt angår de hensyn som kan føre til at nægte at udbetale erstatning, kan dog næppe lade sig gennemføre konsekvent.

Hensyntagen til skadelidtes interesse i forbrydelsens opklaring vil imidlertid kunne udelukke erstatning til en væsentlig del af de forurettede erstatningssøgende, hvilket ikke synes at være i overensstemmelse med formålet med § 1018c.

d. I Anklagemyndighedens Årsberetning for årene 1979, 1981, 1988, 1993 og 1998-1999 er gengivet administrativ praksis og retspraksis for anvendelse af bestemmelserne i kapitel 93 a. En gennemgang af den heri omtalte praksis viser ingen eksempler på at hensynet til skadelidtes egen interesse i sagens opklaring er anvendt.

Sager om sigtede vil kun sjældent være relevante i denne sammenhæng. Dette skyldes at sigtede normalt ikke samtidig vil være ofre (eller pårørende til ofre) medmindre sigtelse og iværksættelse af straffeprocessuelle indgreb f.eks. er en følge af en falsk anmeldelse.

Af anklagemyndighedens årsberetninger fremgår eksempler på uretmæssig sigtelse og tilknyttede straffeprocessuelle indgreb forårsaget af falsk eller i hvert fald uholdbar anmeldelse eller anmeldelse som trækkes tilbage, jf. f.eks. Anklagemyndighedens Årsberetning 1993, s. 39, om to mænd som blev anmeldt for voldtægt af en kvinde og senere da det viste sig at anmeldelsen var falsk, blev tillagt erstatning for legemsundersøgelse. I sådanne sager kan den som er genstand for den falske anmeldelse, optræde både som sigtet (eller i hvert fald mistænkt) og som offer i sagen. I sådanne sager ses i anklagemyndighedens årsberetninger heller ikke eksempler på at anklagemyndigheden eller domstolene har afvist eller nedsat erstatning med henvisning til skadelidtes egen interesse i sagens opklaring. Jeg er opmærksom på at indgrebene i disse sager ofte er af en anden karakter end i det foreliggende tilfælde (legemsindgreb, ransagning og lignende), ligesom den kriminalitet som efterforskes, ikke i første omgang er den falske anmeldelse, men den kriminalitet som offeret uretmæssigt mistænkes for.

Anklagemyndighedens årsberetninger indeholder kun gennemgang af et begrænset antal sager vedrørende erstatning efter retsplejelovens § 1018c. I en sag som blandt andet er omtalt i Anklagemyndighedens Årsberetning 1998-1999, bind 2, s. 62, udbetaltes erstatning for en kvindes indkvartering på et hotel som var nødvendig gjort af politiets undersøgelser af boligen efter at hendes samlever var blevet myrdet. Kvinden var selv tiltalt som medskyldig i drabet, men blev frifundet. Uanset at der i dette tilfælde blot var tale om kvindens samlever, må det antages at hendes ideelle interesse i sagens opklaring gjorde sig gældende med tilsvarende styrke som i den foreliggende sag hvor der var tale om separerede ægtefæller.

Der ses således ikke af anklagemyndighedens egen praksisbeskrivelse tidligere at være lagt vægt på skadelidtes egen interesse i sagens opklaring. Rigsadvokaten og Justitsministeriet har heller ikke henvist til tidligere inddragelse af dette hensyn.

e. Erstatning efter retsplejelovens § 1018c kan karakteriseres som en billighedserstatning, jf. formuleringen 'hvis det findes rimeligt'. Man kan således ikke opstille de samme kriterier for erstatning efter bestemmelsen som efter dansk rets øvrige regler om erstatning, herunder erstatning efter culpareglen. Ved vurderingen af om der kan lægges vægt på skadelidtes interesse som i den foreliggende sag, kan det alligevel være relevant at undersøge om der anvendes tilsvarende kriterier i forbindelse med erstatning på andet grundlag.

Sager om skader af den karakter som der er tale om i det foreliggende tilfælde, har visse fællestræk med sager om det offentliges indskrænkning, overførsel eller tilintetgørelse af privates ejendomsret som er omfattet af ekspropriationsbestemmelsen i grundlovens § 73. I relation til grundlovens § 73 er det antaget at ekspropriantens egen interesse i et indgreb i ejendomsretten kan tale imod at anse indgrebet for ekspropriation i § 73's forstand, jf. Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret II* (1980), s. 673. I de sager som er omfattet af dette synspunkt, må skadelidtes interesse dog efter min opfattelse være mere nærliggende end den som Rigsadvokaten og Justitsministeriet har lagt vægt på i dette tilfælde, herunder ved at indgrebet mere direkte er begrundet i varetagelsen af skadelidtes interesser.

Også den almindelige erstatningsret anerkender at der kan lægges vægt på skadelidtes interesser, jf. f.eks. erstatningsansvarslovens § 24 hvorefter der ved afgørelse af om erstatningsansvar skal nedsættes eller bortfalde, kan lægges vægt på skadelidtes interesse. Der er her imidlertid tale

om skadelidtes interesse i at opnå (fuld) erstatning, og bestemmelsen har desuden karakter af en social-humanitær sikkerhedsventil som kun under helt ekstraordinære omstændigheder kan finde anvendelse på det offentliges erstatningsansvar, jf. A. Vinding Kruse, Erstatningsretten, 5. udgave (1989), s. 477ff.

Inden for den almindelige erstatningsret efter culpa-reglen anerkendes hensynet til skadelidtes interesse i den handling der fører til skaden, efter principperne om uanmodet forretningsførelse (*negotiorum gestio*). Efter disse principper kan forsvarligt indgreb i en andens retsgoder være retmæssigt (og erstatningsfrit) såfremt handlingen er nødvendig og formuegodets ejer selv er forhindret i at foretage det fornødne, jf. A. Vinding Kruse, Erstatningsretten, 5. udgave, 1989, s. 48ff. Dette princip kan ikke overføres til sager som den foreliggende.

I Henning Skovgaard, Offentlige myndigheders erstatningsansvar (1983), s. 242ff, er blandt andet anført følgende under § 44:

‘§ 44. Formål

1. *Almindeligt*. Formålsmomentet rummer en graduel vurdering af *fremmedheden af den interesse, som bærer den skadevoldende offentlige virksomhed*. Er der tale om varetagelse af udpræget fremmede, ‘specielle’ interesser, er det en væsentlig indikation for ansvar, omvendt er det en kontraindikation for ansvar, for så vidt og i det omfang, der foreligger varetagelse af skadelidtes egne interesser (rigtigt forstået!).

...

4. *Sammenfatning*. Formålsmomentet, som bestemt ovenfor i 1., er klart anerkendt i såvel ekspropriationsretlig som almindelig erstatningsretlig teori, og med samme betydningsindhold. Det er ikke i strid hermed, nærmest tværtimod, at formålsmomentet i forbindelse med den almindelige erstatningsret og navnlig i domspraksis kun er trådt klart frem i for-

bindelse med ansvar, som er uafhængigt af den traditionelle skyldbetingelse. Det er netop i god overensstemmelse med ansvarstandardens særlige karakter og samspillet mellem momenterne, at hvor der foreligger traditionel skyld og fysisk skade, vil formålsmomentet ikke tildrage sig særlig opmærksomhed, simpelthen fordi vægten eller manglen på samme i de øvrige momenter oftest vil være tilstrækkelig til at afgøre sagen. Ved de for myndighedsansvaret særligt relevante rene formueskader med tvivlsomme fejl momenter har formålsmomentet en større rolle at spille. Dets almindelige relevans for ansvaret kan også forklares ud fra erstatningspligtens akvieseringsfunktion, jf. kap. I, §§ 9-10.

...’

Det anførte taler for så vidt for at der kan lægges vægt på skadelidtes egen interesse i skaden ved vurdering af offentlige myndigheders erstatningsansvar i en sag som den foreliggende, om end citatet ikke giver svaret på hvorledes vurderingen skal falde ud hvor der er tale om en blandedt privat og offentlig interesse.

Endvidere kan det nævnes at der i forbindelse med opgørelsen af et givet tab efter den almindelige erstatningsret i almindelighed skal tages hensyn til de økonomiske fordele som skadelidte har haft af skadens indtræden, jf. A. Vinding Kruse, Erstatningsretten, 5. udgave (1989), s. 342f. I den foreliggende sag har (A) dog ikke opnået dækning for skaden på køkkenbordet andetsteds. Noget andet er at der ved afgørelse af erstatningskrav efter rimelighedsbetragtninger naturligvis kan lægges vægt på at der eksisterer andre oplagte muligheder for at opnå erstatning som imidlertid ikke er forfulgt med rettidig omhu.

f. Sammenfattende mener jeg ikke at der er tilstrækkelige holdepunkter for at antage at hensynet til skadelidtes interesse i sagens opklaring kan inddrages efter rets-

plejelovens § 1018c som sket i denne sag. Jeg lægger navnlig vægt på formålet med § 1018c og på at hensynet ikke ses i almindelighed (om overhovedet) at være indgået i administrativ praksis eller retspraksis tidligere, samt at hensynet som det er anvendt i denne sag, ikke ses at have støtte i lovens forarbejder eller i tilstrækkelig grad i erstatningsretlige betragtninger i øvrigt.

Jeg har samtidig hermed gjort Rigsadvokaten og Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

g. I Rigsadvokatens afgørelse af 9. juli 2002 er alene henvist til (A)'s interesse i sagens opklaring. Justitsministeriet henviste i sin afgørelse af 13. august 2002 til Rigsadvokatens afgørelse. Af Rigsadvokatens udtalelse af 28. januar 2003, som Justitsministeriet har henholdt sig til, fremgår det at Rigsadvokaten har lagt vægt på flere forskellige hensyn og ikke blot på hensynet til (A)'s interesse i sagens opklaring. Rigsadvokaten har oplyst at det efter Rigsadvokatens opfattelse havde været rigtigst om dette havde fremgået udtrykkeligt af begrundelsen.

Forvaltningslovens bestemmelser antages at finde anvendelse i sager om erstatning efter retsplejelovens kapitel 93 a, jf. Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 1999, s. 127.

Forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, er sålydende:

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

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

Det er beklageligt at Rigsadvokaten alene angav hensynet til (A)'s interesse i sagens opklaring, og det er beklageligt at Justitsministeriet ikke konstaterede dette og udtalte sig herom.

Jeg har samtidig hermed gjort Rigsadvokaten og Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

På baggrund af det ovenfor anførte og da Justitsministeriet ikke ses at have forholdt sig til Rigsadvokatens øvrige grunde til at nægte erstatning, har jeg henstillet til Justitsministeriet at træffe en fornyet afgørelse i sagen.

Jeg bemærker at jeg ikke herved har taget stilling til hvilket udfald sagen bør have ved en fornyet stillingtagen.

Jeg har bedt Justitsministeriet om underretning om ministeriets fornyede afgørelse."

Ved brev af 28. august 2003 meddelte Justitsministeriet A's advokat, C, sin fornyede afgørelse i sagen. Justitsministeriet anførte blandt andet følgende i afgørelsen:

"Det fremgår af sagens akter, at Deres klients fraseparerede ægtefælle, (B), og hans veninde (D) den 19. februar 2001 blev fundet skudt i (B)'s hjem. Det fremgår endvidere af sagens akter, at politiet efter besigtigelse af de dræbte og gerningsstedet konkluderede, at der var tale om et dobbeltdrab. Politiet konstaterede ved en undersøgelse af gerningsstedet bl.a., at et sydvestvendt køkkenvindue var opbrudt ved hjælp af et ukendt stykke værktøj og fandt inde i huset et sålaftryk i indadgående retning på køkkenbordpladen neden for dette vindue. På den baggrund konkluderede politiet, at gerningsmanden måtte have skaffet sig adgang til huset via det pågældende vindue.

Herudover fremgår det af sagens akter, at politiet efter en afhøring af anmelder og (D)'s moder rettede henvendelse til (D)'s mand (...), der efter det oplyste var ked af og deprimeret over, at (D) nogen tid forinden var fraflyttet den fælles bopæl. Politiet kun-

ne ved ankomst til (D's mands) bopæl konstaterede, at denne var død, og formodentlig havde begået selvmord med et jagtgevær. Det våben, der var blevet anvendt ved drabet på (D) og (B) var imidlertid ikke identisk med det gevær, som blev fundet hos (D's mand), og man fandt ikke ved undersøgelse af dennes bopæl mordvåbenet. Man fandt heller ikke på (D's mands) bopæl et afskedsbrev eller lignende, som satte ham i forbindelse med dobbelt drabet.

I forbindelse med efterforskningen udskar Rigspolitechefens tekniske afdeling den 22. februar 2001 et stykke af køkkenbordpladen i (B)'s hjem for at sikre det ovenfor nævnte sålaftryk med henblik på at sammenligne dette med aftryk fra afdøde (D's mands) sko. Politiet havde uden held forsøgt at sikre sålaftrykket med gelatinehind, og man besluttede – for ikke at ødelægge aftrykket med yderligere gelatinehindforsøg – at udskære et stykke af bordpladen med henblik på at undersøge aftrykket med specialudstyr i laboratoriet i Kriminalteknisk Afdeling.

Det fremgår endelig af sagens akter, at Deres klient allerede på udskæringstidspunktet var medejer af ejendommen.

De har i Deres klage til Justitsministeriet af 22. juli 2002 bl.a. anført, at det er Deres opfattelse, at et indgreb af den pågældende karakter ikke kan anses for et indgreb omfattet af retsplejelovens kapitel 93 a.

På grundlag af ovenstående gennemgang af sagsforløbet må det efter Justitsministeriets opfattelse imidlertid lægges til grund, at indgrebet er sket som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, og dermed som et indgreb foretaget som led i strafferetlig forfølgning. Erstatningskrav, der udspringer af indgreb foretaget som led i strafferetlig forfølgning, behandles efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 a, hvorfor det foreliggende erstatningskrav ligeledes vil skulle behandles efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 a.

Det bemærkes, at behandling af det foreliggende erstatningskrav efter reglerne i

retsplejelovens kapitel 93 a indebærer en lettere adgang for Deres klient til at opnå erstatning og domstolsprøvelse heraf, end hvis kravet skulle behandles efter de almindelige erstatningsregler. Det er således Justitsministeriets opfattelse, at det alt andet lige må være en fordel for Deres klient at få kravet behandlet efter reglerne i kapitel 93 a.

Justitsministeriet antager derfor, at Deres anbringende om, at kravet ikke er omfattet af retsplejelovens kapitel 93 a skyldes, at kravet er fremsat efter udløbet af 2 måneders fristen i retsplejelovens § 1018 e, stk. 1, hvorfor erstatningskravet som udgangspunkt vil kunne afvises som for sent fremsat. Justitsministeriet har imidlertid i lighed med Rigsadvokaten fundet fristoverskridelsen undskyldelig, idet De først blev beskikket som bistandsadvokat for Deres klient den 3. april 2001 og først fik kontakt til hende den 23. april 2001.

Justitsministeriet har således besluttet at realitetsbehandle kravet efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 a.

Hverken Deres klient eller (B) har været sigtede i sagen, hvorfor Deres klients krav om erstatning for udskæring af en del af bordpladen må anses for omfattet af retsplejelovens § 1018 c. Efter denne bestemmelse kan der, hvis der over for en person, der ikke har været sigtet, har været iværksat indgreb som led i en strafferetlig forfølgning, ydes erstatning, hvis det findes rimeligt. Bestemmelsen er fakultativ, således at erstatning ydes efter en rimelighedsvurdering.

Retsplejelovens § 1018 c blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 243 af 8. juni 1978. Baggrunden herfor var en mindretalsudtalelse i betænkning nr. 801/1977 om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning. I betænkningen anfører mindretallet på s. 60f bl.a.:

'(...) Det forekommer urimeligt, at sigtedes erstatningskrav i anledning af en ransagning skal kunne behandles efter de lette regler i kap. 93 a, og skal kunne imødekommes, selv om sædvanligt ansvarsgrundlag ikke foreligger, medens den person, der ikke har

været sigtet, men hos hvem der også har været foretaget ransagning med økonomisk skade, lidelse eller tort til følge, skal være henvist til at gå den tunge gang med at anlægge en civil retssag og kun kan få sit krav imødekommet, hvis der er udvist et ansvars-pådragende forhold fra myndighedernes side. Ganske vist vil et indgreb mod en ikke-sigtet sjældnere medføre økonomisk skade, lidelse eller tort end et indgreb mod en sigtet, men i de tilfælde, hvor skade, lidelse eller tort faktisk foreligger, ses der ingen grund til at stille den ikke-sigtede ringere end den sigtede.

(...)

Erstatningsadgangen er i § 1018 b begrænset til tilfælde, hvor det findes billigt at yde erstatning. Denne begrænsning er egentlig ikke ganske logisk. I virkeligheden burde det afgørende kriterium for, om erstatning skal ydes i disse sager, være, om der er lidt en skade som omhandlet i § 1018 d. Den erstatningsudløsende begivenhed (frifindelse etc.) vil jo altid være til stede. Billighedskriteriet i § 1018 b i mindretallets lovudkast skyldes, at det næppe vil være muligt på nuværende tidspunkt at få gennemført en erstatningsregel, der er mere vidtgående end den foreslåede. Det kan endvidere anføres, at en eventuelt mere vidtgående erstatningsregel bør udarbejdes i sammenhæng med løsningen af hele problemet om det offentliges erstatningspligt, jfr. s. 50.'

Det må på baggrund af mindretallets udtalelse lægges til grund, at formålet med indsættelse af en bestemmelse i retsplejelovent om ikke-sigtedes muligheder for at opnå erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning var at sikre, at også erstatningskrav fra ikke-sigtede kan fremsættes og behandles efter reglerne i retsplejelovent kap. 93 a, samt at sikre, at der er en adgang for ikke-sigtede til at få erstatning, selvom almindeligt ansvarsgrundlag (culpa) ikke ses at foreligge.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det på baggrund af mindretallets udtalelse imidlertid også lægges til grund, at det ikke været

hensigten med indsættelse af den pågældende bestemmelse i retsplejelovent ganske at ligestille ikke-sigtede med sigtede med hensyn til, hvornår der kan ydes erstatning og med hensyn til hvilke hensyn, der kan føre til at nægte eller nedsætte en eventuel erstatning.

Denne opfattelse støttes tillige af det forhold, at bestemmelserne i straffelovens § 1018 b og 1018 c om henholdsvis sigtedes og ikke-sigtedes ret til erstatning i anledning af indgreb, der har været foretaget som led i en strafferetlig forfølgning, er udformet forskelligt. Mens der i retsplejelovent § 1018 b om sigtedes erstatningskrav henvises til § 1018 a, herunder til muligheden for efter § 1018 a, stk. 3, at nægte eller nedsætte erstatning, når sigtede selv har givet anledning til foranstaltningerne, anføres det i § 1018 c om ikke-sigtedes erstatningskrav, at der kan ydes erstatning, hvis dette findes rimeligt.

Retsplejelovent § 1018 c indeholder således ikke en henvisning til retsplejelovent § 1018 a, og nægtelse eller nedsættelse af erstatning kan således ikke anses for at være begrænset til de situationer, som er beskrevet i retsplejelovent § 1018 a, stk. 3. På den anden side er muligheden for at opnå erstatning efter retsplejelovent § 1018 c ikke begrænset til tilfælde, hvor der foreligger et almindeligt erstatningsretligt ansvar (culpa).

Efter anklagemyndighedens administrative praksis beror det på en konkret vurdering, om der ydes erstatning. Ved vurderingen lægges der blandt andet vægt på, om indgrebet er af en sådan intensitet eller medfører en sådan ulempe, at det findes rimeligt at yde erstatning, jf. Anklagemyndighedens Årsberetning 1998-1999 s. 59. Herudover har man i utrykt administrativ praksis bl.a. inddraget hensynet til skadelidtes interesse i sagens opklaring i sager om erstatning efter retsplejelovent § 1018 c. Kopi af eksempler på sådanne administrative afgørelser vedlægges til orientering i anonymiseret form.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det på baggrund af forarbejderne og administra-

tiv praksis antages, at rimelighedsvurderingen i de tilfælde, hvor det pågældende efterforskningskridt har tilføjet skade på offerets eller pårørendes ejendom, bero på en afvejning af en række hensyn. I denne afvejning vil bl.a. indgå, om indgrebet er efterforskningsmæssigt sagligt begrundet, om det er udført på en måde, så det ikke forvolder mere skade, end formålet nødvendiggør, om skadelidte/ejeren har en særlig interesse i, at efterforskningskridtet foretages, og om erstatningssøgende kan rette kravet mod andre (gerningsmanden eller denne bo) alt sammenholdt med størrelsen af udbedringsomkostningerne.

Justitsministeriet kan efter en fornyet gennemgang af sagen fortsat ikke imødekomme Deres klients krav om erstatning.

Justitsministeriet har ved sin afgørelse lagt vægt på størrelsen af udbedringsomkostningerne sammenholdt med, at udskæringen af en del af køkkenpladen var efterforskningsmæssigt sagligt begrundet, at udskæringen blev foretaget på et tidspunkt, hvor det ikke var endeligt fastslået, hvem gerningsmanden var, og at Deres klient som ægtefælle til en af de afdøde må have haft en interesse i, at politiet opklarede forbrydelsen og fandt frem til gerningsmanden. Justitsministeriet har endvidere lagt vægt på, at udskæringen blev foretaget på en måde, der ikke forvoldte større skade, end formålet nødvendiggjorde, og at Deres klient, såfremt denne havde udvist rettidig omhu, ville have kunne rette erstatningskravet mod gerningsmandens bo.

Det bemærkes i denne forbindelse, at Justitsministeriet er bekendt med, at Deres klients tidligere advokat (...) ved skrivelse af 27. april 2002 anmeldte Deres klients krav om erstatning for tab af forsørger samt erstatning for skade på afdøde (B)'s ejendom i boet efter den formodede drabsmand, men at anmeldelsen ved skrivelse af 3. maj 2002 blev afvist af boets bestyrer som for sent anmeldt.

På denne baggrund finder Justitsministeriet, at det ud fra en samlet vurdering ikke ville være rimeligt, såfremt det offentlige skulle afholde udgifterne til udbedring af køkkenbordpladen.

Justitsministeriet har endvidere overvejet, om der er grundlag for erstatning efter dansk rets almindelige erstatningsregler, jf. retsplejelovens § 1018 h. Justitsministeriet finder imidlertid ikke, at der er grundlag for at antage, at politiet har begået fejl eller i øvrigt udvist ansvarspådragende adfærd i forbindelse med indgrebet.

Justitsministeriet har ved sin afgørelse lagt vægt på, at udskæring af et stykke af køkkenbordpladen skete med henblik på at bevise, at afdøde (D's mand) var gerningsmand til dobbelt drabet, og at det – henset til at man forgæves havde forsøgt at sikre sålaftrykket med gelatinehinde – var den mindst indgribende måde, hvorpå man kunne sikre det pågældende spor.

Justitsministeriet skal beklage, at de forhold, som ministeriet ved sin afgørelse af 9. juli 2002 havde lagt vægt på, ikke var tilstrækkeligt præciseret i ministeriets afgørelse.

Justitsministeriets afgørelse om erstatning kan begæres indbragt for retten til prøvelse inden to måneder efter modtagelsen af denne afgørelse i medfør af retsplejelovens § 1018 f, stk. 1."

Jeg skrev herefter, ved brev af 3. september 2003, bl.a. således til Justitsministeriet:

"Jeg har noteret mig det oplyste om at afgørelsen i medfør af retsplejelovens § 1018f, stk. 1, kan begæres indbragt for retten til prøvelse inden for en nærmere angivet frist.

Jeg foretager mig på det foreliggende grundlag ikke yderligere i anledning af sagen.

Såfremt sagen indbringes for retten, vil jeg sætte pris på at blive orienteret om resultatet af prøvelsen."

5-3. Sagsbehandlingstid

Forvaltningsret 1121.1 – 1121.3 – 115.2.

Ombudsmanden mente det var særdeles kritisabelt at et statsfængsel var mere end to år og to måneder om at træffe afgørelse i en sag, og at statsfængslet ikke i denne periode holdt klageren underrettet om sagens behandling. Fængslet havde i løbet af de to år og to måneder modtaget fire rykkere fra klageren og adskillige henvendelser og rykkere fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Henset til den tid som statsfængslet allerede havde brugt på at besvare klagen, mente ombudsmanden endvidere det var meget kritisabelt at der gik næsten syv måneder før fængslet besvarede Direktoratet for Kriminalforsorgens anmodning om en udtalelse i anledning af en klage.

Ombudsmanden var endvidere enig med Direktoratet for Kriminalforsorgen i at den samlede sagsbehandlingstid i direktoratet var beklagelig.

Ombudsmanden bemærkede at en række af de frister som direktoratet havde tilkendegivet over for klageren, forekom noget automatiserede idet de ved en efterfølgende kontrol med udgangspunkt i sagens omstændigheder ikke fremstod som realistiske. Ombudsmanden mente dog ikke der var grundlag for at formulere en egentlig kritik heraf.

Ombudsmanden udtalte sig endelig om en myndigheds mulighed for at træffe afgørelse i en sag uden at afvente den indklagede myndigheds udtalelse. (J.nr. 2003-0324-600).

Det fremgik af sagen at A ved brev af 24. april 2000 klagede til Statsfængslet i Horsens. Klagen angik en visitation som havde fundet sted dagen før i forbindelse med påskegudstjenesten i statsfængslets kirke.

A henvendte sig ved brev af 31. juli 2001 til en retshjælp. A oplyste at han fortsat var uden svar på sin klage. A oplyste videre at den daværende præst i fængslet havde modtaget en undskyldning, og at viceinspektøren på et talsmandsmøde den 14. juni 2001 havde lovet at minde inspektøren om sagen.

Ved brev af 8. august 2001 rykkede retshjælpen på vegne af A statsfængslet for svar på klagen.

Ved breve af 3. og 12. september 2001 samt 21. januar 2002 rykkede retshjælpen på ny statsfængslet for svar.

Ved brev af 6. februar 2002 klagede retshjælpen til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen over statsfængslets sagsbehandlingstid.

Direktoratet for Kriminalforsorgen bekræftede modtagelsen af retshjælpenes klage

ved brev af 11. februar 2002. Direktoratet oplyste at direktoratet havde bedt Statsfængslet i Horsens om en udtalelse og om sagens bilag. Direktoratet oplyste at der ville gå 4-6 uger inden retshjælpen fik svar.

Direktoratet oplyste ved brev af 20. marts 2002 at der desværre ville gå længere tid end beregnet. Direktoratet oplyste at direktoratet regnede med at retshjælpen ville få svar inden ca. 3 uger.

Ved telefonsamtale den 23. april 2002 oplyste direktoratet over for retshjælpen at der ville blive truffet afgørelse hurtigst muligt.

Retshjælpen rykkede direktoratet for svar ved brev af 13. juni 2002.

Den 26. juni 2002 fremsendte Direktoratet for Kriminalforsorgen Statsfængslet i Horsens' udaterede udtalelse til retshjælpen. I udtalelsen, som delvis var formuleret som et svar på A's klage af 24. april 2000, anførte fængslet følgende om sagsbehandlingstiden:

"...

Det skal meget beklages, at besvarelsen af

henvendelsen først finder sted nu. Det skyldes bl.a. at det skriftlige materiale, som den øverst ansvarlige tjenstgørende den pågældende dag, koordinerende overvagtmester (...), havde udfærdiget har været bortkommet og trods ihærdig efterforskning er det først kommet til veje i kopi i torsdags.

..."

Retshjælpen fremsendte ved brev af 18. juli 2002 med bilag bemærkninger til statsfængslets udtalelse. Det fremgik blandt andet at A ønskede at indgive særskilt klage over at det skriftlige materiale havde været bortkommet i over to år. A imødeså en nærmere redegørelse for hvordan noget sådant kunne lade sig gøre, samt om der var taget skridt fra inspektørens side til at det ikke kunne gentage sig. A fandt endvidere ikke at statsfængslet havde godtgjort at visitationen var berettiget.

Ved brev af 13. august 2002 meddelte Direktoratet for Kriminalforsorgen retshjælpen at direktoratet på baggrund af de fremsendte kommentarer havde anmodet statsfængslet om en supplerende udtalelse. Direktoratet oplyste at der ville gå 4-6 uger inden retshjælpen fik svar.

Ved brev af 26. september 2002 oplyste direktoratet retshjælpen om at der ville gå længere tid end beregnet, og at der ville gå (yderligere) ca. 3 uger inden retshjælpen fik svar.

Ved brev af 11. oktober 2002 oplyste direktoratet retshjælpen om at der ville gå længere tid end beregnet, og at der ville gå (yderligere) ca. 3 uger inden retshjælpen fik svar.

Ved brev af 29. oktober 2002 oplyste direktoratet retshjælpen om at der ville gå længere tid end beregnet, og at der ville gå (yderligere) ca. 3 uger inden retshjælpen fik svar.

Ved telefonsamtale den 4. december 2002 oplyste direktoratet over for retshjælpen at der ville blive truffet afgørelse inden ca. 14 dage.

Ved telefonsamtale den 16. december 2002 oplyste direktoratet over for retshjælpen at

der ville blive truffet afgørelse hurtigst muligt.

Ved telefonsamtale den 13. januar 2003 oplyste direktoratet over for retshjælpen at direktoratet ventede på en udtalelse fra statsfængslet, og at der ville blive truffet afgørelse hurtigst muligt.

Ved telefonsamtale den 20. januar 2003 oplyste direktoratet over for retshjælpen at direktoratet ventede på en udtalelse fra statsfængslet, og at der ville blive truffet afgørelse hurtigst muligt.

Ved brev af 27. januar 2003 klagede retshjælpen til mig over Direktoratet for Kriminalforsorgens og Statsfængslet i Horsens' sagsbehandlingstid. Retshjælpen anførte blandt andet at statsfængslet nu havde haft sagen under behandling i 2 år og 9 måneder, og at direktoratet havde haft klagesagen under behandling i et år. Retshjælpen henviste blandt andet til at A og andre vidner nu enten var løsladt eller flyttet til andre afsøningsforhold. Retshjælpen henviste endvidere til at det efter retshjælpens opfattelse overskred grænserne for god forvaltnings-skik at være et år om at behandle en klage over sagsbehandlingstid.

Ved brev af 4. februar 2003 bad jeg Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen om en udtalelse i anledning af klagen. Jeg bad om at direktoratet forinden indhentede en udtalelse fra Statsfængslet i Horsens. Jeg bad desuden om udlån af sagens akter og om datolister over de foretagne ekspeditioner (i statsfængslet og i direktoratet) med angivelse af i hvilket omfang klageren havde modtaget underretning i overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 206 og 207.

Ved brev af 11. februar 2003 oplyste direktoratet retshjælpen om at der ville gå længere tid end beregnet, og at der ville gå (yderligere) ca. 2 uger inden retshjælpen fik svar.

Statsfængslet i Horsens afgav udtalelse til direktoratet om sagen den 24. februar 2003.

Ved brev af 26. februar 2003 fremsendte Direktoratet for Kriminalforsorgen en afgørelse i sagen til retshjælpen.

Den 28. februar 2003 fremsendte direktoratet en udtalelse til mig samt sagens bilag og en datoliste. Direktoratet udtalte følgende:

" ...

Af vedlagte udtalelse fra statsfængslet af 24. februar 2003 fremgår at statsfængslets sagsbehandling af klagen frem til juni måned 2002, hvor statsfængslets redegørelse blev afgivet til direktoratet, bestod i at forsøge at finde frem til det skriftlige grundlag for den gennemførte visitation og at materialet blev fundet torsdag den 20. juni 2002. Statsfængslet beklager meget stærkt at dette forhold ikke blev meddelt til klageren og direktoratet.

Om sagsbehandlingstiden efter at statsfængslet havde modtaget direktoratets brev af 24. juli 2002 med anmodning om en supplerende udtalelse oplyser statsfængslet i sin udtalelse at sagen har beroet hos fængselsinspektøren som alene er ansvarlig for den meget sene besvarelse af direktoratets brev. Statsfængslet anfører om årsagen hertil et ualmindeligt stort arbejdspress med afklaring af spørgsmålet vedrørende gennemførelse af statsfængslets resultatkontrakt, herunder strukturændring, overvejelser om fængslets økonomi samt styring af denne i henseende til et stort antal udstationeringer med deraf følgende personaleunderskud samt omlægninger i tjenesten for at få statsfængslets timestyring og økonomistyring til at gå op. Endvidere henviser statsfængslet til deltagelse i arbejde vedrørende etablering af det nye statsfængsel ved Horsens. Statsfængslet beklager meget dybt den meget lange sagsbehandlingstid.

Vedrørende sagsbehandlingstiden

Direktoratet finder at det er meget kritisk at statsfængslet har anvendt så lang tid på sagens behandling.

Dette har direktoratet meddelt retshjælpen i direktoratets afgørelse af klagesagen af

26. februar 2003 ligesom direktoratet har påtalt dette over for statsfængslet ved brev af samme dato.

Direktoratet har i ovennævnte afgørelse af 26. februar 2003 over for retshjælpen beklaget direktoratets lange svartid.

Vedrørende statsfængslets underretning af klageren

Af sagen fremgår at der kan udarbejdes følgende datoliste for de ekspeditioner som statsfængslet har foretaget:

1. Ved brev modtaget i direktoratet den 25. juni 2002 fremsender statsfængslet sin udtalelse til klagen.

2. Ved brev af 24. februar 2003 fremsender statsfængslet sin supplerende udtalelse til klagen.

Det fremgår således af sagen at statsfængslet ikke har underrettet klageren i overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven punkt 206 og 207, om underretning af den der er part i sagen, når sagsbehandlingstiden trækker ud.

Direktoratet finder at det er meget kritisk at statsfængslet ikke har besvaret klagerens breve samt underrettet klageren om hvorpå sagen beroede.

Dette har direktoratet meddelt retshjælpen i direktoratets afgørelse af 26. februar 2003 ligesom direktoratet har påtalt dette over for statsfængslet ved brev af samme dato.

Vedrørende direktoratets underretning af klageren

Der vedlægges datoliste over de ekspeditioner som direktoratet har foretaget.

Af datolisten fremgår at direktoratet desværre ikke fuldt ud har underrettet klageren i overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven punkt 206 og 207, om underretning af den der er part i sagen, når sagsbehandlingstiden trækker ud.

Direktoratet beklager dybt at klageren ikke fuldt ud har modtaget en sådan under-

retning.

..."

Retshjælpen modtog kopi af direktoratets udtalelse af 28. februar 2003 og fremsatte ikke bemærkninger hertil.

I brev af 10. oktober 2003 til retshjælpen udtalte jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens udtalelse

"Min undersøgelse i sagen angår sagsbehandlingstiden ved henholdsvis Statsfængslet i Horsens og Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. Jeg har i min undersøgelse inddraget andre sagsbehandlingsspørgsmål som har betydning for vurderingen af sagsbehandlingstiden.

Der er ikke i forvaltningsloven fastsat generelle bestemmelser om myndighedernes sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om på hvilket tidspunkt en myndigheds sagsbehandlingstid overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt.

Ved vurderingen af en myndigheds sagsbehandlingstid må man ud over den absolutte sagsbehandlingstid tage andre forhold i betragtning, herunder sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid samt de løbende ekspeditioner i sagen.

Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven indeholder i pkt. 206-208 regler om god forvaltningsskik. Punkterne har denne ordlyd:

'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.'

Statsfængslet i Horsens' sagsbehandling frem til fængslets udtalelse fra juni 2002

Fra det tidspunkt hvor (A) klagede til Statsfængslet i Horsens, og til retshjælpen på hans vegne modtog svar på klagen (i form af statsfængslets udtalelse til direktoratet), forløb mere end to år og to måneder.

Af de akter som jeg har modtaget, fremgår at det forsvundne skriftlige materiale består i en rapport på 24 linjer med en overvagtmeesters beskrivelse af det passerede i forbindelse med visitationen den 23. april 2000. Sagen indeholder ikke oplysninger om at rapporten har været forsøgt rekonstrueret, herunder f.eks. ved henvendelse til den pågældende overvagtmeester.

Ud over en efterforskning ses således ikke at være foretaget nogen form for sagsbehandling i statsfængslet i løbet af de mere end to år og to måneder. Dette til trods for fire rykkere fra retshjælpen og adskillige henvendelser og rykkere fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. Statsfængslet orienterede således først ved sin udaterede udtalelse fra juni 2002 direktoratet om årsagen til at statsfængslet ikke havde svaret. Retshjælpen blev herefter indirekte orienteret via (og alene på grund af) direktoratets partshøring over udtalelsen. Statsfængslet har meget stærkt beklaget dette forhold.

Statsfængslets svar forelå først efter at fængslet havde modtaget et brev fra direktøren for Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Det er efter min opfattelse særdeles kritisabelt at statsfængslet var mere end to år og to måneder om at træffe afgørelse i sagen, og at statsfængslet ikke i denne periode holdt (A) og retshjælpen underrettet om sagens behandling, herunder foranlediget af fire rykkere fra retshjælpen og adskillige henvendelser og rykkere fra direktoratet. Jeg har herunder også lagt vægt på at der ikke efter det oplyste har været foretaget noget forsøg på at rekonstruere de oplysninger som var bortkommet, hvilket efter min umiddelbare vurdering havde kunnet lade sig gøre.

Jeg har samtidig hermed gjort statsfængslet bekendt med min opfattelse.

Da min undersøgelse i sagen som nævnt alene angår sagsbehandlingstiden (og hertil knyttede spørgsmål), har jeg ikke ved min undersøgelse taget stilling til spørgsmål vedrørende afgørelsens meddelelse, partshøring, klagevejledning mv. Jeg har overvejet af egen drift at undersøge disse spørgsmål, men har ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag herfor.

Statsfængslet i Horsens' sagsbehandling fra den 24. juli 2002 og frem til fængslets udtalelse af 24. februar 2003

Direktoratet for Kriminalforsorgen bad ved brev af 24. juli 2002 statsfængslet om en supplerende udtalelse foranlediget af retshjælpens brev af 18. juli 2002 med bilag. Jeg går ud fra at statsfængslet modtog anmodningen den 25. juli 2002. Direktoratet rykkede adskillige gange statsfængslet for svar. Statsfængslet afgav udtalelse til direktoratet ved brev af 24. februar 2003. På dette tidspunkt havde jeg indledt min undersøgelse af sagsbehandlingstiden.

Statsfængslet har meget dybt beklaget den lange sagsbehandlingstid og har henvist til at fængselsinspektøren alene er an-

svarlig for den meget sene besvarelse af direktoratets brev. Statsfængslet har forklaret sagsbehandlingstiden med et ualmindeligt stort arbejdspress.

Det tilkommer naturligvis enhver forvaltningsmyndighed inden for de givne rammer at foretage en prioritering af de opgaver myndigheden skal varetage. Prioriteringen må imidlertid ikke medføre at sagsbehandlingstiden for nedprioriterede sager overskrider hvad der under hensyn til sagens karakter kan anses for rimeligt.

Henset til den tid som statsfængslet allerede havde brugt på at besvare (A)'s klage, jf. ovenfor, finder jeg det meget kritisabelt at der forløb næsten syv måneder fra direktoratets anmodning blev modtaget i fængslet, til statsfængslet afgav sin udtalelse.

Jeg har samtidig hermed gjort statsfængslet bekendt med min opfattelse.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens sagsbehandling mv.

Fra det tidspunkt hvor retshjælpen klagede til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen over det manglende svar fra statsfængslet, og til retshjælpen modtog endeligt svar fra direktoratet, forløb mere end et år. Mere end syv måneder heraf forløb efter at direktoratet havde modtaget alle oplysninger i sagen for at kunne træffe en afgørelse vedrørende sagsbehandlingstiden som den første klage angik.

Det kan undertiden være mest hensynsfuldt over for en part som har flere samtidigt verserende sager, allerede på et tidligt tidspunkt i sagsbehandlingen at adskille behandlingen af sagerne således at sager som kan afsluttes væsentligt tidligere end andre, ikke unødigt kommer til at afvente andre sager som må forventes at trække ud i længere tid. Det er dog min opfattelse at en sådan adskillelse ikke ville have været naturlig og hensigtsmæssig i dette tilfælde.

Jeg er imidlertid enig med Direktoratet for Kriminalforsorgen i at den samlede sagsbehandlingstid i direktoratet er beklagelig.

Jeg har samtidig hermed gjort direktoratet bekendt med min opfattelse.

Jeg er endvidere enig med Direktoratet for Kriminalforsorgen i at det er beklageligt at direktoratet – trods forsøg herpå – i flere tilfælde ikke overholdt de frister som direktoratet selv havde stillet retshjælpen i udsigt, og således ikke overholdt punkt 206 og 207 i ovennævnte vejledning.

Jeg har samtidig hermed gjort direktoratet bekendt med min opfattelse.

Jeg bemærker desuden at en række af de frister som direktoratet fastsatte for sagens afslutning, forekommer noget automatiserede idet de ved en efterfølgende kontrol ikke fremstår som fastsat realistisk og med udgangspunkt i sagens omstændigheder. Jeg har dog ikke fundet grundlag for at formulere en egentlig kritik heraf.

Retshjælpen har i klagen af 27. januar 2003 henvist til 'muligheden for at træffe en afgørelse med bevismæssig skadevirkning for myndigheden der vægrer sig ved at udtale sig'.

Direktoratet for Kriminalforsorgen var efter min opfattelse ikke berettiget til at træffe en afgørelse i sagen uden at afvente statsfængslets udtalelse. Jeg henviser til official- eller undersøgelsesprincippet som gælder i den offentlige forvaltning, og som indebærer at forvaltningen har ansvaret for at de fornødne oplysninger til afgørelse af en foreliggende sag er tilvejebragt. Jeg henviser desuden til Kaj Larsen mfl., Forvalt-

ningsret, 2. udgave (2002), s. 453, hvor det bl.a. med henvisning til Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 207*, anføres at:

'...

Hvis en myndighed der høres, uberettiget nægter at medvirke ved sagens oplysning, bør den undersøgende myndighed efter omstændighederne forfølge spørgsmålet og ikke uden videre træffe afgørelse på det foreliggende grundlag.

...'

Jeg bemærker at synspunktet så meget desto mere må gælde i tilfælde hvor myndigheden ikke har nægtet at medvirke, men blot er længe om at svare.

Hertil kommer at sagen blandt andet drejede sig om den rette forståelse af statsfængslets afgørelse og hvad statsfængslet havde foretaget sig for at sikre sig mod at sagsakter forsvandt fremover, samt at sagen i øvrigt omfattede statsfængslets vurderinger af faktiske forhold i fængslet. Disse spørgsmål kunne efter min opfattelse ikke belyses tilstrækkeligt uden et svar fra statsfængslet.

Jeg har endelig overvejet om direktoratet burde have rykket statsfængslet mere alvorligt og/eller energisk end det var tilfældet. Jeg har dog ikke fundet grundlag for at kritisere direktoratets sagsbehandling på dette punkt. Jeg har herunder lagt vægt på at direktoratet i mere end 10 tilfælde har rykket statsfængslet telefonisk eller skriftligt, herunder i tre tilfælde direkte ved direktoratets direktør."

NOTER: (*) FOB 1991, s. 207.

5-4. En tiltalts førelse i håndjern ad gågade

Forvaltningsret 29.5.

En tiltalt blev med håndjern på ryggen ført gående mellem to betjente gennem en gågade fra et arresthus til et retslokale.

Ombudsmanden bad af egen drift Justitsministeriet om en udtalelse efter forud indhentet udtalelse fra vedkommende politimester.

Politimesteren udtalte sig om sagen og beklagede meget episoden. Politimesteren havde efter episoden ændret fremgangsmåden for transport af tiltalte.

Justitsministeriet var enig med politimesteren i at den anvendte fremgangsmåde i sagen var meget beklagelig.

Ombudsmanden udtalte at også han mente at den anvendte fremgangsmåde var meget beklagelig. (J.nr. 2003-3031-629).

Den 2. september 2003 skrev jeg således til Justitsministeriet:

”I TV-avisen for den 1. september kl. 18.30 blev der vist et indslag hvor en tiltalt iført håndjern på ryggen mellem to politibetjente blev ført gående fra Arresthuset i Næstved til et retslokale i Næstved. Efter det oplyste i indslaget er der tale om en afstand på ca. 300 m, bl.a. igennem en gågade. Det blev oplyst at den tiltalte blev mødt af tilråb under transporten – og en enkelt episode af denne karakter fremgik af indslaget. Indslaget viste adskillige nærbilleder af den tiltalte under transporten.

Idet jeg henviser til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, anmoder jeg Justitsministeriet om en udtalelse om den fremgangsmåde der blev anvendt af Politimesteren i Næstved. Jeg beder om at udtalelsen afgives efter forud indhentet erklæring fra Politimesteren i Næstved.”

Politimesteren i Vordingborg afgav den 25. september 2003 følgende udtalelse til Justitsministeriet:

”Justitsministeriet har den 4. september 2003 anmodet politimesteren i Næstved om en udtalelse på baggrund af en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand om den fremgangsmåde, der blev anvendt af politimesteren den 1. september 2003 vedrørende trans-

port af en arrestant fra arresthuset i Næstved til et retslokale i Næstved.

Indledningsvis skal jeg bemærke, at politimesteren i Næstved efter aftale har oversendt henvendelsen til mig til besvarelse, idet Vordingborg politi har forestået efterforskningen i sagen og dermed også har ansvaret for bevogtning af arrestanten, jf. herved også skrivelse af 20. august 2003 fra Statsadvokaten for Fyn, Sydsjælland m.v.

Ved retssagens begyndelse den 1. september kl. 10.00 blev arrestanten inden retsmødet ført fra Næstved arrest til retslokalet i Axelhus ledsaget af to uniformerede betjente og iført håndjern. På tilsvarende måde blev arrestanten ved starten af landsrettens frokostpause ført fra retslokalet til arresten.

Under denne transport råbte en kvinde skældsord efter arrestanten. Der var ikke andre optrin, idet der dog ved begge transporter var tale om en særdeles pågående presse, der søgte kontakt til arrestanten, og som tog billeder/filmede.

Afstanden fra arresten til retslokalet er ca. 150 meter og ikke som tidligere nævnt af dele af pressen 300 meter.

Vordingborg politis kriminalinspektør har – som det fremgår af vedlagte notits – meget beklaget den anvendte fremgangsmåde. Denne beklagelse har kriminalinspektøren efter aftale med mig allerede fremført i TV2-nyhederne tirsdag den 2. september

2003 kl. 9.00 og dagen efter i dele af dagspressen.

Jeg er således enig i, den i to tilfælde anvendte fremgangsmåde mandag den 1. september 2003, er meget beklagelig.

Jeg finder i den forbindelse anledning til at bemærke, at jeg i anden anledning indfandt mig i retslokalet mandag den 1. september 2003 i frokostpausen. Allerede på vej op ad trappen til retslokalet blev jeg opsøgt af den ældste af de to ledsagende politiassistenter, der gav udtryk for, at 'vi ikke havde gjort det godt nok, at der havde været et optrin og at fremgangsmåden skulle ændres'.

Cirka et kvarter senere kom kriminalinspektøren efter rekonstruering af området omkring retsbygningen og arresten tilstede i retslokalet. Han gav udtryk for det samme og havde ændret fremgangsmåden.

Fra og med transporten fra arresten til retslokalet mandag den 1. september efter frokosten og til og med domsforhandlingens begyndelse tirsdag den 16. september blev arrestanten transporteret i bil, således at den eneste mulige kontakt var ved ud/indstigninger. Endvidere blev politiets opholdssted ved retslokalet inddraget til tiltaltes opholdssted, således at han kun skulle transporteres om morgenen inden retsmødernes start og om eftermiddagen efter retsmødernes afslutning.

Tirsdag den 2. september om eftermiddagen foretog jeg selv visuel legalitetskontrol for at sikre mig, at transporten skete på så lidt opsigtsvækkende og generende måde, som formålet tillader.

Indtil onsdag den 3. september skete transporten i håndjern. Baggrunden herfor var en samlet vurdering af at tiltalte, der er turkmaner, var varetægtsfængslet efter bl.a. retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 1, at han tidligere er dømt for vold mod sin datter og nu tiltalt for drab på samme, at (...).

Fra og med onsdag den 3. september 2003 blev det imidlertid vurderet, at der mellem arrestanten og de to faste ledsagende betjente var opnået et sådant kendskab og indbyr-

des forståelse, at det ikke længere skønnedes nødvendigt at anvende håndjern.

For god ordens skyld skal jeg endelig tilføje, at transporten af den tiltalte før og efter domsafsigelsen tirsdag den 16. september 2003 blev nøje detailplanlagt under behørig hensyntagen til retssagens mulige udfald.

Tiltalte blev fundet skyldig og idømt 14 års fængsel.

Der var ved domsafsigelsen meget stor pressedækning og ca. 50 borgere ventede ved den sædvanlige udgang. Derfor blev domfældte – som planlagt – for at gøre det så lidt opsigtsvækkende og generende for ham som muligt ført ud af en anden udgang i retsbygningen end den normalt benyttede og kørt til en anden arrest end den sædvanlige.

Domfældte var efter min beslutning ved udgangen fra retsbygningen og kørslen til den anden arrest iført håndjern. Baggrunden herfor var det ovenfor nævnte om vold og at risikoen for flugtforsøg eller anden modstand på netop dette tidspunkt syntes så nærliggende, at det var nødvendigt at iføre domfældte håndjern.

Jeg skal afslutningsvis på ny gentage beklagelsen over fremgangsmåden mandag den 1. september 2003, hvilket jeg også gjorde over for den domfældtes advokat umiddelbart efter domsafsigelsen tirsdag den 16. september 2003, og bemærke, at jeg også generelt har indskærpet, at transport af arrestanter og andre i politiets varetægt skal ske på en så skånsom måde for den pågældende, som forholdene tillader."

Justitsministeriet anførte i en udtalelse af 29. oktober 2003 at ministeriet var enig med politimesteren i at den anvendte fremgangsmåde var meget beklagelig. Ministeriet tilføjede:

"Mere generelt kan det oplyses, at Justitsministeriet [justitsministeren; min bemærkning] den 8. oktober 2003 har fremsat forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (offentlighed i retsplejen). Der foreslås – i overensstemmelse med

Retsplejerådets anbefaling – indført et forbud mod at fotografere sigtede, tiltalte eller vidner, der er på vej til eller fra et retsmøde i en straffesag. Formålet med reglen er at beskytte personer, der pålægges at møde op i retten mod den unødige krænkelse, der vil være forbundet med i denne særligt belastende situation at blive fotograferet uden at have givet samtykke hertil.”

I brev af 12. november 2003 til Politimesteren i Vordingborg og Justitsministeriet skrev jeg herefter følgende:

”På linje med det som Politimesteren i Vordingborg og Justitsministeriet har anført, finder jeg den anvendte fremgangsmåde meget beklagelig.

Jeg finder ikke grundlag for at foretage mig yderligere.”

5-5. Inddragelse af ulovligt kriterium i sag om erstatning efter personundersøgelse – straffuldbyrdelseslovens § 107

Erstatning uden for kontraktforhold 111.2. – Forvaltningsret 123.1. – Strafferet 3.7.

Et arresthus modtog oplysninger om at en indsat var i besiddelse af ulovlige stoffer, angiveligt gemt i endetarmen. Da den indsatte ikke ønskede at medvirke til en rektalundersøgelse, blev han anbragt i observationscelle. Efter godt en time valgte den indsatte at få foretaget rektalundersøgelsen. Mistanken om at den indsatte havde stoffer på sig, blev ikke bekræftet ved undersøgelsen.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 107 kan der tillægges erstatning til den der under fuldbyrdelse af straf mv. har været udsat for andre uforskyldte indgreb end dem der er nævnt i lovens § 106.

Direktoratet for Kriminalforsorgen afslog den indsattes anmodning om erstatning for undersøgelsen og lagde ved afgørelsen bl.a. vægt på at den indsatte selv havde indvilget i at blive undersøgt.

Ombudsmanden udtalte at der ved afgørelsen af om en indsat har været udsat for et uforskyldt indgreb, ikke kan lægges vægt på hvorledes den pågældende har stillet sig til ønsket om en undersøgelse. Ombudsmanden kritiserede Direktoratet for Kriminalforsorgen for at have ladet dette kriterium indgå i vurderingen af erstatningsspørgsmålet og henstillede til direktoratet at træffe en ny afgørelse i sagen.

Ombudsmanden bemærkede i øvrigt at man i et tilfælde som det foreliggende hvor myndighederne som alternativ til en frivillig medvirken har andre midler til rådighed, vanskeligt kan tale om frivillighed. Dette gælder i særdeleshed i et tilfælde hvor den pågældende efter at have været anbragt i observationscelle indvilger i at lade sig undersøge.

Direktoratet for Kriminalforsorgen traf en ny afgørelse i sagen uden inddragelse af ovennævnte kriterium, hvilken afgørelse ombudsmanden tog til efterretning. (J.nr. 2002-4137-625).

Den 12. april 2002 modtog Københavns Fængsler oplysninger om at A var i besiddelse af ca. 50-60 rohypnol og ca. 70 gram hash som han angiveligt skulle have gemt i endetarmen. Københavns Fængsler oplyste herefter A om at han skulle have foretaget en rektalundersøgelse eller – som alternativ hertil – iføres en bodypacker-dragt. A blev endvidere oplyst om at han ville blive anbragt i observationscelle hvis han ikke frivilligt indvilgede i et af disse indgreb.

A ønskede ikke at medvirke til de pågældende indgreb og blev derfor anbragt i observationscelle. Efter godt en time valgte A at få foretaget en rektalundersøgelse. Mis-

tanken om at A havde stoffer på sig, blev ikke bekræftet ved undersøgelsen.

Den 20. maj 2002 anmodede A Københavns Fængsler om erstatning for uberettiget rektalundersøgelse (eller om strafafkortning).

Den 20. august 2002 traf Københavns Fængsler afgørelse i sagen og fandt at rektalundersøgelsen af A havde været berettiget.

Hvad spørgsmålet om erstatning angik, henviste Københavns Fængsler A til Rigsadvokaten.

I breve af 30. august 2002 og 4. september 2002 klagede A ved X Retshjælp til Direktoratet for Kriminalforsorgen over Køben-

havns Fængsleres afgørelse i dens helhed.

Den 28. november 2002 traf Direktoratet for Kriminalforsorgen afgørelse i sagen. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

"...

Ad 3:

...

Direktoratet har som anført ikke fundet grundlag for at kritisere den foretagne rektalundersøgelse eller fremgangsmåden i forbindelse med denne.

Direktoratet mener endvidere at (A) ikke er berettiget til erstatning.

Direktoratet har ved afgørelsen lagt vægt på kriminalitetens art og at (A) indvilligede i at blive undersøgt. Direktoratet har endvidere lagt vægt på at fængslet havde bestemte grunde til at antage at (A) havde gemt stoffer indvortes. Det er Direktoratets vurdering at indgrebet ikke var uforskyldt uanset der ikke blev fundet noget i forbindelse med undersøgelsen.

..."

Den 20. december 2002 indbragte X Rets- hjælp sagen for mig som partsrepræsentant for A.

Retshjælpen anførte vedrørende afslaget på erstatning at A havde følt sig presset til at medvirke til rektalundersøgelsen, og at han således ikke kunne siges at have "indvilget" heri.

Direktoratet for Kriminalforsorgen henholdt sig i en udtalelse til direktoratets afgørelse af 28. november 2002.

Ombudsmandens udtalelse

"Efter straffuldbyrdeslovens § 60, stk. 2, kan institutionens leder eller den der bemyndiges dertil, af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn træffe bestemmelse om en nærmere undersøgelse af den indsatte person hvis der er bestemte grunde til at antage at den indsatte er i uretmæssig besiddelse af effekter. En sådan nærmere undersøgelse af den indsatte per-

son må kun foretages under medvirken af en læge, jf. lovens § 60, stk. 6.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen har efter straffuldbyrdeslovens § 60, stk. 9, fastsat nærmere regler om gennemførelse af undersøgelser af den indsatte person og opholdsrum, jf. bekendtgørelse nr. 380 af 17. maj 2001. Bekendtgørelsens § 4 er sålydende:

'§ 4. Hvis den indsatte ikke vil medvirke til, at der gennemføres recto-vaginalundersøgelse, eller hvis undersøgelsen af andre grunde ikke kan gennemføres, kan den indsatte i stedet udelukkes fra fællesskab under observation af en vagt efter reglerne i bekendtgørelse om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle m.v., i fængsler og arresthuse.'

Straffuldbyrdeslovens §§ 106 og 107 er sålydende:

'§ 106. En indsat har ret til erstatning efter reglerne i retsplejelovens § 1018 a, såfremt den indsatte uforskyldt har

- 1) udstået fængselsstraf i for lang tid,
- 2) været anbragt i forhørs-celle, straf-celle eller sikrings-celle eller
- 3) været udelukket fra fællesskab.

§ 107. Der kan tillægges den, der under fuldbyrdelse af straf m.v. har været udsat for andre uforskyldte indgreb end de i § 106 nævnte, erstatning efter reglerne i retsplejelovens § 1018 a.'

Erstatning efter § 107 er, som det fremgår, fakultativ (erstatning 'kan' ydes) – i modsætning til erstatning efter § 106. Spørgsmålet er dog om den formulingsmæssige forskel vil få nogen betydning i praksis, hvilket Hans Jørgen Engbo i *Straffuldbyrdesret* (DJØF's forlag, 2001), s. 159, med en henvisning til praksis efter retsplejelovens § 1018 b, antager ikke vil blive tilfældet.

Hans Jørgen Engbo har samme sted anført følgende om begrebet 'uforskyldt' (s. 159):

'Kravet om, at indgrebet skal være *uforskyldt*, betyder, at der ikke må foreligge 'egen skyld', hvortil det efter almindelige erstatningsretlige principper må kræves,

- at den indsattes adfærd har indeholdt et dadelværdigt moment (culpa),
- at denne adfærd har forårsaget indgrebet (causalitet), og
- at indgrebet har stået for den indsatte som en påregnelig følge af hans adfærd (adækvans).'

Der er i en tilknyttet note (nr. 51) henvist til praksis efter retsplejelovens § 1018 a, stk. 3, og § 1018 d, stk. 2, som nærmere beskrevet. Der er endvidere henvist til s. 31ff i betænkning nr. 801/1977 om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning.

Såvel Københavns Fængsler som Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen har truffet afgørelse om rektalundersøgelsens lovlighed (om der har været 'bestemte grunde' til at gennemføre undersøgelsen, jf. straffuldbyrdeslovens § 60, stk. 2). At dette har været tilfældet, er for så vidt uomtvistet i sagen hos mig.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har herefter truffet afgørelse om hvorvidt (A)'s anmodning om erstatning for den gennemførte undersøgelse skulle imødekommes.

Min undersøgelse angår direktoratets afgørelse om afslag på erstatning – herunder og især det forhold at (A) efter direktoratets opfattelse har indvilliget i at blive undersøgt (punkt I nedenfor).

...

Jeg har ikke inddraget Københavns Fængsler i min behandling af retshjælps klage og er derfor – på det foreliggende grundlag – afskåret fra at udtale mig om spørgsmålet om Københavns Fængslers vejledning af (A) (vejledningen om kompetenceforholdene vedrørende erstatningsspørgsmålet).

I. Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelse og begrundelsen for afgørelsen om at afslå at betale erstatning

Direktoratet for Kriminalforsorgen har den 28. november 2002 begrundet direktoratets afslag på anmodningen om erstatning, jf. straffuldbyrdeslovens § 107 (og afgørelsen om at godkende rektalundersøgelsen af (A)), således:

'Direktoratet har ved afgørelsen lagt vægt på kriminalitetens art og at (A) indvilligede i at blive undersøgt. Direktoratet har endvidere lagt vægt på at fængslet havde bestemte grunde til at antage at (A) havde gemt stoffer indvortes. Det er Direktoratets vurdering at indgrebet ikke var uforskyldt uanset der ikke blev fundet noget i forbindelse med undersøgelsen.'

1. Jeg må forstå henvisningen til 'kriminalitetens art' således at dette ikke alene har været af betydning for afgørelsen om at godkende at der blev foretaget rektalundersøgelse af (A), men også har spillet en rolle ved afgørelsen af erstatningsspørgsmålet.

Det giver mig ikke anledning til bemærkninger at dette forhold er indgået i begge afgørelser.

2. Jeg kan heller ikke kritisere at direktoratet har tiltrådt Københavns Fængslers vurdering af at der var 'bestemte grunde til at antage at (A) havde gemt stoffer indvortes'. Dette har betydning for afgørelsen om rektalundersøgelsen og kan efter omstændighederne have betydning for erstatningsspørgsmålet.

3. Om det forhold at Direktoratet for Kriminalforsorgen har lagt vægt på at (A) 'indvilgede i at blive undersøgt', bemærker jeg at der efter min opfattelse ved afgørelsen af om den pågældende har været udsat for et uforskyldt indgreb, ikke kan lægges vægt på hvorledes den pågældende har stillet sig til ønsket om en undersøgelse. Jeg mener derfor at det er en fejl at Direktoratet for Kriminalforsorgen har la-

det dette kriterium indgå i vurderingen af erstatningsspørgsmålet.

Jeg har samtidig hermed gjort Direktoratet for Kriminalforsorgen bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til direktoratet at træffe en ny afgørelse.

Jeg bemærker i øvrigt følgende:

I et tilfælde som det foreliggende hvor der som alternativ til en frivillig medvirken er de midler til rådighed som er nævnt i bekendtgørelsens § 4, kan man vanskeligt tale om frivillighed i noget tilfælde. Og i tilfælde hvor den pågældende efter at have været anbragt i observationscelle

indvilger i at lade sig undersøge, kan det i hvert fald ikke karakteriseres som frivillig medvirken.

Jeg har anmodet Direktoratet for Kriminalforsorgen om at underrette mig om direktoratets fornyede afgørelse.”

Den 30. december 2003 traf Direktoratet for Kriminalforsorgen en ny afgørelse i forhold til A uden inddragelse af ovennævnte kriterium. Direktoratet underrettede samtidig ombudsmanden herom.

I brev af 14. januar 2004 til direktoratet tog ombudsmanden afgørelsen til efterretning.

Kirkeministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 37 sager inden for Kirkeministeriets sagsområde. 28 af disse sager blev afvist.

De resterende 9 sager blev realitetsbehandlet: 7 sager handlede om afgørelser, og 2 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. 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. 22, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	7	0	0	2
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	1	0	0
<i>I alt</i>	9	1	0	2

2 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 6-1: Bortvisning fra kirkemusikskole

Sag nr. 6-2: Oplysninger om barns holdning til navneændring

6-1. Bortvisning fra kirkemusikskole

Forvaltningsret 113.1 – 1133.2 – 114.1 – 12.1 – 29.7.

En kirkemusikskole meddelte en tidligere elev, der stadig var medlem af skolens kor, at hans kritik af skolens ledelse var farlig for klimaet på skolen. Meddelelsen var ment som en skriftlig advarsel, og kormedlemmet fik ved samme lejlighed opstillet nogle krav til at han kunne indfinde sig på skolen. Senere blev kormedlemmet bortvist fra skolen, bl.a. med henvisning til advarslen. Kirkeministeriet godkendte skolens afgørelse, og kormedlemmet klagede til ombudsmanden.

Ombudsmanden mente at skolens opstilling af vilkår som betingelse for at kormedlemmet kunne komme på skolen, forudsatte at der var et sagligt grundlag og tilstrækkelige oplysninger til vurdering heraf. Efter ombudsmandens opfattelse måtte der kræves vægtige grunde for at en person – herunder en tidligere elev – kunne bortvises fra en offentlig institution. Det ville i dette tilfælde sige en sandsynliggørelse af at klimaet på skolen blev alvorligt forværret eller ødelagt ved kormedlemmets kritik af skolens ledelse, eller at der var væsentlig risiko herfor. Ombudsmanden mente ikke at sagen indeholdt den fornødne dokumentation, og ombudsmanden henstillede derfor til Kirkeministeriet at genoptage sagen.

Kormedlemmet blev i øvrigt ikke partshørt før bortvisningen, og ombudsmanden udtalte i den forbindelse at kirkemusikskolens beslutning om at bortvise kormedlemmet utvivlsomt var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Skolen havde derfor haft pligt til at partshøre den pågældende før bortvisningen. (J.nr. 2001-1582-749).

Det fremgår af sagen at A dimitterede fra B Kirkemusikskole i juni 1998. Efterfølgende var A bl.a. medlem af skolens koncertkor og aktiv i De Studerendes Råd samt i en privat støttekreds til fremme af skolens interesser.

I et brev af 10. december 1998 til kirkemusikskolen v/ rektor C kritiserede A bl.a. skolens ledelse for manglende åbenhed og samarbejde. A anførte bl.a.:

”Da du gik ud af Støttekredsens bestyrelse efter den ekstraordinære generalforsamling i september, forstod jeg på dig, at skolens bidrag til Støttekredsen stadig ville være at stå for korrespondancen med medlemmerne. Det kom derfor i høj grad bag på mig, at du ikke længere havde de labels med medlemmernes navne, som du må have brugt ved indkaldelsen til den ekstraordinære generalforsamling. Jeg ville ikke have fundet det urimeligt, hvis du, inden du skrottede Støttekredsens arkiv, havde spurgt, om vi havde brug for noget af det. Jeg er meget taknem-

melig over, at jeg fik vedtægterne på diskette, så jeg slap for at skrive dem igen, og at (...) gav mig labels til bestyrelse, censorer og lærere.

Da det primo november viste sig, at Kirkemusikskolens Kor ikke kunne oprette en girokonto, hvor honorar for koncerter kunne indsættes, uden også at oprette en forening, gav du mig nøje anvisning på, hvor jeg kunne finde et eksempel på korrekt formulerede vedtægter. Jeg skrev derfor indkaldelsen til stiftende generalforsamling, der blev udleveret til medlemmerne torsdag den 12. november. Fredag den 13. (af alle dage!), da jeg havde sat det sidste punktum på vedtægtsforslagets side 2, blev jeg ringet op af (...), der fortalte mig, at der var fundet en anden løsning på korets regnskabsproblemer.

Da jeg tirsdag den 17. november så stilfærdigt, som jeg nu kan, sagde til dig, at jeg ikke ville have fundet det urimeligt, hvis du onsdagen før havde bare antydnet, at der var en anden løsning på vej, var dit svar, at jeg altid

burde tale med (...), før jeg foretog mig noget, og at du da håbede, at jeg havde lært noget af sagens forløb.

Jeg kan berolige dig med, at jeg *har* lært noget, desværre dog noget, som jeg ofte havde erfaret tidligere i min karriere (?) som studerende, medlem af De Studerendes Råd og medlem af skolens kor: for mig at se trænger *kommunikationen* på (B) Musikskole, lige som emaljen på tidens tand, voldsomt til forstærkning.

Jeg mener, at jeg i min tid som formand for De Studerendes Råd altid har forsøgt at lægge vægt på åbenhed og samarbejde i forhold til skolens administration. Jeg er ked af at sige, at jeg somme tider har savnet den samme indstilling fra højere sted.

Jeg hører (eller læser) meget gerne fra dig ved lejlighed om dine kommentarer til ovenstående, og af hensyn til de klimatiske forhold på Kirkemusikskolen ville det glæde mig, hvis jeg af ovenanførte – eller andre for mig ukendte – grunde skulle have misforstået noget i de omtalte forløb.”

Rektor besvarede A's brev den 16. december 1998. I brevet anførte rektor følgende:

”Vedr. Støttekredsen

Som jeg mange gange tidligere har forklaret, er Støttekredsen en privat forening af velmenende personer, der ønsker at støtte formål, som fremmer skolens virksomhed og interesser udadtil og indadtil. Som privat forening fører Støttekredsen selv sine medlemslister og ordner selv sin korrespondance. Jeg begriber ikke, hvordan du kan komme på den ide, at Kirkemusikskolen skulle stå for støttekredsens korrespondance? Skolen har aldrig tilbudt andet end at stå for udsendelsen – dvs. betale porto. Dit brev har imidlertid fået mig til at overveje, om en revidering af skolens relation til Støttekredsen er påkrævet. Hvis den nye bestyrelse – som det tyder på – agter at holde kvartalsvise møder, så vil de årlige portoudgifter nærme sig 2.000 kr. Hertil skal lægges udgifter til fotokopiering af breve, mødeindkaldelser, referater m.m. samt kontorhjælp, som alt

sammen skal føres på administrationskontoen. Det bliver til mange penge i løbet af få år, og så er det, at jeg spørger mig selv: hvem støtter egentlig hvem?

Ved generalforsamlingen den 2. september fik den nye formand overdraget alle papirer vedr. Støttekredsen, og herunder også lister med navne og adresser på kredsens medlemmer. Efter denne dato ville det have været ulovligt af mig fortsat at registrere Støttekredsens medlemmer, da jeg ikke længere var medlem af bestyrelsen. Et andet spørgsmål er: med hvilken hjemmel repræsenterede du kredsens overfor skolen, så længe der ikke forelå referat fra et konstituerende bestyrelsesmøde?

Mange gange har jeg fortalt dig, at den tidligere bestyrelse førte kartoteket i edb-programmet Access, som udskriver labels fra gang til gang via en 'forespørgsel' direkte på kartoteket. Du har ikke dette program, hvorfor du ikke kan have glæde af en diskette. Jeg må sige, at jeg finder det løjligt, at vi skal korrespondere om noget, som jeg allerede har fortalt dig.

Vedr. korets girokonto

Jeg tror, vi skal tage sagen forfra.

Da du ville oprette en konto til koret i Girobank, og ikke selv ønskede at stå som kontohaver, kom du ind på mit kontor, og bad skolen – alias undertegnede – om at være garant. En sådan konstruktion var og er naturligvis helt udelukket. Så havde du en anden mulighed, nemlig at oprette en foreningskonto, men dertil kræves stiftende generalforsamling og vedtægter med oplysninger om tegningsforhold. Du besluttede dig på stedet for denne løsning, og spurgte hvordan man laver vedtægter. Jeg har således kun svaret dig på, hvad du spurgte mig om! Når skolens administrator et par dage senere kommer og siger, at det af forskellige grunde ikke er en god idé at gøre koret til en forening, ja så standser projektet der. Han har mere indsigt i de sager end os to gamle fjolser.

Vedr. din påstand om manglende kommunikation

Alt på (B) Kirkemusikskole foregår i åbenhed og i en venlig atmosfære, og jeg møder til daglig kun tilfredshed både hos lærere og elever. Bevares, mange ting kunne sikkert gøres anderledes og måske også bedre, men det er jo en anden sag. Jeg spekulerer på, om du mon ser problemer, vi andre ikke kan få øje på? Måske er du bare en mistroisk natur? Der er i virkeligheden tale om en meget alvorlig og i mine øjne uberettiget anklage. I betragtning af, at du ikke længere er elev på skolen, finder jeg det tankevækkende, at du stadig agerer i usædvanlig mange sammenhænge og det på en ret iøjnefaldende måde. Fx optræder du som regissør for koret, som medlem af Støttekredsens bestyrelse og i De Studerendes Råd som suppleant med ikke uvæsentlige beføjelser. På baggrund af mit mangeårige kendskab til elevforeningens og støttekredsens virke og også skolens karakter taget i betragtning kunne jeg let få den tanke, at du – om ikke ubestaltet – har fundet dig en bekvem platform, hvorfra du kan sprede din misfornøjelse og utilfredshed. Derfor er dine diffuse, vedvarende og ubegrundede anklager om dårlig og endog mangelfuld kommunikation særdeles ubehagelige og tillige farlige for klimaet på Kirkemusikskolen. Dine bestræbelser for et bedre 'miljø' kan nemt slå over i det modsatte. Får jeg fært af, at noget sådant er ved at udvikle sig, er jeg nødt til at overveje skolens fremtidige stilling til de organer, som du repræsenterer."

I et brev af 17. december 1998 skrev rektor følgende til de studerendes råd:

"(A) har i et julekort til De Studerendes Råd citeret de sidste linjer af et to sider langt personligt brev fra mig til ham. Mit brev var et svar på en række til dels ubegrundede klager, fremsat i en tone, der ligger under det niveau, vi normalt kommunikerer på her på stedet. Jeg skønnede, at dersom hans kritik ikke blev imødegået, kunne den skade det gode klima på Kirkemusikskolen. Brevet in-

deholdt naturligvis en længere redegørelse for den citerede konklusion, men da de fleste af (A)'s klager ikke har almen karakter, egner de sig ikke til åben brevveksling. Som skolens rektor går jeg ikke ind i en dialog under denne form og på dette plan, og jeg betragter i øvrigt sagen som afsluttet.

Jeg vil benytte lejligheden til at understrege, at det efter min mening er en gevinst for skolen at have et godt samarbejde med de studerende, og samtidig vil jeg sige, at De Studerendes Råd altid er velkommen med konstruktive forslag og saglig kritik, således at samarbejdet med Rådet og ledelse kan blive til gavn for alle parter."

I et brev af 4. januar 1999 til rektor oplyste A bl.a. at han havde fået oplyst fra andre at rektor betragtede sagen som afsluttet. A præciserede at hans brev til rektor af 10. december 1998 ikke alene omhandlede de omtalte konkrete oplevelser, men i højere grad handlede om åbenhed, samarbejde og dialog, og A meddelte at han gerne stod til rådighed for at præcisere hvad rektor kaldte "diffuse, vedvarende og ubegrundede anklager om dårlig og endog mangelfuld kommunikation". I relation til A's medlemskab af de studerendes råd henviste A til at der ved rådets oprettelse efter hans opfattelse havde været enighed om at kormedlemmer kunne betragtes som studerende, og A henviste til at der ved de to første valg af ham ikke havde været sat spørgsmålstejn herved. A anførte endvidere at da det åbenbart blev anset for farligt for klimaet på kirkemusikskolen at han *som person* agerede "på en ret iøjnefaldende måde", og da han ikke kunne sidde rektors afsluttende trussel overhørig, så han sig nødsaget til at nedlægge sine poster som regissør i koret, medlem af De Studerendes Råd og medlem af redaktionen for de studerendes tidsskrift (...).

Den 19. januar 1999 rettede en tidligere studerende og medlem af koret, D, henvendelse til rektor. Baggrunden for henvendelsen var at han af A var blevet bekendt med rektors brev af 16. december 1998 til A. I bre-

vet argumenterede D bl.a. for at rektor burde give A en undskyldning. D anførte indledningsvis at hans synspunkter stod helt for hans egen regning.

Rektor meddelte den 20. januar 1999 D at sagen var afsluttet fra rektors side.

I sit brev af 22. februar 1999 til rektor beklagede A indledningsvis at en kommunikationsbrist i støttekredsens bestyrelse havde bevirket at han havde gjort rektor uret med hensyn til adresselisten i sit brev til rektor af 10. december 1998. A efterlyste svar på sit brev af 4. januar 1999, og han bad herefter bl.a. om rektors stillingtagen til at han havde følt sig truet af rektor til at træde ud af flere organer.

Som svar på A's brev meddelte rektor ham i brev af 25. februar 1999 at sagen var afsluttet fra hans side.

Den 27. februar 1999 rettede D henvendelse til kirkemusikskolens bestyrelse hvor han bl.a. gjorde gældende at rektors brev af 16. december 1998 til A indeholdt et personligt angreb mod A.

I et brev af 6. april 1999 til kirkemusikskolens bestyrelse oplyste A at han var blevet bekendt med at rektor ved det seneste bestyrelsesmøde havde rettet et personligt angreb mod ham, og han bad bl.a. bestyrelsen om en nærmere præcisering heraf.

Ved brev af 8. april 1999 bortviste rektor A fra B Kirkemusikskole. I brevet var anført følgende:

"Torsdag den 28. januar måtte (E) melde afbud til en korprøve, men i stedet for at aflyse bad han (...) og dig om at forestå prøven. Det er siden kommet mig for øre, at du benyttede denne lejlighed til at forelægge din sag for korets medlemmer.

Da du således ikke blot har misbrugt (E)'s tillid men også siddet min skriftlige advarsel overhørig, (...) er [jeg] nødt til at meddele dig, at du ikke længere kan deltage i skolens aktiviteter, og jeg må bede dig om ikke mere at vise dig på skolen."

D skrev den 12. april 1999 til kirkemusikskolens bestyrelse at rektor måtte antages at

have ment bortvisningen alvorligt, idet D som kormedlem havde modtaget et brev med en ny kode til adgangssystemet, dateret den 9. april 1999. D meddelte herefter at rektors beskrivelse af forløbet ved korprøven den 28. januar 1999 var urigtig. D henviste således til at det ikke var A, men et andet kormedlem der i pausen i korprøven havde taget initiativ til en debat om rektors brev af 16. december 1998 til A, og at A stort set ikke havde deltaget i debatten.

I et brev af 12. april 1999 til rektor gjorde A ligeledes gældende at rektors gengivelse af sagsforløbet den 28. januar 1999 ikke var korrekt. A skrev således:

"Jeg er nødt til at meddele dig, at din påstand, fremsat i brev af 8. april 1999, om, at jeg skulle have forelagt min 'sag' for medlemmerne af (B) Kirkemusikskoles Kor, ikke er korrekt. Sagen blev forelagt af et kormedlem og debatteret af medlemmerne i pausen i korprøven den 28. januar."

I et brev af 19. april 1999 til de studerendes råd skrev rektor følgende:

"Jeg har bemærket, at De Studerendes Råd i referat af mødet den 9. marts går ud fra, at kormedlemmer er valgbare til rådet. Der tænkes formentlig på kormedlemmer, der ikke længere er aktive studerende på kirkemusikskolen, og derfor føler jeg det nødvendigt at præcisere min holdning til dette spørgsmål. I princippet har jeg intet at indvende imod, at elevforeningen vil være en forening både for nuværende og tidligere elever, men det siger sig selv, at de tidligere elever ikke kan have den samme status som de aktive. Således kan tidligere elever ikke repræsentere de aktive i skolens organer, og denne regel gælder naturligvis også for korets medlemmer, hvilket indebærer, at de heller ikke kan anerkendes som elevrepræsentanter.

I øvrigt har jeg i brev af den 4. november 1997 henledt rådets tidligere formand på problemet omkring ikke aktive studerendes deltagelse i De Studerendes Råd."

Den 28. april 1999 rettede rektor henvendelse til kirkemusikskolens bestyrelse hvor han meddelte at A's oplysning over for bestyrelsen om at A havde indgået en aftale med rektor om at tidligere elever og nu aktive medlemmer af Kirkemusikskolens kor kunne opstilles og vælges til de studerendes råd, var usand.

I et brev af samme dato, ligeledes til bestyrelsen, skrev rektor følgende i relation til D's klage:

"...

Ifølge (D) skulle mit brev være et direkte personligt angreb på (A) og et indirekte angreb på alle elevaktiviteter. Som skolens rektor bør jeg imidlertid kunne forvente, at såvel elever som lærere følger mine henstillinger. Kan man ikke respektere dette forhold, må man forlade skolen. Følgelig hører det ikke til min bestilling at rette personlige angreb mod nogen og da slet ikke (A), der ikke mere er aktiv studerende på (B) Kirkemusikskole. Mit brev til ham var netop en henstilling om at opføre sig ordentlig, og den usædvanlig skarpe tone i brevet skyldtes et uforkammet brev, han havde sendt mig, men også en gennem lang tid ophobet irritation over hans fremfærd. Det er i den forbindelse værd at lægge mærke til, at (D) i sin henvendelse til bestyrelsen ikke har vedlagt (A)'s første brev til mig.

I øvrigt har (A) efterfølgende siddet min henstilling overhørig, hvorfor jeg har meddelt ham, at han ikke længere kan deltage i skolens aktiviteter, og jeg har bedt ham om ikke mere at vise sig på kirkemusikskolen.

(A) påbegyndte sin PO-uddannelse ved (...) Kirkemusikskole. I 1995 blev han optaget på (B) Kirkemusikskole, hvor han dimitterede i juni 1998 i en alder af (...) år.

Det er mit indtryk, at han som 'gammel skolemand', har haft vanskeligt ved at affinde sig med rollen som almindelig kirkemusikskoleelev. I hans tid som formand for De Studerendes Råd nåede vi ikke frem til et konstruktivt samarbejde til glæde for eleverne, tværtimod mødte vi kun kritik. Rethave-

risk revsede han alle, der udøvede myndighed, og jævnligt fik man det indtryk af DSR's mødereferater, at skolen blev administreret henover hovedet på elever og lærere. Men sandheden er, at skolen i de sidste par år har haft nogle særdeles dygtige medarbejdere, engagerede og imødekommende over for elevernes problemer, ja faktisk fungerer administrationen bedre end nogensinde. Hans vedvarende men aldrig underbyggede kritik har naturligt nok affødt vrede i administrationen (jf. bilag E). Mit skarpe brev til (A) var derfor også et forsvar for mit personale.

Jeg vil gerne understrege, at kirkemusikskolen naturligvis er lydhør overfor kritik, men vi forventer at den fremsættes på en søber måde.

Når jeg ikke på et tidligere tidspunkt har skredet ind overfor (A) og hans fremfærd, skyldes det alene min respekt for de organer, han har repræsenteret. Hans brev af 10. december 1998 gav mig imidlertid den mistanke, at han i ly af sine tillidsposter uden skrupler spredte uro gennem personangreb og uvederhæftig kritik. En kraftig irttesættelse var derfor påkrævet.

..."

Den 31. maj 1999 traf bestyrelsen en afgørelse i forhold til D. Bestyrelsen anførte således:

"I anledning af en række uoverensstemmelser mellem hr. (A) og (B) Kirkemusikskoles rektor har De i skrivelse af 27. februar 1999 givet udtryk for mistillid til rektors dispositioner i denne anledning, samtidig med en antydning af, at disse dispositioner skulle være karakteristisk for rektors embedsførelse i almindelighed.

Indledningsvist må det konstateres, at hverken De eller nævnte (A) er aktive studerende ved kirkemusikskolen, men alene er frivillige medlemmer af skolens koncertkor.

Bestyrelsen ser naturligvis med sympati på, at frivillige deltagere har interesse for skolen og dens aktiviteter, men må understrege, at denne virksomhed sker inden for de af rektor fastsatte rammer.

Bestyrelsen må forvente, at berettiget kritik af forholdene på skolen, herunder af rektor og administrationens personale, tillige fremføres eller i det mindste støttes af de aktive studerendes organisation, De Studerendes Råd, som bl.a. med henblik herpå ved bekendtgørelsen om folkekirkens kirkemusikskoler, er sikret plads i skolens ledende organ.

Hvad angår de konkrete uoverensstemmelser har man noteret sig, at De studerendes Råd ved et møde den 15. december 1998 tog afstand fra en skrivelse af 10. december 1998 fra (A) til rektor, en skrivelse som er indledningen til de omhandlede uoverensstemmelser med rektor.

Bestyrelsen skal hertil bemærke, at de emner som er berørt i skrivelserne af 10. og 16. december 1998 ligger i periferien af rektors egentlige embedsvirksomhed, hvorfor der ikke desangående kan stilles krav om speciel medvirken fra rektors eller administrationens side. Bestyrelsen skal derfor henholde sig til de af rektor i denne sag foretagne dispositioner.

Det antal optagelsessøgende, som forelå i foråret 1999, synes at dementere Deres synspunkter om skolens omdømme.

..."

I et brev af samme dato besvarede bestyrelsen A's brev af 6. april 1999. Bestyrelsen oplyste bl.a. at A's person var blevet nævnt på det seneste bestyrelsesmøde i anledning af D's brev af 27. februar 1999. Det var om A blevet oplyst "at (A) var tidligere elev på kirkemusikskolen og nuværende frivilligt medlem af skolens koncertkor og i Støtteforening og De studerendes Råd indtog tillidsposter". I samme anledning præciserede bestyrelsen at kun aktive studerende havde adgang til at repræsentere de studerende i skolens ledende organer.

I A's brev af 7. juli 1999 til bestyrelsen spurgte han om hans for 4 år siden afsluttede sag på (...) Kirkemusikskole var blevet nævnt på det pågældende bestyrelsesmøde,

og i bekræftende fald med hvilket formål. A anførte endvidere bl.a. følgende:

"Jeg må desuden – endnu en gang – bede om bestyrelsens kommentar til de i mit brev meddelte oplysninger om valg til De Studerendes Råd. Ligeledes beder jeg om bestyrelsens kommentar til rektor (C)'s bortvisning af mig i brev af 8. april 1999, og ikke mindst til begrundelsen for bortvisningen, jfr. mit brev til (C) af 12. april 1999, sendt til orientering til bestyrelsen.

Samtidig beder jeg om aktindsigt i det materiale, som må have ligget til grund for bestyrelsens afgørelse i sagen.

Ligeledes beder jeg om en meddelelse om årsagen til, at den nævnte afgørelse er truffet uden partshøring."

Bestyrelsen besvarede A's brev den 4. august 1999. Bestyrelsen anførte bl.a.:

"Deres to direkte spørgsmål kan besvares som følger:

Ad 1.: Ja

Ad 2.: Har bestyrelsen ingen viden om.

I skrivelse af 31. maj 1999 har bestyrelsen udtalt, at kun aktivt studerende er i stand til at repræsentere de studerende i skolens ledende organer. Hertil skal man henholde sig.

Det ligger inden for rektors kompetence at skønne over, om forholdene på skolen nødvendiggør bortvisning af personer.

De er velkommen til aktindsigt.

Rektor (C) over hvem der er klaget har haft lejlighed til at udtale sig om de fremsatte klager."

I sit brev af 10. september 1999 til bestyrelsen efterlyste A på ny bestyrelsens stillingtagen til begrundelsen for bortvisningen. I relation til partshøring udtalte A at det var hans opfattelse at han var part i sagen.

I brev af 12. oktober 1999 til A skrev bestyrelsen følgende:

"Angående pkt. 3 [vedrørende begrundelsen for bortvisningen] bemærkes, at bestyrelsen kan tiltræde rektors holdning, hvorefter det bør være begrænset, hvor meget arbejdstid

rektor anvender på diskussioner med personer udenfor kredsen af aktive studerende om betimeligheden af gældende regler.

Sagen er afgjort på grundlag af (D)'s skrivelser af 27. februar og 12. april 1999 med bilag.

Deres skrivelser af 6. og 12. april 1999. Rektor (C)'s skrivelse af 28. april 1999 med bilag."

A bad i brev af 22. oktober 1999 til bestyrelsen på ny om bl.a. bestyrelsens stillingtagen til ovennævnte forhold omkring begrundelsen for bortvisningen og spørgsmålet om partshøring.

Den 27. oktober 1999 fik A aktindsigt i sagen ved sit personlige fremmøde på (...) Stifts bispekontor.

Den 8. november 1999 meddelte bestyrelsen A at hans klage over rektor var blevet drøftet på et bestyrelsesmøde den 2. november 1999, og at bestyrelsen ikke fandt anledning til at foretage sig yderligere. Bestyrelsen betragtede for sit vedkommende sagen som afsluttet.

Den 9. november 1999, 9. december 1999 og 9. januar 2000 rykkede A bestyrelsen for svar på sine ubesvarede spørgsmål. Bestyrelsen gentog i brev af 28. januar 2000 at den betragtede sagen som afsluttet for sit vedkommende. Bestyrelsen oplyste A om at klager over bestyrelsen kunne rettes til Kirkeministeriet.

I brev af 9. marts 2000 bad A mig om råd i sin sag. Jeg meddelte den 3. april 2000 A at jeg havde sendt en kopi af hans brev til Kirkeministeriet som en anmodning fra ham om at ministeriet tog stilling til om det ville kunne behandle hans klage.

Den 26. maj 2000 bad Kirkeministeriet kirkemusikskolen om en udtalelse. I en udtalelse af 18. juli 2000 henviste bestyrelsens formand (...) bl.a. til at bestyrelsen ved brev af 31. maj 1999 havde givet udtryk for tillid til rektors dispositioner, og at der ikke senere var fremkommet oplysninger som havde foranlediget bestyrelsen til at ændre opfattelse. Vedrørende spørgsmålet om aktind-

sigt oplyste formanden at A den 27. oktober 1999 på (...) Stifts bispekontor havde haft lejlighed til indsigt i samtlige sagens akter og var blevet forsynet med kopier af de sagsakter han måtte ønske.

Den 22. august 2000 tilsendte Kirkeministeriet A kirkemusikskolens udtalelse af 18. juli 2000 med bilag. A blev i den forbindelse bedt om at fremsætte sine bemærkninger.

I A's brev af 14. september 2000 til Kirkeministeriet gjorde A bl.a. gældende at han ved aktindsigt den 27. oktober 1999 tilsyneladende ikke fik indsigt i samtlige sagens akter, og A bad om oplysning om eventuelle andre sagsakter som måtte befinde sig på kirkemusikskolen eller hos kirkemusikskolens bestyrelse. Kirkeministeriet traf afgørelse i sagen den 21. februar 2001. I afgørelsen skrev ministeriet således:

"De har i klagen anført citat:

'at De i måneder har forsøgt

1. at få en kommentar fra bestyrelsen til begrundelsen for bortvisningen
2. at få aktindsigt (første gang af 7. juli 1999, opnået ved personlig henvendelse på bispekontoret i (...) 28. oktober 1999).
3. at få oplyst, hvorfor sagen er afgjort uden partshøring (1. gang i brev af 7. juli 1999, besvaret 4. august 1999 med oplysning om, at kirkemusikskolens rektor havde haft lejlighed til at udtale sig. Jeg har 10. september 1999, måske lidt stilfærdigt, gjort opmærksom på, at jeg har en måske ubeskeden, men vel ikke uberettiget fornemmelse af, at jeg selv er part i sagen, men har til dato ikke modtaget bestyrelsens kommentar hertil).
4. at få oplyst, hvorfor sagen er afgjort på grundlag af en skrivelse af 4. november 1997, angiveligt sendt til mig, der på daværende tidspunkt var formand for De Studerendes Råd. En skrivelse, jeg aldrig har modtaget, og desuden på grundlag af nogle skrivelser fra maj 1999, som jeg først ved aktindsigten den 28. oktober 1999 har fået kendskab til, mens mine egne breve til Rektor af 4. januar og 22. februar 1999,

som efter min mening er særdeles relevante for sagsbehandlingen, tilsyneladende ikke har været inddraget.

5. De har derudover som et femte punkt anført, at bortvisningen forhindrer Dem i at deltage i bestyrelsesarbejdet i Kirkemusikskolens Støttekreds, undervisningstilbud på kirkemusikskolen (efteruddannelse) og andre tiltag.

Efter gennemgang af sagens korrespondance, skal ministeriet bemærke følgende:

Vedrørende punkt 1:

Begrundelsen for bortvisningen er angivet i brev af 8. april 1999 fra rektor (C).

Ministeriet har taget til efterretning, at kirkemusikskolens bestyrelse alene har valgt, som anført i brev til Dem af 4. august 1999, at henvise til, at det ligger inden for rektors kompetence at skønne over, om forholdene på skolen nødvendiggør bortvisning af personer.

Ministeriet kan ikke pålægge bestyrelsen nærmere at kommentere rektors grundlag for bortvisningen.

Vedrørende punkt 2:

Af brev af 7. juli 1999 til bestyrelsen for (B) Kirkemusikskole har De efter ministeriets opfattelse anmodet om aktindsigt i det materiale, der af bestyrelsen blev lagt til grund i forbindelse med bestyrelsens beslutning om, at kun studerende har adgang til at repræsentere de studerende i kirkemusikskolens ledende organer jf. bestyrelsens brev til Dem af 31. maj 1999.

Ved brev af 4. august 1999 meddelte bestyrelsen, at De kunne få aktindsigt, men anviste ikke nærmere, hvorledes dette skulle ske.

Ministeriet finder, at kirkemusikskolens bestyrelse i brevet af 4. august 1999, burde have meddelt Dem, om aktindsigten ville blive givet ved gennemsyn på stedet eller ved afskrift eller kopi. Endvidere burde bestyrelsen, da tilladelsen til aktindsigt ikke blev meddelt dem inden for en frist af 10 dage fra modtagelsen af Deres begæring, have oplyst Dem om grunden hertil samt om

hvornår, man forventede, at kunne træffe afgørelse i sagen. Der henvises i den forbindelse til § 16, stk. 1, og stk. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen (Kopi af bestemmelserne vedlægges).

De har oplyst, at De fik aktindsigt ved personlig henvendelse den 28. oktober 1999 på (...) Stift. Ministeriet foretager sig herefter ikke yderligere i sagen.

Vedrørende punkt 3:

Ministeriet finder, at bestyrelsens afgørelse truffet på bestyrelsesmødet den 31. maj 1999 vedrørende de tidligere studerendes muligheder for at repræsentere de aktive studerende i skolens ledende organer fuldt ud kunne træffes uden at foretage høring af Dem.

Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at der ikke skulle træffes en egentlig forvaltningsretlig afgørelse, men alene træffes beslutning om forhold vedrørende kirkemusikskolens organisatoriske forhold.

Det fremgår af bestyrelsens brev af 31. maj 1999, at bestyrelsen forudsætningsvist anerkender, at tidligere elever, der er medlemmer af koret, kan indvælges i DSR, men at bestyrelsen præciserer, at kun studerende kan repræsentere de studerende i skolens ledende organer.

Denne præcisering er i overensstemmelse med oplysningen i Deres brev af 6. april 1999 om, at De har en aftale med skolens rektor om, at aktive medlemmer af kirkemusikskolens kor kan opstilles og vælges til DSR.

Ministeriet henviser i øvrigt til rektors brev af 19. april 1999 til DSR, hvoraf det fremgår, at tidligere elever, der er medlemmer af koret forudsætningsvist godkendes som medlemmer af DSR, men ikke kan anerkendes som repræsentanter for de aktive elever i skolens organer og heller ikke som elevrepræsentanter. Rektor har meddelt sin holdning til spørgsmålet til bestyrelsen for kirkemusikskolen ved brev af 28. april 1999.

I brevet af 4. november 1997 til DSR anfører rektor, at en person, der ikke er elev, men som alligevel er indvalgt som suppleant i rå-

det (DSR), ifølge rådets egen forretningsorden ikke kan supplere rådets ordinære medlemmer.

Vedrørende punkt 4:

Det er ministeriets opfattelse, at bestyrelsen for kirkemusikskolen, uanset om skolens rektor skulle have accepteret at tidlige elever, som medlemmer af DSR, ville kunne repræsentere de studerende i skolens ledende organer, ville kunne træffe afgørelse for fremtiden om, at dette ikke længere skulle være muligt. Der ses i øvrigt ikke at være givet et sådant tilsagn fra rektors side.

Ministeriet finder således, at Deres breve af 4. januar og 22. februar 1999 ikke ville have haft betydning for bestyrelsens afgørelse af 31. maj 1999, og at det var op til bestyrelsen at beslutte på hvilket grundlag den ønskede at træffe den valgte afgørelse. Ministeriet er ikke bekendt med breve fra maj måned 1999 udover brevet til Dem jf. ovenfor og brev af samme dato til (D).

Vedrørende punkt 5:

Det fremgår af sagen, at De ikke var studerende ved (B) Kirkemusikskole på tidspunktet for bortvisningen, men at De deltog i korarbejdet.

Af brev af 4. januar 1999 fremgår, at De med virkning fra samme dato nedlagde Deres frivillige arbejde som regissør i koret, som medlem af De studerendes Råd og Deres medlemskab af redaktionen for de studerendes tidsskrift (...). De meddelte endvidere, at De ville forblive medlem af bestyrelsen for Kirkemusikskolens Støttekreds.

De har anført, at bortvisningen har medført, at de ikke kan deltage [i] efteruddannelsstilbud og bestyrelsesarbejdet i Kirkemusikskolens Støttekreds, og andre tiltag på skolen.

Det fremgår af rektors brev af 8. april 1999, at bortvisningen er begrundet med, at De i forbindelse med en korprøve den 28. januar 1999, uanset rektors advarsel i brev af 16. december 1998 til Dem, benyttede lejligheden til at forelægge sagen mellem Dem og rektor for kormedlemmerne.

De ses ikke at have klaget over advarslen, men har i brev til rektor af 12. april 1999 oplyst, at det ikke var Dem, men et andet medlem af koret, der forelagde sagen, der blev debatteret i pausen under korprøven.

Rektor er af kirkemusikskolens bestyrelse bemyndiget til at bortvise tidligere elever på kirkemusikskolen, hvis disse, efter rektors opfattelse, optræder fornærmende og/eller illoyalt overfor skolens ledelse herunder rektor selv. Ministeriet finder, at bortvisningen er sket som følge af betydelige uoverensstemmelser mellem Dem og skolens rektor, herunder som følge af Deres meget skarpe brev af 10. december 1998.

Af brevet af 8. april 1999 fra rektor til Dem fremgår, at De ikke længere kan deltage i skolens aktiviteter, og ikke længere må vise Dem på skolen.

Ministeriet finder det tvivlsomt, om De kan siges at have partsstatus i forbindelse med den omhandlede bortvisning, idet ministeriet vurderer, at bortvisning af en tidligere studerende må anses for faktisk og ikke retlig forvaltningsvirksomhed.

Henset til Deres tilknytning til (B) Kirkemusikskole, herunder deltagelse i arbejdet med koret samt Deres muligheder for yderligere uddannelse på skolen, finder ministeriet imidlertid, at det havde været god forvaltningsskik at have givet Dem lejlighed til at kommentere det faktiske hændelsesforløb, inden der blev truffet beslutning om bortvisning. Der er i den forbindelse tillige lagt vægt på, at det hændelsesforløb, der efter rektors opfattelse lægges til grund for bortvisningen, fandt sted mere end to måneder før bortvisningen.

Ministeriet finder, at bortvisningen af Dem ikke bør medføre, at De udelukkes fra på almindelige vilkår, at deltage i sædvanlige efteruddannelsstilbud. Der er herved lagt vægt på, at en sådan ikke ubetydelig begrænsning af Deres muligheder, set i forhold til baggrunden for bortvisningen, risikerer, at ville stride mod det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Et afslag på en sådan ansøgning fra Dem om deltagelse i sædvanlig efteruddannelsesvirksomhed, må anses for en forvaltningsretlig afgørelse og kan kræves begrundet, idet det bemærkes, at såvel forvaltnings- som offentlighedsloven som de almindelige forvaltningsretlige regler er gældende for kirkemusikskolerne.”

I brev af 22. marts 2001 til Kirkeministeriet kommenterede A ministeriets afgørelse i sagen. A gjorde bl.a. gældende at efter hans opfattelse havde han i brev af 7. juli 1999 bedt om aktindsigt i det materiale der lå til grund for *hele* sagen. I relation til afgørelsens pkt. 5 anførte A bl.a. at han ikke var klar over at han havde haft mulighed for at klage over den tildelte advarsel. A mente ikke at han havde siddet rektors skriftlige advarsel – som A i øvrigt ikke fandt var rettet mod hans *person* – overhørig, men at han tværtimod havde trukket sig fra sine poster for ikke at blive årsag til en forværring af klimaet på kirkemusikskolen. A gjorde videre gældende at der ikke kunne være nogen tvivl om hans partsstatus i forbindelse med bortvisningen. Endelig bad A Kirkeministeriet om at præcisere om ministeriet ved sin afgørelse af 21. februar 2000 havde ophævet *både* forbuddet mod at han deltog i kirkemusikskolens aktiviteter, og forbuddet mod at han viste sig på kirkemusikskolen.

Kirkeministeriet besvarede den 5. april 2001 A's forespørgsel således:

”For så vidt angår forståelsen af ministeriets brev med hensyn til de afsluttende bemærkninger, skal det meddeles, at det er ministeriets opfattelse, at en bortvisning ikke medfører, at De udelukkes fra på almindelige vilkår at deltage i sædvanlige efteruddannelsstilbud. Dette betyder, at De, såfremt De bliver optaget på et efteruddannelseskursus, kan opholde Dem på institutionens område under afviklingen af kurset, såfremt opholdet er nødvendigt for at gennemføre kurset.

I øvrigt bemærkes, at Kirkemusikskolens ledelse, som led i den daglige drift, har ret til

at afgøre, hvem der må og ikke må opholde sig på institutionens område.”

Den 21. april 2001 klagede A til mig over myndighedernes afgørelse og behandling af sagen. A anførte bl.a.:

”Min klage gælder flg. forhold:

1. Sagsbehandlingstiden, som forekommer mig urimelig lang.
2. Den (bortset fra dele af ovennævnte brev af 22. februar 2001) hos alle tre instanser optrædende ret konsekvente mangel på hensyntagen til de af mig fremførte synspunkter, herunder manglende besvarelse af spørgsmål, som efter min mening er relevante for sagen.
3. Den manglende partshøring og især det faktum, at jeg tilsyneladende ikke betragtes som part i sagen.
4. Det faktum, at sagsakterne bl.a. omfatter nogle breve (af 4. november 1997 og 28. april 1999), som jeg først fik kendskab til ved min selvbestaltede aktindsigt 27. oktober 1999, mens tre breve, som jeg anser for relevante for sagen, ikke fandtes i materialet, men siden på forunderlig vis er dukket op.
5. Den manglende begrundelse for opretholdelse af en tidsubestemt sanktion. Jeg skal i denne forbindelse ikke undlade endnu en gang at gøre opmærksom på, at jeg udover egentlig efteruddannelse på Kirkemusikskolen også er interesseret i fx dr.phil. (...)’s foredrag og i deltagelse i Støttekredsens arrangementer. Jeg var også – indtil bortvisningen – glad for at deltage i korarbejde og i akkompagnementer og sangopgaver sammen med de studerende på Kirkemusikskolen. Alt dette er jeg nu – åbenbart på livstid – forhindret i.
...”

I brev af 29. maj 2001 meddelte jeg A at jeg ikke mente at der var tilstrækkeligt grundlag for at jeg indledte en undersøgelse af Kirkeministeriets sagsbehandlingstid. For så vidt angik den øvrige del af A's klage, oplyste jeg

at jeg med henblik på at afklare i hvilket omfang jeg kunne behandle hans klage, havde bedt Kirkeministeriet om en redegørelse for om B Kirkemusikskole var en del af den offentlige forvaltning, og på hvilket grundlag ministeriet havde behandlet A's klage.

I Kirkeministeriets redegørelse af 26. juli 2001 anførte ministeriet således:

"Folkekirkens kirkemusikskolers forhold er reguleret ved bekendtgørelse nr. 1132 af 13. december 1996, der er udstedt med hjemmel i § 11, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 537 af 24. juni 1997.

Ministeriets indflydelse på den overordnede styrelse af den enkelte skole er sikret således, at kirkeministeren udnævner 4 ud af de 9 medlemmer, der udgør skolens bestyrelse. Derudover er bestyrelsen sammensat af et medlem udpeget af rektorerne for de danske musikkonservatorier, et medlem udpeget af Dansk Organist og Kantor Samfund, et medlem udpeget af Foreningen af Præliminære Organister, et medlem udpeget af Dansk Kirkemusikerforening og et medlem udpeget af Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer, jf. § 2 i ovennævnte bekendtgørelse.

Kirkeministeren ansætter og afskediger skolens rektor, jf. § 12 i bekendtgørelsen. Derudover fastsætter ministeren uddannelsernes indhold, herunder fastlæggelse af studie- og eksamensordninger, jf. § 14, stk. 1, i bekendtgørelsen.

For så vidt angår den enkelte musikskoles økonomi, afholdes udgifterne primært af fællesfonden – hvis udgifter i al overvejende grad finansieres af landskirkeskatten – og skolens budget og regnskab skal godkendes af ministeriet, jf. §§ 17, 18, stk. 2, 19, stk. 2, i bekendtgørelsen.

Ministeriet er derfor af den opfattelse, at Folkekirkens kirkemusikskoler er en del af den offentlige forvaltning.

Da kirkemusikskolen således indgår i en forvaltningspyramide, mener ministeriet, at man med henvisning til almindelige over-

ordningsbeføjelser har været beføjet til at behandle klagen."

Den 12. september 2001 meddelte jeg Kirkeministeriet at jeg tog ministeriets opfattelse til efterretning, og betragtede på den baggrund B Kirkemusikskole som en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af min kompetence. Jeg bad samtidig Kirkeministeriet om en udtalelse i sagen og om udlån af sagens akter. Jeg bad om at ministeriet forinden indhentede en udtalelse fra kirkemusikskolen.

I en udtalelse af 8. november 2001 anførte kirkemusikskolen følgende:

"Ad pkt. 2 i klageskrivelse af 21. april 2001:

Der henvises til bestyrelsens skrivelse til Kirkeministeriet af 18. juli 2000 bilagt samtlige sagsakter, hvoraf fremgår, at bestyrelsens stillingtagen til sagen er sket under hensyntagen til samtlige foreliggende synspunkter, fremsat såvel af klageren som af skolens rektor.

Ad pkt. 3:

Sagen har – efter bestyrelsens opfattelse – drejet sig om organisatoriske forhold på skolen, herunder faktisk forvaltningsvirksomhed.

Ad pkt. 4:

Hvorledes De Studerendes Råd videre kommunikerer skrivelser, stilet til rådet, er ikke bestyrelsens anliggende. Bestyrelsen har alene kendskab til skrivelser, der er omfattet af den til Kirkeministeriet fremsendte fortegnelse over sagsakter, og er ikke vidende om breve 'som siden på forunderlig vis er dukket op'.

Ad pkt. 5:

Bestyrelsen har taget de synspunkter, som Kirkeministeriet i skrivelse af 21. februar 2001 (ad pkt. 5) har givet udtryk for, til efterretning. Klageren har således på lige fod med andre interesserede kunnet søge optagelse på skolens efteruddannelses tilbud, og vil kunne optages efter de af skolens ledelse fastsatte kriterier."

Kirkeministeriet anførte i en udtalelse til mig, modtaget den 17. januar 2002, at ministeriet i det hele kunne henholde sig til det i breve af henholdsvis 21. februar og 5. april 2001 anførte samt til B Kirkemusikskoles bestyrelses udtalelse af 8. november 2001. Ministeriet vedlagde sagens akter.

Den 21. januar 2002 fremsatte A bemærkninger til bestyrelses og Kirkeministeriets udtalelser.

Ombudsmandens udtalelse

"1. Ombudsmandens kompetence

Ifølge Kirkeministeriets redegørelse af 26. juli 2001 til mig er det ministeriets opfattelse at Folkekirkens musikskoler er en del af den offentlige forvaltning og indgår i det almindelige hierarki under Kirkeministeriet. Som det fremgår ovenfor, har jeg taget ministeriets opfattelse til efterretning og betragter på den baggrund (B) Kirkemusikskole som en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af min kompetence.

2. Bortvisningen af Dem fra (B) Kirkemusikskole

Det fremgår af sagen at rektor for (B) Kirkemusikskole, (C), i brev af 8. april 1999 meddelte Dem at De ikke længere kunne deltage i skolens aktiviteter, og rektor bad Dem om ikke mere at vise Dem på skolen. Rektor henviste til en episode den 28. januar 1999 hvor De og en anden person var blevet bedt om at forestå en korprøve idet den person der normalt forestod prøverne, (E), var blevet forhindret. Rektor anførte at han efterfølgende havde erfaret at De havde benyttet lejligheden til at forelægge Deres sag for korets medlemmer. Med henvisning hertil fandt rektor at De ikke blot havde misbrugt (E)'s tillid, men at De også havde siddet rektors skriftlige advarsel overhørig. Det fremgår af sagen at rektor med sin henvisning til den skrift-

lige advarsel refererede til sit brev af 16. december 1998 til Dem.

Rektors brev af 16. december 1998 var et svar på Deres brev af 10. december 1998 hvor De navnlig kritiserede skolens ledelse for manglende åbenhed og samarbejde. Deres brev er citeret ovenfor. I brevet til Dem anførte rektor bl.a.:

'Jeg spekulerer på, om du mon ser problemer, vi andre ikke kan få øje på? Måske er du bare en mistroisk natur? Der er i virkeligheden tale om en meget alvorlig og i mine øjne uberettiget anklage. I betragtning af, at du ikke længere er elev på skolen, finder jeg det tankevækkende, at du stadig agerer i usædvanlig sammenhænge og det på en ret iøjnefaldende måde. Fx optræder du som regissør for koret, som medlem af Støttekredsens bestyrelse og i De Studerendes Råd som suppleant med ikke uvæsentlige beføjelser. På baggrund af mit mangeårige kendskab til elevforeningens og støttekredsens virke og også skolens karakter taget i betragtning kunne jeg let få den tanke, at du – om ikke ubestaltet – har fundet dig en bekvem platform, hvorfra du kan sprede din misfornøjelse og utilfredshed. Derfor er dine diffuse, vedvarende og ubegrundede anklager om dårlig og endog mangelfuld kommunikation særdeles ubehagelige og tillige farlige for klimaet på Kirkemusikskolen. Dine bestræbelser for et bedre 'miljø' kan nemt slå over i det modsatte. Får jeg færtten af, at noget sådant er ved at udvikle sig, er jeg nødt til at overveje skolens fremtidige stilling til de organer, som du repræsenterer.'

Indledningsvis bemærker jeg at det efter min opfattelse er tvivlsomt om rektors brev kunne siges at indeholde en skriftlig advarsel over for Dem.

Det spørgsmål der imidlertid navnlig må vurderes, er efter min opfattelse hvorvidt der overhovedet var hjemmel til at meddele Dem en skriftlig advarsel og efterfølgende at bortvise Dem.

Kirkemusikskolens bestyrelse anførte i sit brev af 4. august 1999 til Dem at det lå inden for rektors kompetence at skønne om forholdene på skolen nødvendigjorde en bortvisning af personer. Kirkeministeriet anførte herom i sin afgørelse af 21. februar 2001 at kirkemusikskolens bestyrelse havde bemyndiget rektor til at bortvise tidligere elever på kirkemusikskolen hvis disse efter rektors opfattelse optrådte fornærmende og/eller illoyalt over for skolens ledelse, herunder rektor selv.

Der foreligger således ingen skrevne regler om spørgsmålet om bortvisning fra kirkemusikskolen.

Det er givet at der inden for rammerne af det såkaldte anstaltsforhold kan træffes beslutninger vedrørende klientellets – i dette tilfælde kirkemusikskolens brugeres – retsforhold. Betragtningen er den at når anstaltens eksistens er forudsat i lovgivningen, må der i denne forudsætning ligge den tilstrækkelige hjemmel til at fastsætte regler og træffe konkrete beslutninger vedrørende klienternes forhold der er nødvendige for at få anstalten til at fungere. Anvendelsen af et indgreb kan kun ske efter en afvejning ud fra et proportionalitetsprincip, det vil sige at indgrebet kun kan foretages hvis det er nødvendigt ud fra anstaltsformålet og der ikke findes andre mindre indgribende midler. Jeg henviser til Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 3. udgave (1997), s. 175ff. Fremstillingen nævner på s. 177 en dom trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1988, s. 731ff, som vedrørte et forbud mod at medtage en hund på et bibliotek. Landsretten udtalte i denne sag at den for driften af en offentlig institution ansvarlige for at sikre institutionens overordnede funktion kan fastsætte almindelige forskrifter for publikums adfærd på institutionens område.

I en nyere dom trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 83ff, blev en bortvisning fra et AMU-center af en muslim der

havde overtrådt et forbud mod at bede på et bestemt sted, anset for berettiget. I Landsrettens præmisser, som blev tiltrådt af Højesteret, er bl.a. anført at de af ledelsen truffne beslutninger ikke kunne anses som udtryk for forskelsbehandling af sagsøgeren på grund af hans religiøse tro, men alene som dispositioner der skete med henblik på opretholdelse af den af hensyn til centrets funktion nødvendige ro og orden.

I en tidligere sag trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for året 1988, s. 221ff*, der vedrørte rektors bortvisning af en elev på Københavns Universitet, udtalte jeg bl.a. at rektor – uden at der kunne stilles krav om hjemmel herfor i en lovbestemmelse – kunne forbyde en bestemt person at opholde sig på universitetet. Der var tale om en studerende der led af en psykisk sygdom hvilket bevirkede at han ofte optrådte meget voldsomt og truende over for såvel studerende som personale på universitetet, og den studerende blev med jævne mellemrum fjernet fra universitetet ved politiets foranstaltning. I denne sag kunne myndighedernes hindring af at lade eleven opholde sig på universitetet ikke give mig anledning til bemærkninger.

Rektor meddelte Dem i sit brev af 16. december 1998 at Deres – efter rektors opfattelse – 'diffuse, vedvarende og ubegrundede anklager om dårlig og endog mangelfuld kommunikation [var] særdeles ubehagelige og tillige farlige for klimaet på Kirkemusikskolen'.

Da rektor betragtede dette som en skriftlig advarsel til Dem, må jeg forstå forholdet således at De risikerede bortvisning i gentagelsestilfælde. Rektor opstillede således nogle krav til Dem som betingelse for at De fortsat kunne indfinde Dem på skolen. Såfremt De ikke efterkom disse krav, risikerede De at blive bortvist.

Opstilling af sådanne vilkår forudsætter at der er et sagligt grundlag herfor, og

at der foreligger tilstrækkelige oplysninger til vurdering heraf. Efter min opfattelse må der kræves vægtige grunde for at en person – herunder en tidligere elev – kan bortvises fra en offentlig institution. I dette tilfælde vil det efter min opfattelse sige en sandsynliggørelse af at klimaet på skolen blev alvorligt forværret eller ødelagt ved Deres kritik af skolens ledelse, eller at der var en væsentlig risiko herfor.

I rektors brev af 28. april 1999 til skolens bestyrelse begrundede rektor sin bortvisning af Dem, ligesom rektor redegjorde for baggrunden for sit brev af 16. december 1998 til Dem:

‘Mit brev til ham var netop en henstilling om at opføre sig ordentlig, og den usædvanlig skarpe tone i brevet skyldtes et uforskammet brev, han havde sendt mig, men også en gennem lang tid ophobet irritation over hans fremfærd.

...

I øvrigt har (A) efterfølgende siddet min henstilling overhørig, hvorfor jeg har meddelt ham, at han ikke længere kan deltage i skolens aktiviteter, og jeg har bedt ham om ikke mere at vise sig på kirkemusikskolen.

...

Det er mit indtryk, at han som ‘gammel skolemand’, har haft vanskeligt ved at af finde sig med rollen som almindelig kirkemusikskoleelev. I hans tid som formand for De Studerendes Råd nåede vi ikke frem til et konstruktivt samarbejde til glæde for eleverne, tværtimod mødte vi kun kritik. Rethaverisk revsede han alle, der udøvede myndighed, og jævnlige fik man det indtryk af DSR’s mødereferater, at skolen blev administreret henover hovedet på elever og lærere. Men sandheden er, at skolen i de sidste par år har haft nogle særdeles dygtige medarbejdere, engagerede og imødekommende over for elevernes problemer, ja faktisk fungerer administrationen bedre end nogensinde. Hans vedvarende men aldrig underbyg-

gede kritik har naturligt nok affødt vrede i administrationen (jf. bilag E). Mit skarpe brev til (A) var derfor også et forsvar for mit personale.

Jeg vil gerne understrege, at kirkemusikskolen naturligvis er lydør overfor kritik, men vi forventer at den fremsættes på en sober måde.

Når jeg ikke på et tidligere tidspunkt har skredet ind overfor (A) og hans fremfærd, skyldes det alene min respekt for de organer, han har repræsenteret. Hans brev af 10. december 1998 gav mig imidlertid den mistanke, at han i ly af sine tillidsposter uden skrupler spredte uro gennem personangreb og uvederhæftig kritik. En kraftig irettesættelse var derfor påkrævet.

...’

Efter min opfattelse indeholder hverken rektors breve af 16. december 1998 og 28. april 1999 til henholdsvis Dem og bestyrelsen eller sagen i øvrigt den fornødne dokumentation for at klimaet på skolen blev alvorligt forværret eller ødelagt ved Deres kritik af skolens ledelse, eller at der var væsentlig risiko herfor, jf. ovenfor.

Som nævnt lagde rektor ved sin beslutning af 8. april 1999 om at bortvise Dem afgørende vægt på en episode der havde fundet sted den 28. januar 1999, det vil sige mere end to måneder tidligere, og på at De ved den nævnte episode – efter rektors opfattelse – havde siddet den skriftlige advarsel overhørig. Da rektor efter min opfattelse, som det fremgår ovenfor, ikke havde tilstrækkeligt grundlag for at meddele Dem en skriftlig advarsel, kunne rektor ikke lægge afgørende vægt på advarslens ved beslutningen om at bortvise Dem.

Om episoden den 28. januar 1999 udtalte rektor i sit brev af 8. april 1999 at ‘du benyttede denne lejlighed til at forelægge din sag for korets medlemmer’.

Det forhold at De måtte have forelagt Deres sag for korets medlemmer – hvilket De og (D) efterfølgende har bestridt – dokumenterer efter min opfattelse ikke at

klimaet på skolen blev alvorligt forværret eller ødelagt, eller at der var væsentlig risiko herfor.

Sammenfattende finder jeg derfor at kirkemusikskolen ikke havde tilstrækkeligt grundlag for at meddele Dem en skriftlig advarsel ved brev af 16. december 1998 og efterfølgende ved brev af 8. april 1999 at bortvise Dem fra skolen.

Jeg finder dette forhold kritisabelt.

Jeg finder det endvidere kritisabelt at Kirkeministeriet ikke påtalte dette forhold og tog stilling til konsekvensen heraf.

Jeg har gjort kirkemusikskolen og Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til Kirkeministeriet at genoptage sagen.

Jeg har endvidere tilsendt kirkemusikskolens bestyrelse v/(...) en kopi af nærværende brev.

3. Partshøring

De blev ikke partshørt forud for rektors beslutning den 8. april 1999 om at bortvise Dem.

De almindelige regler om myndigheders pligt til at foretage partshøring inden afgørelse træffes, er fastlagt i forvaltningslovens § 19. Formålet med denne partshøring er at give parten mulighed for at udtale sig om sagen forud for at myndigheden træffer afgørelse i sagen. Partshøringspligten gælder for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2, stk. 1.

Kirkemusikskolen udtalte i sit brev af 8. november 2001 til mig at '[s]agen har – efter bestyrelsens opfattelse – drejet sig om organisatoriske forhold på skolen, herunder faktisk forvaltningsvirksomhed', og Kirkeministeriets udtalte i sin afgørelse af 21. februar 2001 at ministeriet 'finder det tvivlsomt, om De kan siges at have partsstatus i forbindelse med den omhandlede bortvisning, idet ministeriet vurderer, at bortvisning af en tidligere studerende må

anses for faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke retlig forvaltningsvirksomhed'.

Rektors beslutning om at bortvise Dem fra skolen var efter min opfattelse utvivlsomt en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningslovens § 2. Det har ikke betydning i denne sammenhæng at De ikke længere var elev på skolen da De blev bortvist. Da De var adressat for den pågældende afgørelse, måtte De endvidere klart anses for part i sagen.

Jeg er således ikke enig i kirkemusikskolens og Kirkeministeriets opfattelse gengivet ovenfor.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, lyder således:

'§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndighederne 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 af væsentlig betydning for sagens afgørelse

...

Rektor lagde med sin henvisning til episoden den 28. januar 1999 vægt på oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som var til ugunst for Dem og af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Rektor havde derfor pligt til partsføre Dem forinden afgørelsen om bortvisning blev truffet.

Jeg har gjort kirkemusikskolen og Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse.

4. Aktindsigt

Som det fremgår ovenfor, måtte De efter min opfattelse anses for part i sagen. Deres aktindsigtsbegæring over for kirkemusikskolen skulle derfor behandles efter forvaltningslovens kapitel 4 om partens aktindsigt.

Som det fremgår ovenfor, anså kirkemusikskolen og Kirkeministeriet Dem imidlertid ikke for part i sagen. Jeg går derfor ud fra at De ikke fik aktindsigt efter forvaltningslovens regler, men i stedet efter offentlighedslovens regler som omfatter andre end sagens parter.

Kirkemusikskolen oplyste imidlertid i sin udtalelse af 18. juli 2000 at De den 27. oktober 1999 på (...) Stifts bispekontor havde haft lejlighed til indsigt i samtlige sagens akter og var blevet forsynet med kopier af de sagsakter De måtte ønske.

Da De således har haft adgang til samtlige sagsakter, finder jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende dette forhold.

De har bl.a. klaget over at Deres breve af 4. januar og 22. februar 1999 til rektor samt rektors svar af 25. februar 1999, som De anser for vigtige for sagen, ikke fandtes i materialet ved Deres personlige fremmøde på (...) Stift den 27. oktober 1999, 'men siden på forunderlig vis er dukket op'.

Kirkemusikskolen har i sin udtalelse af 8. november 2001 til mig henvist til bestyrelsens skrivelse af 18. juli 2000 bilagt samtlige sagsakter til Kirkeministeriet

'hvoraf fremgår, at bestyrelsens stillingtagen til sagen er sket under hensyntagen til samtlige foreliggende synspunkter, fremset såvel af klageren som af skolens rektor'.

I de sagsakter jeg har modtaget fra Kirkeministeriet, indgår bl.a. de af Dem omtalte tre breve. Brevene har således ligeledes indgået i Kirkeministeriets sagsbehandling.

Jeg finder herefter ikke grundlag for foretage en nærmere undersøgelse af dette klagepunkt. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkeligt grundlag for undersøgelse."

I brev af 22. december 2004 meddelte Kirkeministeriet mig at kirkemusikskolen efterfølgende havde tilkendegivet at den ikke længere betragtede kormedlemmet som bortvist fra skolen. Ministeriet havde taget kirkemusikskolens tilkendegivelse til efterretning.

Jeg meddelte herefter ministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 1988, s. 221.

6-2. Oplysninger om barns holdning til navneændring

Forvaltningsret 1121.1 – 113.1 – 11.9 – 13.1 – 13.2. – Personspørgsmål 2.

En far klagede til Kirkeministeriet over at en ministerialbogsfører havde ændret datterens efternavn. Faren, der ikke havde del i forældremyndigheden, gav bl.a. udtryk for at datteren ikke ønskede at skifte efternavn. Ombudsmanden kunne ikke kritisere ministerialbogsførerens afgørelse om ændring af datterens efternavn.

I forbindelse med ombudsmandens undersøgelse af sagen henholdt Kirkeministeriet sig til sognepræstens vurdering og udtalte at ministerialbogsføreren havde behandlet navneændringen i overensstemmelse med personnavnelovens § 14, stk. 2.

Ombudsmanden udtalte at ministerialbogsføreren da han ændrede datterens efternavn (datteren var 6 år gammel), ikke havde haft tilstrækkelige oplysninger om hendes holdning til den forestående navneændring – enten i form af oplysninger fra moren eller fra datteren selv. Dette mente ombudsmanden var beklageligt.

Ombudsmanden var derfor ikke enig med Kirkeministeriet i at navneændringen var blevet gennemført i overensstemmelse med navnelovens § 14, stk. 2. Ombudsmanden mente heller ikke at Kirkeministeriet da ministeriet behandlede farens klage, havde haft dækkende oplysninger om datterens holdning til den forestående navneændring. Dette mente ombudsmanden også var beklageligt.

Ombudsmanden henstillede til Kirkeministeriet at overveje det nærmere behov for en vejledning til brug for ministerialbogsførernes administration af bestemmelsen i navnelovens § 14, stk. 2. Ombudsmanden bad Kirkeministeriet om orientering om resultatet af ministeriets overvejelser. (J.nr. 2000-1380-604).

Det fremgår af sagen at A og hans tidligere ægtefælle, B, har en datter, C, født den (...) 1993, som B har forældremyndigheden over.

Den 18. juni 1999 modtog ministerialbogsføreren ved X Kirke en anmeldelse af samme dato fra B om ændring af C's efternavn til "b" (B's efternavn – erhvervet på grundlag af ægteskab). Det fremgår af påtegning på anmeldelsen at Y Kirkekontor telefonisk havde bekræftet at C var indforstået med navneændringen.

Den 22. februar 2000 klagede A til Kirkeministeriet over at C's efternavn var blevet ændret til "b". I klagen henviste A til navnelovens § 14, stk. 2, og gav udtryk for at C ikke ønskede at skifte efternavn. Efter A's opfattelse var navneændringen blevet foretaget for at chikanere A og fratage C hendes identitet i forhold til A. Endvidere mente A ikke at det nye efternavn kunne benyttes da det var erhvervet på grundlag af ægteskab ifølge navnelovens § 2, stk. 4.

Med brev af 24. februar 2000 bad Kirkeministeriet A – forinden videre blev foretaget i anledning af A's klage – om oplysning om navnet på den for ministerialbøgerne ansvarlige – den kirkebogsførende sognepræst – hvortil anmeldelsen om ændring af C's efternavn var sket.

I brev af 8. marts 2000 til A oplyste X Kirke ved kordegn D at der den 18. juni 1999 blev indgivet anmeldelse om navneforandring til X Sogns kordegn af B som alene var indehaver af forældremyndigheden. Kirken oplyste videre at B havde ændret C's efternavn fra "a" (A's efternavn) til "b" som B også selv bar som giftenavn, og som var givet barnet efter § 2, nr. 4, i personnavneloven. X Kirke sendte den 10. marts 2000 en kopi af dette brev til Kirkeministeriet.

Med brev af 13. marts 2000 sendte A de ønskede oplysninger til Kirkeministeriet.

Den 14. marts 2000 skrev Kirkeministeriet følgende til biskoppen over V Stift:

"I vedlagte breve af 22. februar og 13. marts 2000 har (A), (X)-by, klaget over, at der ved anmeldelse til ministerialbogen for (X) sogn er foretaget ændring af efternavnet for hans datter (C) (født 3. marts 1993) fra ('a') til ('b'), uanset, at barnet skulle have modsat sig navneændringen, jf. § 14, stk. 2, i personnavnelov.

I denne anledning skal man bede den for kirkebøgerne ansvarlige sognepræst meddele, hvorvidt bestemmelsen i § 14, stk. 2, i personnavneloven om oplysning om barnets holdning til navneforandring er overholdt ved den stedfundne navneforandring, eller om navneforandringen skal ophæves.

I sagens anledning skal man oplyse:

Ved navneforandring for et barn under 12 år, skal der foreligge oplysning om dets holdning til den påtænkte navneforandring i det omfang barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det. Ved afgørelsen skal der i videst muligt omfang tages hensyn til barnets holdning til den påtænkte navneforandring, jf. herved § 14, stk. 2, i personnavneloven.

Det bemærkes, at den for ministerialbøgerne ansvarlige må tilvejebringe oplysning om barnets holdning til navneforandringen på en måde, der er afpasset barnets alder, modenhed og sagens omstændigheder. Der er ikke tale om en ubetinget høringspligt, idet barnet ikke skal sættes i en situation, som det ikke kan overskue eller har forudsætninger for at tage stilling til, jf. herved Civilretsdirektoratets cirkulæreskrivelse af 29. oktober 1997.

Med svaret bedes denne skrivelse og de medfølgende bilag indsendt hertil gennem provst og biskop. Der bedes vedlagt en udskrift af ministerialbogen vedr. (C)."

Den 22. marts 2000 afgav den kirkebogsførende sognepræst ved X Kirke, E, der samtidig er provst for Z Provsti, en udtalelse i sagen. Af udtalelsen fremgår bl.a.:

"Bestemmelserne mener jeg bestemt er overholdt. Forløbet er følgende:

Barnets moder, (B), som alene har forældremyndigheden, henvender sig til sit bopælssogn, til kirkekontoret i (Y)-by, i juni 1999 for at få ændret datterens efternavn.

Moderen gør overfor kirkekontoret rede for baggrunden for navneændringen, nemlig at pigen skal begynde i skolens børnehaveklasse efter sommerferien, at hun har talt med (C) om det praktiske i at have samme efternavn, og det ville (C) godt. Barnet er iflg. moderen taget med på råd.

Papirerne sendes herefter fra (Y) til (X) kirkekontor, hvor navneændringen udføres, efter at man telefonisk har talt med kontoret i (Y)-by. Anmeldelsen om navneforandring modtages i (X)-by den 18. juni 1999 og navneændringen finder sted samme dag.

Som sognepræst kb i (X)-by har jeg ikke personligt været inde i sagsbehandlingen. Men efter modtagelsen af Kirkeministeriets forespørgsel har jeg talt med barnets moder i telefonen, samt provstens sekretær på kirkekontoret i (Y)-by og kordegnen her i (X)-by. Det er min opfattelse, at der ikke er sket fejl i proceduren.

Jeg skal ikke tage stilling til, hvor meget en seksårig forstår sig på skift af efternavn, eller hvilken af forældrene der er bedst til at tolke barnets samtykke eller mangel på samme. Da loven ikke udtrykkelig fordrer en høringspligt for så små børn, og da mor og barn ikke længere bor i registreringssoget, må man slå sig til tåls med, at det foregår som ovenfor beskrevet.

Den ønskede udskrift af ministerialbogen vedlægges."

Den 30. marts 2000 fremsendte biskoppen over V Stift udtalelsen af 22. marts 2000 til Kirkeministeriet idet biskoppen i det hele henholdt sig til denne udtalelse.

Den 6. april 2000 tog Kirkeministeriet stilling til A's klage. Med Kirkeministeriets brev af 6. april 2000 var udtalelserne fra biskoppen over V Stift og den kirkebogsførende sognepræst ved X Kirke vedlagt. Kirkeministeriet udtalte følgende:

”Med henvisning til tidligere brevveksling, senest Deres brev af 13. marts 2000 og brev herfra af 14. marts 2000 vedrørende navneændring for (C) skal man meddele, at Kirkeministeriet har modtaget det i kopi vedlagte brev af 30. marts 2000 fra biskoppen over (V) Stift og erklæring af 22. marts 2000 fra den kirkebogsførende sognepræst ved (X) Kirke, provst (E).

Der henvises til det i brevet anførte, herunder erklæringen fra den kirkebogsførende sognepræst om, at registreringsmyndigheden har foretaget den i henhold til bestemmelsen i § 14, stk. 2, i personnavneloven foretagne vurderinger vedrørende en navneændring for et barn under 12 år.

Man kan herefter lægge til grund, at registreringsmyndigheden, som har afgørelsen ved en navneændring til ministerialbøgerne, har behandlet navneændringen i overensstemmelse med personnavnelovens § 14, stk. 2.

Ministeriet må henholde sig til den af den kirkebogsførende sognepræst foretagne vurdering.

...”

Den 25. april 2000 klagede A til mig over Kirkeministeriets behandling af sagen. I klagen skrev A følgende:

”Undertegnet ønsker hermed at klage over Kirkeministeriets afgørelse af 6/4-2000 idet jeg stadig ikke mener at min datter (C)’s mening om dennes navneforandring er blevet hørt, hvilket hun trods sine 7 år bestemt er moden nok til at kunne udtrykke sig om.

Som vedlagte bilag også beskriver har min tidligere hustru (B) kun gjort dette i et forsøg på at chikanere mig, og hendes begrundelse for [at] forandre (C)’s efternavn, med at det skulle være mere praktisk, når hun nu var begyndt i skole, kan jeg ikke tilslutte mig fordi hvor mange børn på 7 år render rundt og spørger hinanden om hvad de hedder til efternavn.

I øvrigt vil jeg samtidig klage over Provst (E)’s mangel på stillingtagen til hvor meget en 6-årig kan forstå, især da han ikke har talt

personligt med hverken min datter eller min tidligere hustru, og at man må slå sig til tåls med at de ikke længere bor i (X) sogn, hvilket jeg må forstå som, at hvis man bare flytter langt nok væk, kan man som forældremyndighedsindehaver gøre hvad man har lyst til, i stedet for at indkalde til en høring om dette.

Ovenstående og vedlagte bilag håber jeg er nok argumentation for at de vil bede Kirkeministeriet om at annullere denne afgørelse om navneforandring”

Den 3. juli 2000 bad jeg Kirkeministeriet om en udtalelse i anledning af A’s klage. Jeg bad forinden Kirkeministeriet indhente en udtalelse fra biskoppen over V Stift, provsten for Z Provsti og den kirkebogsførende sognepræst ved X Kirke. Jeg skrev bl.a. følgende til Kirkeministeriet:

”Kirkeministeriet har i sin afgørelse af 6. april 2000 – ud over til Biskoppen over (V) Stifts brev af 30. marts 2000 – henvist til det der er anført i erklæringen fra provst (E), og har lagt til grund at sagen er behandlet i overensstemmelse med navnelovens § 14, stk. 2.

Efter navnelovens § 14, stk. 1, kræver forandring af et barns navn samtykke fra barnet hvis det er fyldt 12 år. En navneforandring kan kun i særlige tilfælde finde sted uden barnets samtykke, jf. navnelovens § 14, stk. 3.

Hvis barnet er under 12 år, skal der efter § 14, stk. 2, foreligge oplysning om barnets holdning til den påtænkte navneforandring i det omfang barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det. Der skal endvidere i videst muligt omfang tages hensyn til barnets holdning.

Bestemmelsen i § 14, stk. 2, blev indsat ved lov nr. 233 af 2. april 1997 om ændring af adoptionsloven, indfødsretsloven og navneloven. Tilføjelsen skete i forbindelse med gennemførelsen af Haagerkonventionen – af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner – i dansk ret.

I forarbejderne til loven – de specielle bemærkninger til bestemmelsen i navnelovens § 14, stk. 2 – er der i Folketingstidende 1996-97, tillæg A, sp. 1869, bl.a. anført:

'Den foreslåede bestemmelse indebærer, at børn, der ikke er fyldt 12 år, gives lejlighed til at udtale sig, inden der træffes afgørelse om navneændring. Bestemmelsen omfatter alle børn under 12 år, ikke blot adoptivbørn.'

Det fremgår af samme bemærkninger at der selvsagt ikke er tale om en ubetinget høringsregel, og at bestemmelsen svarer til bistandslovens § 124 a, dog med den tilføjelse at der ved afgørelsen i videst muligt omfang skal tages hensyn til barnets holdning til den påtænkte navneforandring. Vedrørende denne tilføjelse er der i de specielle bemærkninger henvist til de almindelige bemærkninger, pkt. 4.4.2. Af disse bemærkninger fremgår det bl.a.:

'Det Danske Center for Menneskerettigheder har i et høringssvar over betænkningen givet udtryk for, at en bestemmelse om, at barnets holdning til den påtænkte navneændring bør inddrages i videst muligt omfang, bør indføres i selve lovteksten som følge af den vægt, som såvel Haagerkonventionen som FN's konvention om barnets rettigheder tillægger en hensynstagen til barnets ønsker og meninger. Lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.'

Af forarbejderne til bistandslovens § 124 a, stk. 2 (Folketingstidende 1991-92, tillæg B, sp. 2355f), fremgår bl.a. følgende:

'Med bestemmelsen lovfæstes, at kommunen skal inddrage mindre børns holdning, inden der træffes afgørelse om en påtænkt foranstaltning, der vedrører barnet. Bestemmelsen forudsætter, at oplysningerne om barnets holdning tilvejebringes på en måde, der er afpasset barnets alder, modenhed og sagens art. Da det drejer sig om børn under 12 år, er det vigtigt, at barnet ikke sættes i situationer, som det ikke kan overskue og ikke har forudsætninger for at kunne tage stilling til.

Selv om der ikke er tale om en ubetinget høringsregel som den, der er foreslået for børn der er fyldt 12 år, vil det være en følge af den foreslåede bestemmelse, at der også for børn under 12 år i videst muligt omfang lægges vægt på barnets mening. Heri ligger tillige, at barnets holdning skal fremgå af sagen.'

Ændringen af navneloven blev fulgt op af Civilretsdirektoratets skrivelse af 29. oktober 1997 og Kirkeministeriets skrivelse af 1. december 1997. Af sidstnævnte skrivelse fremgår at ministerialbogsføreren bør være opmærksom på at børn under 12 år gives lejlighed til at udtale sig inden der træffes afgørelse om en navneændring for barnet.

Efter min opfattelse må det på det foreliggende grundlag kunne lægges til grund at (C)'s holdning til den påtænkte navneændring er kommet til udtryk gennem (B), og at (C) ikke selv har været til stede på kirkekontoret.

Kirkeministeriet bedes i sin udtalelse komme ind [på] hvorledes denne fremgangsmåde forholder sig til bestemmelsen i navnelovens § 14, stk. 2, og dennes forarbejder.

...
Myndighedernes udtalelser og akterne i sagen bedes sendt mig gennem Civilretsdirektoratet hvis bemærkninger jeg tillige udbeder mig."

Af udtalelse af 5. august 2000 fra provst E, X Kirke, fremgår følgende:

"...

Idet jeg skal henholde mig til min udtalelse af 22/3-00 og det deri beskrevne sagsforløb, kan jeg oplyse, at jeg har forespurgt på (X) kirkekontor endnu engang.

Det ligger fast, at i den telefonsamtale, som man havde den 18. juni 1999 med kirkekontoret i (Y)-by (bopælssognet), har man forhørt sig om barnets holdning og fået bekræftet, at barnet er indforstået med navneændringen. Man har dog ikke udbedt sig skriftlig dokumentation for dette.

Jeg er stadig af den mening, at der ikke er sket fejl i sagsbehandlingen. Men når der skal udøves et skøn, er det en ulempe, at en navnesag indgivet i bopælsfogedretten kommer til sagsbehandling et helt andet sted, hvor man hverken møder mor eller barn.

Det er rigtigt, som (A) beklager, at der ikke fra (X) kirkekontor har været indkaldt til en høring af barnet. Det ville være lidt upraktisk afstanden taget i betragtning. Og efter bestemmelserne er der heller ikke nogen ubetinget høringspligt, når barnet kun er 6 år.

I bopælsfogedretten er det rimeligt, at barnet kommer med på kirkekontoret og får lejlighed til at udtale sig. Men man kan godt forestille sig sager så komplicerede (pga. alder eller modstridende udsagn), at dette kunne være nødvendigt med en børnepsykolog for at kunne foretage den rette vurdering, og det ville ikke være nogen heldig udvikling."

Biskoppen over V Stift udtalte den 19. september 2000 følgende:

"...

Med henvisning hertil fremsender jeg vedlagt en udtalelse af 5. august 2000 fra den kirkebogsførende sognepræst ved (X) kirke, der samtidig er provst for (Z) provsti. Jeg kan i det hele henholde mig til udtalelse.

Det tilføjes, at jeg specielt har noteret mig, at det dengang seksårige barns holdning til navneændringen er indhentet på kordegnkontoret i bopælsfogedretten, der er et andet end registreringsfogedretten, hvis behandling af sagen der formelt er klaget over. Jeg er imidlertid enig med sognepræsten/provsten i, at indstillingen fra bopælsfogedretten med barnets holdning til navneændringen må kunne lægges til grund af de kirkelige myndigheder i registreringsfogedretten, dvs. af den kirkebogsførende sognepræst i (X) sogn. Dette gælder så meget desto mere, som indstillingen telefonisk er verificeret, inden navneændringen blev foretaget. Efter min opfattelse kan det ikke uden udtrykkeligt fastsatte bestemmelser herom kræves, at det er den kirkelige myndighed i registreringsfogedretten, som kan

ligge langt fra ansøgerens bopæl, der skal foretage den personlige vurdering af et mindreårigt barns holdning til en eventuel navneændring.

..."

Kirkeministeriet fremsendte den 22. september 2000 udtalelse af 5. august 2000 fra provst E, X Kirke, og udtalelse af 19. september 2000 fra biskoppen over V Stift. Kirkeministeriet udtalte samtidig følgende:

"...

Efter det i erklæringerne anførte må Kirkeministeriet fortsat lægge til grund, at den kirkebogsførende sognepræst som ansvarlig for ministerialbøgerne har foretaget den i personnavneloven § 14, stk. 2, angivne vurdering med hensyn til oplysning om barnets holdning til navneændringen, herunder ved drøftelse med ministerialbogsføreren i barnets og moderens bopælsfogedretten. Man finder herefter, at den kirkebogsførende sognepræst har foretaget navneforandringen for et barn under 12 år i overensstemmelse med lovens bestemmelser.

Med hensyn til en principiel fortolkning af personnavnelovens § 14, stk. 2, må denne henhøre under ressortministeriet (Justitsministeriet).

..."

I brev af 10. oktober 2000 havde Civilretsdirektoratet følgende bemærkninger til sagen:

"I et brev af 26. september 2000 til Kirkeministeriet har Folketingets Ombudsmand udbedt sig Civilretsdirektoratets bemærkninger til en navnesag, hvor et barn fik ændret efternavn ved anmeldelse til ministerialbogen.

Barnets far har klaget over, at barnet ikke er blevet hørt, jf. navnelovens § 14, stk. 2.

Barnet var på tidspunktet for navneforandringen 6 år og 3 måneder, og moderen havde forældremyndigheden over barnet.

Navnelovens § 14, stk. 2, om udtalelse fra børn under 12 år, trådte i kraft den 1. november 1997. I den forbindelse udsendte Civilretsdirektoratet en skrivelse den 29. oktober

1997 til bl.a. personregisterførerne i Sønderjylland og statsamterne. Kirkeministeriet modtog genpart heraf.

I skrivelsen orienterer Civilretsdirektoratet om, at der skal lægges vægt på, at børn under 12 år får lejlighed til at udtale sig inden navneforandringen foretages, og at barnets holdning tilvejebringes på en måde, der er afpasset barnets alder, modenhed og sagens omstændigheder. Det påpeges, at det er vigtigt, at barnet ikke sættes i en situation, som det ikke kan overskue, og som det ikke har forudsætning for at tage stilling til. Barnets holdning må tillægges selvstændig vægt ved afgørelsen.

Civilretsdirektoratet har ikke overfor statsamterne og personregisterførerne (Sdrj) udstedt nærmere retningslinjer for, hvordan bestemmelsen skal administreres. Vores synspunkt herpå er gengivet i Skarrildhusberetningerne for 1997, side 47, 1998, side 81 og 1999, side 65. Civilretsdirektoratet ses ikke at have haft nyere praksis om spørgsmålet.

Som det fremgår af skrivelsen af 29. oktober 1997, er der ikke tale om en ubetinget høringsregel. Det er dog Civilretsdirektoratets opfattelse, at der bør lægges vægt på, at barnet, i det omfang, det er modent til det, får lejlighed til at ytre sig over for myndigheden, der træffer afgørelse i sagen, jf. adoptionsbetænkningens pkt. 4.1.2.

Det må dog tages som udgangspunkt, at der er tale om en konkret vurdering i den enkelte sag.

Når det drejer sig om børn under den skolepligtige alder, må den pågældende myndighed, der skal foretage navneforandringen vurdere, på hvilken måde barnets holdning skal tilvejebringes.

..."

Den 12. oktober 2000 sendte jeg myndighedernes udtalelser til A for eventuelle bemærkninger.

Med brev af 30. oktober 2000 kommenterede A myndighedernes udtalelser. A anfør-

te bl.a. at B i denne sag havde overhørt C's mening.

Den 14. december 2001 bad jeg Kirkeministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg bad i den forbindelse bl.a. Kirkeministeriet om – over for mig – at oplyse i hvilken egenskab ministeriet havde behandlet klagen fra A. Jeg bad endvidere Kirkeministeriet om at få oplyst nærmere om indholdet af telefonsamtalen af 18. juni 1999 mellem kirkekontoret i X Sogn og kirkekontoret i Y Sogn, herunder om C havde været til samtale på kirkekontoret i Y Sogn.

Af udtalelse af 25. januar 2002 fra provst F fremgår følgende:

"Ang. Indholdet af telefonsamtale af 18. juni 1999 mellem (X) og (Y) sogn.

2½ år er længe siden! Min sekretær, (...), husker at hun tog imod mor og datter på kirkekontoret i (Y) sogn. Moderen bad om en navneændringsblanket til brug for (C)'s ændring af efternavn. I den sammenhæng er bopælssognet kun ekspeditionskontor, mens registreringsstedet er sted for sagsbehandling. (...) udleverede derfor blot blanketten, fortalte at (C) ikke selv skulle underskrive, da hun dengang kun var 6 år og oplyste adresse og telefon på registreringsstedet, (X) sogn, hvor blanketten med tilhørende attester skulle afleveres. I dette tilfælde mødte både mor og datter altså op, men samme ekspedition var sket ved en telefonisk henvendelse, hvor blanketten i så fald var blevet tilsendt.

Provst (E)'s bemærkning, at det er rimeligt, at barnet kommer med på kirkekontoret i bopælssognet og får lejlighed til at udtale sig, er ikke sædvane. Som sagt ekspederer vi ligeså tit telefonisk. Det må være registreringsstedet, der som sagsbehandler skal afprøve, hvis der skal afprøves. (...) gav i nævnte telefonsamtale med (X) sogn kun udtryk for, at pigen ikke protesterede, mens hun var på kirkekontoret. Hvis registreringsstedet havde bedt mig om at opsøge familien for at spare dem for en tur til (X) sogn, var jeg rykket ud, men det skete ikke.

Men jeg har nu 2½ år efter taget en samtale med moderen, som jeg vil referere i korthed: Hun husker kun, at hun spurgte (...), om hun skulle gøre andet end at fremsende blanketten underskrevet til (X) sogn? Det skulle hun ikke. (C) ville på det tidspunkt gerne have sit efternavn ændret. Siden er hun svinget: Nogen gange fortryder hun, andre gange er det i orden. Da forældrene ikke er enige, og hun gerne vil tilgodese dem begge, er det ikke nemt for hende. Hendes svingende forhold til navneændringen afspejler nok dette mere end navneændringen i sig selv, som hun næppe kan bedømme i hendes alder. Når hun bliver 15 år, der i denne sammenhæng er myndighedsalderen, kan hun selv tage stilling.

Jeg giver (E) ret i, at det ikke vil være nogen heldig udvikling, hvis en børnepsykolog skal tilkaldes til et kirkekontor, men moderen har fortalt mig, at hun har planer om at spørge *Statsamtet* om muligheden for en børnepsykolog ikke specielt ang. navneændringen (også den), men i det hele taget fordi situationen er vanskelig.”

Kirkeministeriet udtalte den 4. juli 2002 følgende:

”...

Kirkeministeriet skal oplyse, at kompetencen til at behandle sager om ændring af navn i en lang række tilfælde er henlagt til folkekirkens ministerialbogsførere, jf. personnavnelovens § 2 (ændring af efternavn), § 10, stk. 3 (ændring af fornavn) samt § 11, stk. 1 og 3 (hhv. tillægelse og bortkastelse af mellemnavn).

Kirkeministeriet er ikke tillagt en selvstændig kompetence til at afgøre konkrete sager om navneændring. Kirkeministeriet har således ikke behandlet den konkrete sag som *rekursmyndighed*.

Som overordnet – og regeludstedende – myndighed i sager om førelse af folkekirkens ministerialbøger har ministeriet imidlertid kompetence til at føre *tilsyn* med ministerialbogsførernes administration af reglerne om ministerialbøgernes førelse.

I en række forhold skal ministerialbogsførerne desuden forelægge Kirkeministeriet spørgsmål, der giver anledning til tvivl, forinden der træffes afgørelse i konkrete sager. Det drejer sig f.eks. om sager vedrørende tilfælgelse af fornavne, der ikke er optaget på fortegnelsen over godkendte fornavne, jf. afsnit II, pkt. 8 i Kirkeministeriets cirkulære af 1. marts 1982 om ændring af lovgivningen om personnavne.

På denne baggrund har Kirkeministeriet ment sig forpligtet til at forholde sig til (A)'s klage, uagtet at han efter det oplyste ikke har del i forældremyndigheden over (C).

For så vidt angår indholdet af telefonsamtale den 18. juni 1999 mellem kirkekontorerne i (Y) og (X) Sogne skal ministeriet henvise til provst (F)'s udtalelse af 25. januar i år. Det fremgår af denne udtalelse

- at (B) havde den da 6-årige (C) med på kirkekontoret
- at barnet ikke protesterede mod navneændringen, mens hun var på kirkekontoret.

...

Ministeriet henviser desuden til udtalelsen af 22. marts 2000 fra den kirkebogsførende sognepræst i (X) Sogn, provst (E). Provsten oplyser, at han ikke personligt har været involveret i sagsbehandlingen. Han har imidlertid været i telefonisk kontakt med (B) og kirkekontoret i (Y).

Det fremgår af provstens redegørelse af 22. marts 2000

- at (B) overfor (Y) kirkekontor ved sit fremmøde har redegjort for baggrunden for navneforandringen (skolestart)
- at (C) er taget med på råd
- at (C) er indforstået med navneændringen.

Kirkeministeriet skal endvidere henvise til udtalelsen af 5. august 2000 fra den kirkebogsførende sognepræst i (X) Sogn, provst (E). Det fremgår heraf

- at man fra (X) kirkekontor forhørte sig om barnets holdning til navneændringen i forbindelse med telefonsamtalen den 18. juni 1999, og at man telefonisk fik bekræft-

tet at barnet var indforstået med navneændringen

- at man fra (X) kirkekontors side herefter ikke har indkaldt (C) til en selvstændig høring om navneændringen.

Som yderligere begrundelse for ikke at indkalde (C) til selvstændig høring anfører provst (E) at det ville være upraktisk at indkalde barnet, når afstanden mellem bopælen i (Y)-by og (X) kirkekontor er så stor.

Kirkeministeriet er opmærksom på, at navnelovens § 14, stk. 2 ikke indeholder en *ubetinget* høringsregel. Uanset dette mener Kirkeministeriet dog ikke, at en begrundelse om stor afstand mellem barnets bopæl og den sagsbehandlende myndigheds hjemsted *generelt* vil kunne begrunde, at man i disse situationer *generelt* kan undlade at skaffe (evt. yderligere) oplysninger om holdningen til en navneændring for et barn under 12 år, jf. navnelovens § 14, stk. 2.

Det er Kirkeministeriets opfattelse, at en undladelse af at skaffe (evt. yderligere) oplysninger om barnets holdning til en navneændring, jf. navnelovens § 14, stk. 2, altid skal være baseret på en *konkret* vurdering. Der kan f.eks. *konkret* tages hensyn til, at barnet ikke sættes i en situation, som det ikke kan overskue, og som det ikke har forudsætninger for at tage stilling til, jf. herved også Civilretsdirektoratets brev af 10 oktober 2000 til Folketingets Ombudsmand.

I den aktuelle situation har Kirkeministeriet bemærket

- at (A) i sin klage af 22. februar 2000 til Kirkeministeriet bl.a. har anført, at (C)'s efternavn er blevet ændret mod barnets vilje, samt at (B) har ændret hendes navn i et forsøg på at chikanere (A) og fratage (C) hendes identitet i fht. sin biologiske far
- at (A) i sit brev af 25. april 2000 til Ombudsmanden bl.a. anfører, at begrundelsen for at ændre (C)'s efternavn (skolestart) efter hans mening ikke er en valid begrundelse, samt at navneændringen kun er gennemført i et forsøg på at chikanere ham

- at (B) over for provst (E) efterfølgende telefonisk har givet udtryk for, at hun drøftede navneændringen med (C), der gerne ville have samme efternavn som (B), jf. provstens udtalelse af 22. marts 2000

- at (C) var til stede på (Y) kirkekontor den 18. juni 1999

- at telefonsamtalen den 18. juni 1999 mellem kirkekontorerne i hhv. (Y) og (X) Sogne tyder på, at (C) ikke protesterede mod navneændringen, jf. provst (F)'s udtalelse af 25. januar 2002

- at (B) har givet udtryk for, at (C) nu svinger mellem pdes. at acceptere navneændringen og pdas, at fortryde den, jf. provst (F)'s udtalelse af 25. januar 2002

- at (B) over for provst (F) har udtrykt planer om at forhøre sig om en børnepsykolog, pga. (C)'s tilsyneladende generelt vanskelige situation.

Samlet finder ministeriet ikke grundlag for at anfægte skønnet om at undlade at indkalde (C) til en selvstændig høring, idet det – som sagen er oplyst – må antages at kunne have sat den da 6-årige pige i en situation som hun ikke kunne overskue, og som hun ikke havde forudsætninger for at tage stilling til.

På denne baggrund er det ministeriets opfattelse, at navneændringen er gennemført i overensstemmelse med navnelovens § 14, stk. 2.

Kirkeministeriet skal i øvrigt bemærke, at indførelsen af Den Ny Kirkebog (DNK) medfører, at behandlingen af navnesager vil blive behandlet i bopæls sognet, når DNK er indført i hele landet. Indførelsen af DNK forventes fortsat at være gennemført på landsplan ultimo 2003/primo 2004. Der vil herefter ikke opstå situationer, hvor en navneændring skal gennemføres i et sogn, der ligger langt fra den pågældendes bopæls sogn."

Den 8. juli 2002 bad jeg A om hans eventuelle bemærkninger til myndighedernes supplerende udtalelser.

Med brev af 15. juli 2002 med bilag kommenterede A myndighedernes supplerende

udtalelser. A anførte i den forbindelse bl.a. at C til A havde sagt, og stadig sagde, at hun gerne ville hedde "a". A anførte endvidere at en pige på 6 år sagtens kan vurdere om hun vil hedde det ene eller andet, idet A henviste til at Civilretsdirektoratet havde haft en tilsvarende sag hvor en 5-årig var blevet hørt.

Med brev af 16. juli 2002 fremsendte A en udtalelse af 6. juni 2001 fra Y Skole vedrørende C.

Den 7. august 2002 modtog jeg udtalelse af 5. august 2002 fra Y Skole vedrørende C.

Kirkeministeriet oplyste den 31. januar 2003 telefonisk over for en af mine medarbejdere at ministeriet ikke er i besiddelse af de bilag som A havde vedlagt sit brev af 25. april 2000 til mig.

Ombudsmandens udtalelse

"Ved min bedømmelse af sagen har jeg valgt at koncentrere min undersøgelse til spørgsmålene om ministerialbogsføreren ved (X) Kirke havde tilstrækkelige oplysninger om (C)'s holdning til navneændringen, og ministerialbogsføreren afgørelse i sagen.

Jeg bemærker i den forbindelse at Kirkeministeriet i udtalelsen af 4. juli 2002 har oplyst at ministeriet ikke har behandlet (A)'s klage over ministerialbogsføreren ved (X) Kirkes afgørelse af 18. juni 1999 som rekursmyndighed. Kirkeministeriet har i stedet henvist til at ministeriet som overordnet og regeludstedende myndighed har kompetence til at føre tilsyn med ministerialbogsførernes administration af reglerne om ministerialbøgernes førelse.

Om adgangen til rekurs inden for den statslige forvaltning gælder som udgangspunkt at der er en ulovhjemlet adgang til klage til en overordnet myndighed – i sidste instans til ministeren – over en underordnet myndigheds afgørelse eller sagsbehandling. Udgangspunktet fraviges hvis der er tale om en særlig myndighed uden for den sædvanlige hierarkiske struktur.

Afskæring af rekursadgangen kræver i øvrigt udtrykkelig lovhjemmel.

Klageberettigede er som almindeligt udgangspunkt kun den eller de der har været part(er) i sagen i forbindelse med førsteinstansens behandling af sagen.

Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (2002), s. 954ff og 963ff, og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (1997), s. 249f og 252ff.

Det er almindeligt antaget i den juridiske litteratur at partsbegrebet omfatter ansøgere, klagere og andre der har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Partsbegrebet omfatter således typisk den eller dem til hvem den afgørelse der træffes, vil blive stilet, men også andre fysiske eller juridiske personer der har en mere afledet interesse i sagens udfald, kan efter omstændighederne have stilling som part i sagen.

Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1999), s. 258ff, Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 61ff, og Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling (2001), s. 171ff.

Efter § 2, stk. 1, i lov om forældremyndighed og samvær (lov nr. 387 af 14. juni 1995 med senere ændringer) skal forældremyndighedens indehaver drage omsorg for barnet og kan træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov. Forældremyndighedsindehaveren har adgang til at handle på barnets vegne bl.a. i forhold til myndigheder og kan derfor udøve partsbeføjelser over for forvaltningsmyndigheder.

Jeg henviser til Svend Danielsen, Lov om forældremyndighed og samvær med kommentarer (1997), s. 59.

Efter § 19 i lov om forældremyndighed og samvær (lov nr. 387 af 14. juni 1995 med senere ændringer) har den af forældrene der ikke har del i forældremyndigheden, ret til efter anmodning at få orien-

tering om barnets forhold. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 19 (Betænkning nr. 1279/1994 om fælles forældremyndighed, samværsvanskeligheder, børnesagkyndig rådgivning, s. 120, og Folketingstidende, tillæg A, 1994-95, s. 2202) at baggrunden for bestemmelsen er at offentlighedslovens regler om aktindsigt fører til at den pågældende forælder ikke har en almindelig adgang til aktindsigt i sager vedrørende barnets personlige forhold, og at den pågældende forælder i almindelighed ikke vil have adgang til aktindsigt efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 4. Dette skyldes at reglerne i forvaltningslovens kapitel 4, jf. lovens § 9, kun gælder for den der er part i den pågældende sag.

Det fremgår endvidere af de anførte forarbejder til bestemmelsen i § 19 at baggrunden for bestemmelsen er at det følger af forvaltningslovens regler om tavshedspligt at offentlige myndigheder i almindelighed næppe vil være berettiget til at videregive fortrolige oplysninger om barnet til den af forældrene der ikke har del i forældremyndigheden.

Det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til § 19 i lov om forældremyndighed og samvær (Betænkning nr. 1279/1994 om fælles forældremyndighed, samværsvanskeligheder, børnesagkyndig rådgivning, s. 123f, og Folketingstidende, tillæg A, 1994-95, s. 2212) at retten for den af forældrene der ikke har del i forældremyndigheden, til orientering ikke giver den pågældende partsstatus.

Det følger således af forarbejderne til bestemmelsen i § 19 i lov om forældremyndighed og samvær og modsætningsvis af selve bestemmelserne i § 2, stk. 1, og § 19 i lov om forældremyndighed og samvær at den af forældrene der ikke har del i forældremyndigheden over et barn, i almindelighed ikke er part i sager vedrørende barnets personlige forhold.

(A) havde – på tidspunktet for anmeldelsen om ændring af (C)'s efternavn – ikke del i forældremyndigheden over (C), og (A)'s retlige interesse i ministerialbogsføreren ved (X) Kirkes sag vedrørende ændring af (C)'s efternavn kan efter min opfattelse i øvrigt ikke anses for at være så væsentlig at (A) bør anses som part i sagen. Jeg understreger at der herved sigtes til (A)'s rent retlige interesse, ikke det personlige og følelsesmæssige engagement (A) måtte have i spørgsmålet.

Selv om der efter reglerne om administrativ rekurs måtte være adgang til at klage til Kirkeministeriet over ministerialbogsføreren ved (X) Kirkes afgørelse af 18. juni 1999, ville (A) således ikke være klageberettiget.

Det giver mig derfor ikke anledning til bemærkninger at Kirkeministeriet under de foreliggende omstændigheder har behandlet (A)'s klage over navneændringen af 18. juni 1999 som tilsynsmyndighed.

Jeg har herefter udskilt de generelle spørgsmål om Kirkeministeriet er rekursmyndighed i forhold til ministerialbogsførernes afgørelser om navneændring i henhold til navnelovens § 2, og om den nærmere karakter af det tilsyn som Kirkeministeriet fører med ministerialbogsførerne i forbindelse med ministerialbogsførernes behandling af anmeldelser til ministerialbogen om ændring af efternavn i henhold til navnelovens § 2, til en særskilt sag som jeg efter § 17, stk. 1, i ombudsmandsloven har besluttet at rejse over for Kirkeministeriet.

1. Ministerialbogsføreren ved (X) Kirkes oplysninger om (C)'s holdning

§ 14, stk. 2, i lov nr. 193 af 29. april 1981 med senere ændringer om personnavne er sålydende:

'Stk. 2. Er barnet under 12 år, skal der foreligge oplysning om dets holdning til den påtænkte navneforandring i det omfang, barnets modenhed og sagens om-

stændigheder tilsiger det. Ved afgørelsen skal der i videst muligt omfang tages hensyn til barnets holdning til den påtænkte navneforandring.'

Bestemmelsen i navnelovens § 14, stk. 2, blev indsat ved lov nr. 233 af 2. april 1997 om ændring af adoptionsloven, indfødsretsloven og navneloven. Det fremgår af forarbejderne til navnelovens § 14, stk. 2 (Betænkning nr. 1323/1996 om Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner sammenholdt med dansk adoptionslovgivning, s. 24 og s. 36, og Folketingstidende, tillæg A, 1996-97, s. 1862, s. 1865 og s. 1868), at bestemmelsen er indsat i navneloven for at opfylde bestemmelsen i FN's børnekonventions artikel 12.

Artikel 12 i FN-konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder har følgende ordlyd:

'1. Deltagerstaterne skal sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet; barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

2. Med henblik herpå skal barnet især gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager, der vedrører barnet, enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ i overensstemmelse med de i national ret foreskrevne fremgangsmåder.'

Ifølge forarbejderne til navnelovens § 14, stk. 2 (Folketingstidende, tillæg A, 1996-97, s. 1868), er der ikke tale om en ubetinget høringsregel. Bestemmelsen forudsætter at oplysningerne om barnets holdning tilvejebringes på en måde der er afpasset barnets alder, modenhed og sagens omstændigheder. Det fremgår at det er vigtigt at barnet ikke sættes i en situation som det ikke kan overskue, og som det

ikke har forudsætninger for at tage stilling til.

Efter bestemmelsen er det således et krav at der indhentes oplysninger om barnets holdning til en påtænkt navneændring, men bestemmelsen foreskriver ikke en bestemt måde hvorpå oplysningerne herom skal indhentes.

Ved siden af eventuelle udtrykkeligt fastsatte regler om sagsoplysning i de enkelte love gælder der i dansk forvaltningsret et grundlæggende princip (official- eller undersøgelsesprincippet) hvorefter den forvaltningsmyndighed der skal træffe afgørelse i en sag, har ansvaret for at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Det påhviler således myndigheden selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de fornødne oplysninger om en foreliggende sag eller dog at foranledige at private, navnlig sagens part(er), medvirker til sagens oplysninger.

Formålet med undersøgelsesprincippet er at bidrage til at sikre at myndighedernes afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige.

Princippet indebærer at myndigheden har pligt til at sikre sig dels at myndigheden er i besiddelse af de oplysninger der er nødvendige for at træffe afgørelse i den foreliggende sag, dels at disse oplysninger er korrekte. Jeg henviser til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, 1986, pkt. 1999, og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 447ff.

Det er ministerialbogsføreren ved (X) Kirke der er ansvarlig for behandlingen af anmeldelsen om ændring af (C)'s efternavn, jf. § 1, stk. 2, i cirkulære nr. 25 af 1. marts 1982 om navngivning ved anmeldelse til ministerialbogen, og dermed ansvarlig for at navneændringen blev gennemført i overensstemmelse med navnelovens § 14, stk. 2. Dette indebærer at ministerialbogsføreren ved (X) Kirke forud for navneændringen havde pligt til at fremskaffe tilstrækkelige og forsvarlige

oplysninger om (C)'s holdning til den forestående navneændring eller dog – med eventuelt fornødent samtykke efter forvaltningslovens § 29 – foranledige at andre myndigheder eller private medvirkede til at skaffe oplysninger herom.

Efter min gennemgang af sagens oplysninger er der efter min opfattelse ikke fuld overensstemmelse mellem ministerialbogsføreren ved (X) Kirke og ministerialbogsføreren ved (Y) Kirkes tilkendegivelser om hvilke oplysninger vedrørende (C)'s holdning til den forestående navneændring (som den var kommet til udtryk gennem (B) eller (C) selv) der forelå for ministerialbogsføreren ved (X) Kirke på tidspunktet for dennes afgørelse af 18. juni 1999.

Da de ansatte ved kirkekontoret i (Y) forud for navneændringen havde været i direkte kontakt med (B) og (C), har jeg ved min bedømmelse af sagen lagt den tilkendegivelse om dette spørgsmål til grund som er fremkommet i ministerialbogsføreren ved (Y) Kirke, provst (F)'s, udtalelse af 25. januar 2002. Det fremgår af denne udtalelse at kirkekontoret i (Y) Sogn under telefonsamtalen den 18. juni 1999 med kirkekontoret i (X) Sogn alene oplyste at (C) ikke protesterede (mod den forestående navneændring) mens hun var på kirkekontoret i (Y) Sogn.

Jeg har bemærket at ministerialbogsføreren ved (X) Kirke forud for afgørelsen vedrørende navneændringen søgte at indhente oplysninger om (C)'s holdning til den forestående navneændring fra (Y) Kirkekontor, og at den ansatte ved kirkekontoret i (X) – på baggrund af telefonsamtalen den 18. juni 1999 med kirkekontoret i (Y) – var af den opfattelse at (C) var indforstået med den forestående navneændring.

Det fremgår ikke af sagens akter at ministerialbogsføreren ved (X) Kirke forud for afgørelsen af 18. juni 1999 havde andre oplysninger om (C)'s holdning til den

forestående navneændring end de oplysninger som kirkekontoret i (Y) Sogn afgav under telefonsamtalen den 18. juni 1999.

Jeg finder herefter at ministerialbogsføreren ved (X) Kirke på tidspunktet for ændringen af (C)'s efternavn den 18. juni 1999 (hvor (C) var 6 år gammel) ikke havde tilstrækkeligt dokumenterede oplysninger om (C)'s holdning til den forestående navneændring – f.eks. i form af oplysninger fra (B) eller fra (C) selv. Dette finder jeg beklageligt.

Jeg er derfor ikke enig med Kirkeministeriet i at navneændringen blev gennemført i overensstemmelse med navnelovens § 14, stk. 2. Jeg finder endvidere ikke at Kirkeministeriet i forbindelse med ministeriets behandling af (A)'s klage over ministerialbogsføreren ved (X) Kirkes afgørelse af 18. juni 1999 havde dækkende oplysninger om (C)'s holdning til den forestående navneændring. Dette finder jeg beklageligt.

Jeg har noteret mig at Kirkeministeriet i udtalelsen af 4. juli 2002 har anført at navneændringer efter indførelsen af Den Ny Kirkebog (DNK) vil blive behandlet i bopælsognet.

Ved min gennemgang af sagen har jeg endelig bemærket at Civilretsdirektoratet – som anført i direktoratets udtalelse af 10. oktober 2000 – i Skarrildhus 1997, s. 47f, 1998, s. 81ff, og 1999, s. 65, har gengivet direktoratets synspunkter om hvorledes bestemmelsen i navnelovens § 14, stk. 2, skal administreres, herunder med referat af administrativ praksis, og at Kirkeministeriet ikke har udsendt sådan nærmere vejledning til brug for ministerialbogsførernes administration af bestemmelsen i navnelovens § 14, stk. 2.

Jeg har derfor henstillet til Kirkeministeriet at overveje det nærmere behov for en sådan vejledning af ministerialbogsførerne. Jeg har bedt Kirkeministeriet orientere mig om resultatet af ministeriets overvejelser vedrørende behovet for nærmere

vejledning til brug for ministerialbogsførernes administration af bestemmelsen i navnelovens § 14, stk. 2.

2. Ministerialbogsføreren ved (X) Kirkes afgørelse

§ 2, i lov nr. 193 af 29. april 1981 med senere ændringer om personnavne er sålydende:

‘§ 2. Et efternavn kan ved anmeldelse til ministerialbogen (personregisteret) ændres til et af følgende navne:

- 1) Et af de navne, der er nævnt i § 1, stk. 2, medmindre navnet er erhvervet på grundlag af ægteskab.
- 2) Et efternavn, som en af forældrene har erhvervet efter barnets fødsel, medmindre navnet er erhvervet på grundlag af ægteskab. Er navnet erhvervet efter § 6, skal den pågældende af forældrene give samtykke.
- 3) Et efternavn, som den pågældende tidligere har båret, medmindre navnet er erhvervet på grundlag af ægteskab.
- 4) Det efternavn, stedfaderen eller stedmoderen bærer, medmindre navnet er erhvervet på grundlag af ægteskab, eller det efternavn, stedfaderen eller stedmoderen senest har båret, som ikke er erhvervet på grundlag af ægteskab. Stedfaderen eller stedmoderen skal samtykke i anmeldelsen.’

Jeg bemærker at det er en forudsætning for at kunne statuere at navneændringen er ugyldig at ministerialbogsføreren afgørelse er behæftet med væsentlige retlige mangler, samt at der ikke foreligger omstændigheder såsom god tro eller indretelse der kan bevirke at afgørelsen oprettholdes uanset manglen. Ved den konkrete vurdering af om navneændringen kan annulleres som ugyldig, kommer det især i betragtning om der foreligger grove tilsidesættelser af reglerne, samt om det eventuelt kan bebrejdes (B) at fejlen er opstået.

Under min gennemgang af sagen har jeg som nævnt ovenfor fundet at ministe-

rialbogsføreren ved (X) Kirke ikke havde tilstrækkelige oplysninger om (C)’s holdning til den forestående navneændring, men jeg har ikke fundet at kunne kritisere ministerialbogsføreren ved (X) Kirkes afgørelse af 18. juni 1999 om ændring af (C)’s efternavn til (‘b’).

Jeg bemærker i den forbindelse at jeg – som sagen foreligger oplyst for mig – ikke har grundlag for at antage at betingelserne for ændring af (C)’s efternavn, jf. navnelovens § 2, nr. 4, ikke var opfyldt.

Jeg har endvidere lagt vægt på at jeg – som sagen nu foreligger oplyst – må lægge til grund at (C) forud for navneændringen var indforstået med at få sit efternavn ændret.

Jeg har i den forbindelse især lagt vægt på at ministerialbogsføreren ved (X) Kirke – som jeg forstår ministerialbogsføreren (E)’s udtalelse af 22. marts 2000 – efterfølgende (i forbindelse med Kirkeministeriets behandling af (A)’s klage over ændringen af (C)’s efternavn) har haft en telefonsamtale med (B), som har forældremyndigheden over (C), og at (B) oplyste at (C) forud for navneændringen gerne ville have sit efternavn ændret.

Jeg har endvidere lagt vægt på at det fremgår af ministerialbogsføreren ved (Y) Kirke provst (F)’s udtalelse af 25. januar 2002 at denne – i forbindelse med min behandling af (A)’s klage over Kirkeministeriets behandling af sagen – havde en samtale med (B) der oplyste at (C) forud for navneændringen gerne ville have sit efternavn ændret.

(A) anførte i sin klage af 22. februar 2000 til Kirkeministeriet og i sit brev af 15. juli 2002 til mig at (C) ikke ønskede at skifte efternavn.

Jeg bemærker i den forbindelse at en endelig konstatering af om (C) forud for navneændringen gerne ville have sit efternavn ændret, ikke vil kunne gennemføres inden for rammerne af min undersøgelse. Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet

til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende fordi ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner eller inddrage særlig fagkundskab af f.eks. børnepsykologisk art,

men behandler klager på et skriftligt grundlag.

Jeg foretager mig herefter ikke videre i anledning af (A)'s henvendelse."

Kulturministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 44 sager inden for Kulturministeriets sagsområde. 33 af disse sager blev afvist.

De resterende 11 sager blev realitetsbehandlet: 6 sager handlede om afgørelser, og 5 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 6 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	5	1	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	5	0	0	4
<i>I alt</i>	<i>10</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>5</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 7-1: Optagelsesprøve til musikalsk grundkursus. Afgørelsesbegrebet. Notatpligt. Partshøring. Begrundelse

Danmarks Radio

	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>

7-1. Optagelsesprøve til musikalsk grundkursus Afgørelsesbegrebet. Notatpligt. Partshøring. Begrundelse

Forvaltningsret 1133.2 – 114.1 – 11.9.

En ansøger klagede over forløbet af en optagelsesprøve til musikalsk grundkursus på en musikskole. Ansøgeren blev ved prøven vurderet som "måske egnet". Bedømmerne havde ved prøven oplyst at denne bedømmelse normalt ikke førte til optagelse på skolen.

Det var ikke ombudsmandens opfattelse at bedømmernes udtalelse umiddelbart efter prøven kunne karakteriseres som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Ombudsmanden udtalte derimod at det endelige afslag på optagelsesansøgningen var en afgørelse med den virkning at de almindelige sagsbehandlingsregler skulle iagttages, herunder reglerne om partshøring og begrundelse.

Ombudsmanden kritiserede at de faglige bedømmeres notatpligt i forbindelse med optagelsesprøven ikke var overholdt i tilstrækkeligt omfang. (J.nr. 2001-3422-759).

Det fremgik af A's brev af 26. marts 2001 til X Musikhøjskole at han seks dage før havde deltaget i en optagelsesprøve til musikalsk grundkursus på musikhøjskolen. A havde ved prøven fået bedømmelsen "måske egnet".

A klagede den 26. marts 2001 til X Musikhøjskoles bestyrelse over forløbet ved prøven og over at han ikke havde fået bedømmelsen "egnet". A ønskede med klagen at få adgang til en omprøve.

I klagen anførte A bl.a. at fagcensur ikke havde de nødvendige forudsætninger for at deltage i bedømmelsen ved optagelsesprøverne, herunder at fagcensur ikke havde et tilstrækkeligt kendskab til kravene for at opnå optagelse på kurset. Et af A's klagepunkter i brevet af 26. marts 2001 var endvidere at censur under prøven flere gange "slog forkert an".

A sluttede klagen af med at gøre opmærksom på at han i forbindelse med en tidligere optagelsesprøve var blevet vurderet "egnet". Herudover søgte A om indsigt i bl.a. de notater som bedømmerne havde foretaget i forbindelse med optagelsesprøven.

X Musikhøjskole afslog den 6. april 2001 A's anmodning om en omprøve. I brevet fastholdt musikhøjskolen bedømmelsen "måske egnet" under henvisning til udtalelser fra henholdsvis prøveleder, ekstern fag-

censur og gennemgående censur. Ifølge udtalelserne var det tilsyneladende alene fagcensurs udtalelse der var baseret på notater fra prøven. De øvrige udtalelser var af mere generel karakter. Musikhøjskolen tog i øvrigt ikke stilling til A's anmodning om indsigt i bl.a. bedømmerens notater fra prøven.

Med brev af 4. maj 2001 fik A meddelelse om afslag på sin ansøgning om optagelse på X Musikhøjskole.

A meddelte med brev af 28. maj 2001 til X Musikhøjskole at han ikke var tilfreds med besvarelsen af 6. april 2001. A fastholdt således sin klage over forløbet og bedømmelsen af ham ved optagelsesprøven. I brevet klagede A desuden over musikhøjskolens behandling af hans klage, og over at han ikke havde fået indsigt i bedømmerens notater fra optagelsesprøven. Af brevet fremgik det afslutningsvist at A's ret sene reaktion på musikhøjskolens afgørelse skyldtes dødsfald i hans familie.

Sagen blev herefter indbragt for Statens Musikråd. Med brev af 21. juni 2001 meddelte musikrådet A at der efter rådets opfattelse ikke var begået procedurefejl i forhold til de retningslinjer musikrådet havde udstedt for musikalsk grundkursus.

Musikrådet anførte desuden i brevet af 21. juni 2001 at der ikke var grundlag for at kræve aktindsigt i bedømmerens notater idet

der efter rådets opfattelse ikke var "fastsat en pligt til at tage sådanne notater".

Musikrådet fandt endelig at der ikke var grundlag for at kritisere musikhøjskolens behandling af A's klagesag.

Den 2. juli 2001 indbragte A første gang sagen for mig. Med brev af 13. juli 2001 oversendte jeg brevet til Kulturministeriet idet jeg anmodede ministeriet om at tage stilling til om ministeriet kunne behandle A's klage over afgørelsen fra Statens Musikråd. Kulturministeriet bekræftede i et brev til A af 17. august 2001 at ministeriet ville behandle sagen.

Statens Musikråd beklagede i sin udtalelse af 29. august 2001 til Kulturministeriet at rådet ikke havde været opmærksom på muligheden for at klage over musikrådets afgørelse til Kulturministeriet. Musikrådet fastholdt i øvrigt afgørelsen af 21. juni 2001.

A fik herefter mulighed for at kommentere musikrådets udtalelse, hvilket han gjorde i sit brev af 9. september 2001 til Kulturministeriet.

Den 12. oktober 2001 traf Kulturministeriet afgørelse i A's sag. Afgørelsen var delt ind i seks punkter:

1. Klageadgang i denne sag
2. De vejledende retningsliniers status
3. Musikskolernes forhold til forvaltningsloven
4. Musikhøjskolens afholdelse af prøven
5. Musikhøjskolens efterfølgende behandling af sagen
6. Musikrådets behandling af sagen."

Om de af Statens Musikråd udstedte retningslinjer for musikalske grundkurser har Kulturministeriet anført følgende under pkt. 2 i afgørelsen af 12. oktober 2001:

"De vejledende retningslinier er 'bindende' i den forstand, at de er opstillet med henblik på at skabe ensartethed i forvaltningen af MGK, og du kan derfor have en forventning om, at retningslinierne blev overholdt under din prøve."

Under afgørelsens pkt. 3 har Kulturministeriet redegjort for at musikskolerne er en del af den offentlige forvaltning. Om X Musikhøjskole har Kulturministeriet endvidere anført:

"Skolen må være omfattet af forvaltningsloven i det omfang, den træffer afgørelser, da skolen er underlagt offentligt tilsyn mv., da den er oprettet i henhold til lov, da kommunalbestyrelsen vælger medlemmer til bestyrelsen, og da 75 % af skolens drift finansieres af det offentlige."

I forlængelse heraf har ministeriet anført følgende om sin opfattelse af optagelsesprøven:

"Det er nu spørgsmålet, om optagelsesprøven og musikskolens karaktergivning er en forvaltningsafgørelse. Kulturministeriet henholder sig til den overvejende opfattelse, at karaktergivning ikke skal henføres til afgørelsesbegrebet, hvorfor forvaltningsloven ikke finder anvendelse på selve karaktergivningen i forbindelse med prøven. Loven finder dog anvendelse på Musikhøjskolens afgørelse i klagesagen og på Musikrådets afgørelse, da afgørelser i klagesager vedrørende en stedfunden eksamen er forvaltningsafgørelser."

Under pkt. 4 i afgørelsen af 12. oktober 2001 har Kulturministeriet foretaget en vurdering af X Musikhøjskoles afvikling af optagelsesprøven i marts 2001. Kulturministeriet har indledningsvis fastlagt rammerne for vurderingen på følgende måde:

"Resultatet ved optagelsesprøven er en konsekvens af en musikfaglig vurdering. Denne vurdering har Kulturministeriet ikke kompetence til at efterprøve, da vurderingen som ovenfor anført ikke er en forvaltningsafgørelse, men et udslag af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Det er herefter opgaven at afgøre, om Musikhøjskolen ved afholdelsen af prøven overholdt de vejledende retningslinier fra Musikrådet."

Kulturministeriet tager herefter stilling til A's klage over specielt den ene censors kvalifikationer. Eftersom censorerne ved A's optagelsesprøve levede op til kravene i retningslinjerne fra Statens Musikoråd, gav dette forhold ikke anledning til kritik fra Kulturministeriets side. I forlængelse heraf har Kulturministeriet anført følgende i afgørelsen af 12. oktober 2001:

"Dernæst klager du over, at vurderingen burde have været 'egnet' frem for 'måske egnet', at fagcensor har udtalt sig om dine chancer for at blive optaget, at fagcensor til din lærer har udtalt, at prøven var tilfredsstillende aflagt, samt at fagcensor ikke med den fornødne styrke har fremført sine synspunkter angående det faglige niveau på hovedinstrumentet i den endelige votering. Endelig har du anført at prøverne i almene fag blev afviklet på en forvirrende måde. Kulturministeriet finder ikke, at disse klagepunkter giver anledning til bemærkninger, da klagepunkterne vedrører forhold ved prøvens afholdelse, som ministeriet ikke kan vurdere. Det er derfor ministeriets vurdering, at prøven er afviklet i overensstemmelse med retningslinjerne."

I relation til spørgsmålet om aktindsigt og bedømmernes pligt til at gøre notater i forbindelse med prøven har Kulturministeriet anført følgende under pkt. 5 i afgørelsen af 12. oktober 2001:

"Med hensyn til notaterne, der blev taget under prøven, finder Kulturministeriet ikke, som du har anført, at der var notatpligt efter offentlighedslovens § 6, da der ikke var tale om en afgørelsessag men derimod faktisk forvaltningsvirksomhed, der ikke er omfattet af bestemmelsen. Notaterne er taget som led i prøven til brug for voteringen, og de er løse notater om prøvens forløb til støtte for censors hukommelse. Sådanne dokumenter må anses for interne dokumenter, der som udgangspunkt ikke er aktindsigt i. Efter omstændighederne vælger Kulturministeriet at give dig aktindsigt i de notater, der blev ta-

get ved prøven (vedlagt i kopi). Musikhøjskolen er ikke i besiddelse af yderligere notater."

Kulturministeriet har i øvrigt på flere punkter kritiseret X Musikhøjskole og Statens Musikoråds behandling af A's klage, jf. pkt. 5 og 6 i afgørelsen af 12. oktober 2001. Kulturministeriet har herunder kritiseret skolens mangelfulde begrundelse i afgørelsen i klagesagen af 6. april 2001. Herudover har ministeriet bl.a. kritiseret at musikhøjskolen ikke tog stilling til A's anmodning om aktindsigt, og at musikhøjskolen ikke foretog partshøring over udtalelserne fra prøveledelsen før afgørelsen blev truffet. I forhold til Statens Musikoråd kritiserede ministeriet bl.a. den mangelfulde begrundelse for rådets afgørelse af 21. juni 2001 og det forhold at der ikke var givet klagevejledning i afgørelsen.

Samlet set var det dog Kulturministeriets opfattelse at der ikke var grundlag for at indstille A til en omprøve. Ifølge ministeriets vurdering var der ikke sket fejl i forbindelse med prøven, og de efterfølgende sagsbehandlingsfejl havde ikke haft betydning for udfaldet af prøven. Prøvens resultat var i øvrigt udtryk for en musikfaglig vurdering som ministeriet ikke kunne efterprøve eller omgøre.

På baggrund af Kulturministeriets afgørelse i sagen klagede A på ny til mig i en henvendelse af 16. oktober 2001.

Jeg bad den 14. november 2001 Kulturministeriet, X Musikhøjskole og Statens Musikoråd om en udtalelse om sagen.

I musikhøjskolens udtalelse af 3. december 2001 er det bl.a. anført at de notater der var vedlagt Kulturministeriets afgørelse af 12. oktober 2001, var foretaget af én af censorerne, og at notaterne var fundet i en rodekasse efter prøverne. Bedømmelsen foregik ifølge musikhøjskolen ikke på grundlag af notater, men derimod efter en meningsudveksling censorerne imellem med en efterfølgende samlet konklusion.

I forbindelse med skolens forhold til forvaltningsloven har skolen anført følgende:

“... ”

det er et element i sagen at det drejer sig om en lille institution, Musikhøjskolen, der ikke kan forventes at være i besiddelse af juridisk ekspertise på det niveau der her lægges op til. Institutioner af vores størrelse må hver dag forholde os ‘praktisk’ og til substansen i de sager vi [afgør]

...”

Endelig har skolen i udtalelsen af 3. december 2001 anført at det på grund af den betydelige mængde ansøgere ikke var sikkert at en bedømmelse som “egnet” betød at vedkommende blev optaget på musikalsk grundkursus på X Musikhøjskole.

Statens Musikråd tilsluttede sig i sin udtalelse af 5. december 2001 Kulturministeriets fremstilling af sagen i afgørelsen af 12. oktober 2001.

På samme måde henviste Kulturministeriet i sin udtalelse af 13. december 2001 til afgørelsen af 12. oktober 2001 idet Kulturministeriet fastholdt at optagelsesprøven og musikskolens karaktergivning ikke skulle henføres til afgørelsesbegrebet.

A tilkendegav med brev af 19. februar 2002 at A ikke havde yderligere kommentarer til sagen.

Ombudsmandens udtalelse

“Ved min undersøgelse af sagen har jeg koncentreret mig om hvorvidt der kan konstateres fejl eller forsømmelser i forbindelse med forløbet omkring optagelsesprøven (§ 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Afgørelsestidspunktet

Et afslag på en ansøgning om optagelse på en uddannelsesinstitution er utvivlsomt en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. eksempelvis sagen som er refereret i

Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 335ff* (særligt s. 337).

I afgørelsen af 12. oktober 2001 har Kulturministeriet lagt til grund at (X) Musikhøjskole er en del af den offentlige forvaltning. Jeg er enig i det af Kulturministeriet anførte.

Spørgsmålet i Deres sag er herefter *hvornår* der kunne siges at være truffet afgørelse om afslag på optagelse på musikalsk grundkursus på (X) Musikhøjskole. En besvarelse heraf indebærer en vurdering af om der allerede ved optagelsesprøven i marts 2001 blev truffet afgørelse om afslag, eller om afgørelsen først blev truffet ved det skriftlige afslag som De modtog med musikskolens brev af 4. maj 2001.

Det fremgår af Deres klage over bedømmelsen i brev af 26. marts 2001 at De opfattede bedømmelsen af Dem som ‘måske egnet’ som værende ensbetydende med at De ikke blev optaget på musikalsk grundkursus på (X) Musikhøjskole. Hertil har musikhøjskolen den 6. februar 2003 telefonisk oplyst at ansøgerne i forbindelse med afviklingen af optagelsesprøvene normalt blev informeret om at musikskolerne sædvanligvis ikke optog ansøgere der fik bedømmelsen ‘ikke egnet’ eller ‘måske egnet’, på musikalsk grundkursus.

Det klare udgangspunkt er at en indstilling eller udtalelse der indhentes til brug for en myndigheds afgørelse af en sag, ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg henviser til forarbejderne til forvaltningslovens § 2 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 116) og til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 56ff.

Hvis en ansøger som forudsætning for optagelse eller ansættelse aflægger en praktisk prøve, er forløbet og resultatet af denne prøve normalt af afgørende betydning for om ansøgningen kan imødekommes eller afslås. Det samme gælder ansættelsessamtaler. Umiddelbart efter en sådan prøve eller samtale er myndigheden

derfor ofte i stand til med betydelig sikkerhed at udtale sig om hvorvidt optagelse eller ansættelse kan komme på tale. I disse tilfælde kan myndighedens udtalelser umiddelbart efter prøven eller samtalen forekomme endelige.

Normalt kan sådanne udtalelser dog ikke anses for at have en så definitiv karakter at de kan anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand. Det skyldes navnlig at de endelige beslutninger om hvem der henholdsvis kan eller ikke kan optages eller ansættes, først kan træffes når alle prøver eller planlagte samtaler er gennemført. Hertil kommer at myndigheden bl.a. som følge af reglerne om inhabilitet og partshøring skal være opmærksom på at umiddelbare resultater af en prøve eller en samtale kan blive korrigeret under den efterfølgende sagsbehandling. Myndigheden har således pligt til forud for de endelige svar på ansøgningerne at sikre sig at de enkelte prøver eller samtaler og den efterfølgende proces med f.eks. partshøring er gennemført korrekt.

Det er på den baggrund min opfattelse at skolens afgørelse af Deres ansøgning om optagelse først blev afgjort ved det afslag som De modtog med brev af 4. maj 2001 fra musikskolen. Bedømmernes udtalelse umiddelbart efter prøven om at bedømmelsen af Dem som 'måske egnet' var ensbetydende med afslag, mener jeg således ikke kan anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Partshøring og begrundelse

I Deres sag var (X) Musikhøjskole forpligtet til at foretage partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 før der blev truffet afgørelse i sagen, det vil sige før afslaget i brev af 4. maj 2001. Partshøring efter forvaltningslovens § 19 kan foregå såvel skriftligt som mundtligt.

Før afslaget på Deres ansøgning havde musikhøjskolen således pligt til at meddele Dem hvilke nærmere omstændigheder

og forhold musikhøjskolen tillagde vægt ved vurderingen af Deres ansøgning, herunder som det væsentligste bedømmernes vurdering af Deres præstation ved optagelsesprøven. De skulle endvidere have mulighed for at udtale Dem herom før der blev truffet endelig afgørelse i sagen.

Af Deres klage i brev af 26. marts 2001 fremgår det at De ved optagelsesprøven fik meddelelse om bedømmelsen af Dem, og at prøvelederen umiddelbart efter aflæggelsen af prøven fremkom med nogle negative bemærkninger om sammenspilspræstationen, herunder om valget af musikstykke. Af brevet fremgår det at også fagcensur efterfølgende kommenterede Deres præstation ved prøven i hovedinstrumentet – dette skete tilsyneladende primært i forhold til Deres musiklærer som var med ved prøven.

Der skete således en mundtlig evaluering af Deres præstation i forbindelse med optagelsesprøven. Som sagen er forelagt mig, er det imidlertid uafklaret hvilket omfang eller form denne evaluering havde idet hverken bedømmerne eller prøvelederen gjorde notat herom, jf. nedenfor. Ud fra indholdet af Deres brev af 26. marts 2001 mener jeg dog at det kan lægges til grund at De ved prøven blev gjort bekendt med bedømmernes vurderinger i et omfang som gjorde det muligt for Dem efterfølgende at kommentere dem.

Hertil kommer at De i brevet af 26. marts 2001 fremsatte Deres indsigelser til prøven, og at disse indsigelser indgik i grundlaget for skolens afgørelse i brevet af 4. maj 2001.

På den baggrund finder jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage yderligere undersøgelser af om De blev partshørt i tilstrækkeligt omfang før afgørelsen i sagen.

I forbindelse med min behandling af sagen har jeg endvidere overvejet at foretage en nærmere undersøgelse af musikhøjskolens overholdelse af begrundelsespligten

efter forvaltningslovens § 22 og § 24. Efter endt gennemgang af sagen har jeg imidlertid besluttet ikke at gå nærmere ind i dette forhold. Jeg har herved lagt vægt på at spørgsmålet indgik i Kulturministeriets behandling af klagesagen, og at ministeriet i afgørelsen af 12. oktober 2001 bl.a. kritiserede musikhøjskolens mangelfulde begrundelse ved besvarelsen af Deres klage over forholdene ved optagelsesprøven og bedømmelsen i forbindelse hermed.

Notatpligt (og aktindsigt)

Myndighedernes notatpligt fremgår af offentlighedslovens § 6:

‘§ 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.

...’

De faglige bedømmers vurdering af Dem i forbindelse med optagelsesprøven var uden tvivl omfattet af notatpligten efter offentlighedslovens § 6. Der bestod således en pligt til at gøre notat om de forhold som de faglige bedømmere tillagde vægt ved bedømmelsen af Dem, og om eventuelle andre faktiske omstændigheder der måtte antages at være af betydning for afgørelsen af om De skulle optages på musikalsk grundkursus.

Derudover havde musikhøjskolen pligt til at gøre notat om partshøringen af Dem og om den mundtlige meddelelse om bedømmelsen af Dem. Baggrunden herfor er at en myndighed er forpligtet til at sørge for at der gøres notat om alle væsentlige ekspeditioner i sagen, hvilket følger af en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning der gælder ved siden af offentlighedslovens § 6. Retsgrundsætningen er til

dels begrundet i ønsket om orden i myndighedernes sagsbehandling, men også i kravet om at myndighederne efterfølgende kan dokumentere deres sagsbehandlingsskridt. Endelig tilgodeser notatpligten hensynet til fyldestgørende aktindsigt. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 154, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 413f.

Den manglende overholdelse af notatpligten bevirkede at De ikke i tilstrækkeligt omfang kunne få aktindsigt i notater fra de faglige bedømmere ved prøven, hvilket De bad om bl.a. i brevet til musikhøjskolen af 26. marts 2001.

Der blev endvidere ikke gjort notat om partshøringen af Dem. Det var som følge heraf ikke umiddelbart muligt at konstatere i hvilket omfang der blev foretaget en egentlig partshøring af Dem, jf. ovenfor.

Jeg mener på denne baggrund at (X) Musikhøjskoles manglende overholdelse af notatpligten var kritisabel. Jeg har gjort musikhøjskolen bekendt med min opfattelse.

Kulturministeriet har i sagen lagt til grund at forholdene ved optagelsesprøven på (X) Musikhøjskole ikke kunne betragtes som led i en afgørelsessag. Ministeriet har som følge heraf ikke inddraget forvaltningslovens regler ved vurderingen af disse forhold, og der var ifølge ministeriets opfattelse ikke pligt til at gøre notat efter offentlighedslovens § 6 i forbindelse med optagelsesprøven, jf. ministeriets afgørelse af 12. oktober 2001. Ifølge afgørelsen valgte ministeriet dog ‘efter omstændighederne’ at give Dem indsigt i de notater der reelt var taget ved prøven. Det fremgår af sagen at det drejede sig om notater fra én af de faglige bedømmere – notaterne var fundet ved en tilfældighed.

Det fremgår af sagen, herunder af Statens Musikråds udtalelse af 5. december 2001, at musikrådet deler Kulturministeriets opfattelse af disse forhold.

Det er min opfattelse at det er beklageligt at Kulturministeriet og Statens Musikoråd ikke opfattede optagelsesprøven som et led i en afgørelsessag, herunder at ministeriet og musikrådet ikke kritiserede musikhøjskolens manglende overholdelse af notatpligten.

Jeg har gjort Kulturministeriet og Statens Musikoråd bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

NOTE: (*) FOB 1996, s. 335.

Miljøministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 82 sager inden for Miljøministeriets sagsområde. 48 af disse sager blev afvist.

De resterende 34 sager blev realitetsbehandlet. 1 sag handlede om generelle spørgsmål, 29 sager handlede om afgørelser, og 4 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. 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. 23, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

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

1 af sagerne fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 8-1: Manglende afklaring eller afoærgelse af mulig inhabilitet

Forskningscentret for Skov og Landskab

	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>

Miljøstyrelsen

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

Den realitetsbehandlede sag fra Miljøstyrelsens sagsområde er optrykt i denne beretning:

Sag nr. 8-2: Vejledning i forbindelse med eksport af affald

Naturklagenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	23	0	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	0	0	0
<i>I alt</i>	25	0	0	1

Skov- og Naturstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	0	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	5	0	0	0

8-1. Manglende afklaring eller afværgelse af mulig inhabilitet

Ansættelses- og arbejdsret 1.3 – 1.9. – Forvaltningsret 1114.1. – Statsforfatningsret 2.2.

Miljøministeren havde ved sin tiltræden som minister orlov fra en stilling som viceskoleinspektør ved en folkeskole. Han optjente pensionsanciennitet under sin orlov. Gennem presseomtale blev ombudsmanden opmærksom på at den skole ministeren havde orlov fra, havde planer om etablering af en økobase, og at ministeren havde medvirket ved en beslutning om tildeling af midler fra en naturpulje til skolens projekt. Herudover havde miljøministeren medvirket ved beslutningen om Miljøministeriets erhvervelse af en ejendom til skovrejsning og efterfølgende udlejning af bygningen på ejendommen til bl.a. den kommune som skolen hørte under, til brug for etableringen af økobasen. Beslutningen var truffet mod embedsmændenes indstilling om efterfølgende at frasælge bygningen på ejendommen således at midlerne herfra kunne anvendes til andre skovrejsningsprojekter. Herudover var beslutningen om erhvervelse angiveligt ikke i overensstemmelse med normal praksis om lokal medfinansiering.

Ombudsmanden optog sagen til behandling af egen drift.

Ombudsmanden udtalte at der i de konkrete sager om tildeling af midler fra puljen til skolen og i forbindelse med erhvervelsen af ejendommen forelå sådanne omstændigheder som burde have givet miljøministeren anledning til at undergive spørgsmålet om sin mulige inhabilitet nærmere overvejelse og til at træffe foranstaltninger til afklaring eller afværgelse heraf. Som udgangspunkt skulle miljøministeren have underrettet statsministeren efter principperne i forvaltningslovens § 6, stk. 1. At dette ikke skete, var efter ombudsmandens opfattelse en fejl. Miljøministerens behandling af sagen måtte derfor anses for beklagelig. (J.nr. 2003-3421-149).

1. Miljøministerens personaleforhold

Jeg modtog gennem Miljøministeriet kopi af Miljøminister Hans Christian Schmidts personalesag fra Vojens Kommune.

Det fremgik af denne sag at Hans Christian Schmidt den 1. august 1977 blev ansat som fast vikar ved Vojens Kommunes skolevæsen. Han gjorde tjeneste ved Nustrup Fællesskole. Den 1. august 1978 blev han ansat ved Vojens Kommunes Skolevæsen som lærer på prøve, stadigvæk med tjenestested på Nustrup Fællesskole. Med virkning fra 1. august 1979 blev han fastansat som lærer i kommunen. Den 1. august 1981 blev han overflyttet til tjeneste ved Sommersted Skole.

Den 25. april 1984 besluttede Vojens Byråd at ansætte Hans Christian Schmidt som viceskoleinspektør ved Sommersted Skole

med virkning fra 1. maj 1984.

Den 11. maj 1984 oplyste Sønderjyllands Amtskommune over for Vojens Kommune at amtet samme dag havde skrevet således til Hans Christian Schmidt:

"I anledning af, at De fra 1. maj 1984 er ansat som viceskoleinspektør ved Vojens kommunes skolevæsen med tjenestested indtil videre ved Sommersted skole, skal man herved meddele, at Deres lønanciennitet i henhold til § 10 i undervisningsministeriets cirkulære af 16. december 1975 om lønanciennitet for folkeskolens tjenestemænd vil være at regne fra 1. maj 1984 i 28. lønramme."

Den 28. april 1989 meddelte Sønderjyllands Amtskommune ham at hans stilling som viceskoleinspektør ved Vojens Kommunes skolevæsen med virkning fra 1. april 1988 var blevet omklassificeret fra lønramme 28

til lønramme 29. Hans lønanciennitet ville i henhold til gældende regler være at regne fra 1. maj 1984 i 29. lønramme.

Den 21. september 1994 blev Hans Christian Schmidt valgt til Folketinget. Han ansøgte på den baggrund den 11. oktober 1994 Vojens Kommune om tjenestefrihed uden løn fra sin stilling som viceskoleinspektør ved Sommersted Skole i perioden fra den 1. november 1994 og til efter næste folketingsvalg.

Den 25. oktober 1994 meddelte Vojens Kommune til Hans Christian Schmidt at undervisnings- og socialforvaltningen havde bevilget ham tjenestefrihed uden løn fra stillingen som viceskoleinspektør ved Sommersted Skole fra den 1. november 1994 og indtil efter næste folketingsvalg, dog senest til udgangen af september måned 1998. Det blev samtidig oplyst at en eventuel ansøgning om yderligere orlov ville blive godkendt, men "angiveligt" ikke fra den konkrete stilling som viceskoleinspektør ved Sommersted Skole.

Den 17. marts 1998 skrev Vojens Kommune følgende til Hans Christian Schmidt:

"Under henvisning til samtale skal det herved meddeles, at Vojens Kommune har bevilget dig tjenestefrihed/orlov uden løn indtil videre fra en passende stilling indenfor folkeskolen svarende til din tidligere stilling som viceskoleinspektør ved Sommersted Skole.

Det skal endvidere bekræftes, at du under hele din orlov optjener fuld pensionsanciennitet som tjenestemand tilhørende den "lukkede gruppe" af tjenestemænd i folkeskolen, hvilket løn- og personaleafdelingen vil meddele Økonomistyrelsen – Økonomistyrelsen er en afdeling af Finansministeriet, hvorfra du engang skal have udbetalt din pension."

På tidspunktet for min behandling af sagen havde Hans Christian Schmidt stadig orlov fra Vojens Kommunes skolevæsen i overensstemmelse med brevet af 17. marts 1998.

Den 29. oktober 2003 sendte Statsministeriet en telefax til Folketinget, Udvalget for

Forretningsordenen med følgende indhold:

"Under henvisning til § 9 i lov om vederlag og pension mv. for ministre, jfr. lovbekendtgørelse nr. 1019 af 17. november 2000, kan jeg oplyse, at miljøminister Hans Christian Schmidt har gjort Statsministeriet opmærksom på, at han har orlov fra en tjenestemandstilling under Vojens Kommune. Miljøministeren har således tjenestefrihed indtil videre fra en passende stilling inden for folkeskolen svarende til ministerens tidligere stilling som viceskoleinspektør ved Sommersted Skole.

Jeg skal beklage, at denne orientering som følge af en misforståelse mellem Statsministeriet og miljøministeren ikke som foreskrevet i lov om vederlag og pension mv. for ministre fandt sted allerede umiddelbart efter ministerudnævnelsen i 2001."

Jeg modtog kopi af pensionsoversigter for miljøministeren henholdsvis pr. 31. oktober 2001 og pr. 31. oktober 2003. Disse bekræftede at ministeren under sin orlov fra Vojens Kommunes skolevæsen optjener pensionsanciennitet.

2. Faktiske omstændigheder i forbindelse med tildeling af midler fra velfærdspuljen til Sommersted Skole/Vojens Kommune og i forbindelse med Miljøministeriets erhvervelse af ejendommen Perleholm

Med Miljøministeriets breve af 21. oktober og 13. november 2003 modtog jeg akter i sagerne vedrørende tildeling af midler fra velfærdspuljen til Sommersted Skole/Vojens Kommune og vedrørende Miljøministeriets erhvervelse af ejendommen Perleholm. Jeg bad i mit brev til ministeriet af 7. oktober 2003 om også at modtage interne notater.

De to sager vedrørende dels tildeling af midler fra velfærdspuljen til Sommersted Skole/Vojens Kommune og dels Miljøministeriets erhvervelse af ejendommen Perleholm blev som følge af lærer på Sommersted Skole Lars J. Hansens henvendelse til Miljøministeren forelagt samlet for ministeren.

Nedenfor er først et generelt afsnit om velfærdspuljen, herefter et afsnit om forløbet af erhvervelsessagen inden Lars J. Hansens henvendelse til ministeren og endelig en beskrivelse af sagernes forløb efter Lars J. Hansens henvendelse til ministeren.

a) Generelt om velfærdspuljen

På finansloven for 2003 under § 23.51.01 "Skov- og Naturstyrelsen" blev der på en særlig underkonto, 30 "Velfærdsfremmende initiativer og brugerinddragelse i arealforvaltning", afsat 6 millioner kr. i 2003 og 7 millioner kr. i 2004. I bemærkningerne til underkontoen var anført følgende:

"Styrelsen er i 2003 og 2004 tilført henholdsvis 6 og 7 mill. kr. til dækning af udgifter i forbindelse med øget brugerinddragelse i arealforvaltningen og velfærdsfremmende initiativer bl.a. rettet mod børn og unge."

Pengene blev afsat som et led i "naturforliget" mellem regeringen, Kristeligt Folkeparti og Dansk Folkeparti. I forbindelse med indgåelse af forliget udsendte Miljøministeriet den 18. oktober 2002 en pressemeddelelse hvoraf bl.a. fremgik følgende:

"Miljøminister Hans Chr. Schmidt har i dag afsluttet sine forhandlinger om finansloven. Resultatet giver et løft til Danmarks natur på 50 mio. kr. Regeringen er blevet enig med Kristeligt Folkeparti og Dansk Folkeparti om at afsætte 20 mio. kr. til etablering af nye bynære skove, 10 mio. kr. til forbedring af de vigtigste danske naturområder og 20 mio. kr. til etablering af naturparker og nationale naturområder. De 50 mio. kr. kommer oven i de knap 70 mio. kr., som regeringen i forvejen har afsat på sit forslag til finanslov for 2003 til naturforvaltning. Hertil kommer 13 mio. kr. afsat til velfærdsfremmende initiativer rettet mod børn og unge i 2003 og 2004 og 105 mio. kr. afsat til privat skovtilplantning og god og flersidig skovdrift i 2003.

...

'Pilotprojekter med nationale naturområder indgår som et væsentligt punkt i aftalen.

Igangsætning af disse pilotprojekter vil være betinget af lokal forankring og lokal medfinansiering. Flere kommuner og amter har vist stor interesse for at deltage og bidrage til pilotprojekter, så jeg ser overordentlig positivt på mulighederne. Statslig skovrejsning er et andet vigtigt punkt i aftalen, hvor vi vil tilstræbe en passende geografisk spredning, men dog først og fremmest bynær skov.'

...

De 50 mio. kr. til naturen kommer fra salget af boliger, som Skov- og Naturstyrelsen ikke længere har behov for. Naturen får på den måde glæde af at de penge, som nu er bundet i mursten, bliver aktiveret til konkrete initiativer på naturområdet."

Den 30. januar 2003 blev der indgået aftale mellem Miljøministeriet og Friluftsrådet om at rådet ville anvende 13 millioner kr. fra tips- og lottomidlerne til samme formål som de statslige velfærdsbevillinger. Der blev ligeledes indgået aftale om koordination af anvendelse af midlerne fra de to bevillinger på den måde at der blev aftalt fælles kriterier for anvendelsen af midlerne. Af Miljøministeriets redegørelse af 9. oktober 2003 om sagen til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg fremgår følgende vedrørende de aftalte fælleskriterier:

"De aftalte fælleskriterier for de to typer bevillinger er at fremme projekter 'som især kan

- Fremme aktiv og direkte inddragelse af borgere, foreninger mv. i forvaltningen af styrelsens arealer og naturen i øvrigt
- Udvikle og udarbejde undervisnings- og friluftsmateriale m.h.p. øget naturforståelse bl.a. for børn og unge
- Udvikle og etablere faciliteter til bedre naturoplevelser for børn og unge
- Udvikle, forbedre og etablere muligheder for "familieskovturen"
- Udvikle og etablere friluftsfaciliteter tilpasset naturen
- Udvikle og etablere handicapvenlige faciliteter og muligheder for oplevelser/ophold i naturen."

Den 30. januar 2003 blev der udsendt en pressemeddelelse om aftalen. Af denne fremgår bl.a. følgende:

"Friluftsrådet har i dag afsat 13 millioner kroner til friluftsp projekter i Danmark. Pengene, som stammer fra Tips- og Lottomidlerne, matcher de 13 millioner, som miljøminister Hans Christian Schmidt i efteråret afsatte til friluftsp projekter på finansloven. Med dette nye partnerskab er der i alt 26 millioner til rådighed til forbedring af danskernes muligheder for oplevelser i det fri.

...

Friluftsrådets formand, Bent Agerskov, og miljøminister Hans Chr. Schmidt er enige om at tipsmidlerne fra Friluftsrådet og miljøministerens finanslovspenge skal køre et tæt parløb, selv om de bliver administreret hver for sig. Projekterne skal bygge på ideer i lokalsamfund og foreninger over hele landet.

...

Mange konkrete projekter får chancen for at komme fra tegnebrættet og ud i naturen. Projekterne, som skal føres ud i livet gennem 2003 og 2004 vil få stor spændvidde, målt ud af de mange ansøgninger, der allerede er kommet. Her er der f.eks. forslag om at bruge naturskoler til børnehaver, skolefritidsordninger, ideer til legeskove, familiearrangementer og aktiviteter i skovene på alle årstider."

Det fremgår af Miljøministeriets redegørelse af 9. oktober 2003 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg at miljøministeren den 11. marts 2003 tiltrådte at Skov- og Naturstyrelsen/statsskovdistrikterne gik i gang med at udarbejde forslag til projekter. Den 19. marts 2003 blev statsskovdistrikterne bedt om at udarbejde forslag til velfærdsprojekter. Sideløbende med statsskovdistrikternes udarbejdelse af forslag modtog Miljøministeriet og Skov- og Naturstyrelsen projektforslag fra forskellig (privat) side.

Om godkendelse og bevilling af midler til projekter er anført følgende i Miljøministeriets redegørelse til udvalget:

"6. Iværksættelse af projekter mv.

Nogle projekter er løbende blevet bevilget og igangsat i takt med deres godkendelse.

Skov- og Naturstyrelsen og Friluftsrådet afholdt den 12. juni 2003 et af de forudsatte koordinerende møder med henblik på drøftelse om eventuel samfinansiering af de fremlagte projektforslag. Dette medførte, at Skov- og Naturstyrelsen har sendt en række ansøgninger til Friluftsrådet om tilskud til velfærdsprojekter af Friluftsrådets velfærdsbevilling.

Skov- og Naturstyrelsen forelagde den 3. juli 2003 ministeren de udvalgte projekter. Ministeren havde ingen bemærkninger til styrelsens valg og besluttede den 1. august 2003, at igangsætte ca. 110 projekter for 8½ mio. kr. af velfærdsbevillingen.

Den 2. august 2003 orienterede ministeren de fire ordførere bag naturforliget om igangsættelsen af velfærdsprojekter for ca. 8½ mio. kr. og fremsendte samtidigt status for de under 5.2.2. nævnte projekter.

På baggrund af ministerens beslutninger er bevillingen og tilsagn om tilskud mv. endeligt meddelt af Skov- og Naturstyrelsen i løbet af august/september 2003. Der er dog kun meddelt endeligt tilsagn for 6 mio. kr., mens bevillinger herudover er meddelt under forudsætning af, at der afsættes de fornødne midler på finanslov 2004.

Herudover er der af fremlagte forslag til velfærdsprojekter iværksat et mindre antal projekter indenfor naturforvaltningsbevillingen og Skov- og Naturstyrelsens sædvanlige driftsmidler, idet de i øvrigt gode projekter ikke opfylder kriterierne for velfærdsbevillingen men ligger inden for de formål, som disse midler skal tilgodese."

b) Forløbet af sagen vedrørende erhvervelsen af ejendommen Perleholm indtil Lars J. Hansens henvendelse til ministeren

Den 2. januar 2003 rettede Statsskovrider Carsten Ørnsholt, Haderslev Statsskovdistrikt henvendelse til Skov- og Naturstyrelsen vedrørende statens eventuelle erhver-

velse af bl.a. matrikel nr. 13 Oksenvad, Oksenvad (ejendommen Perleholm) til skovrejsning. Han oplyste at distriktet i flere omgange i tiden 1993-1995 havde forhandlet med ejeren af ejendommen om statens overtagelse af hele eller dele af ejendommen, men at disse forhandlinger kun havde ført til et mindre magelæg. Ejeren havde nu igen rettet henvendelse til statsskovdistriktet med henblik på en hurtig genoptagelse af forhandlinger om køb, og skovrideren havde på den baggrund bedt ejeren om at komme med et realistisk salgstilbud. Skovrideren oplyste desuden at der var et forholdsvist nyt stuehus på ejendommen, og at dette "ville kunne frasælges eller måske rettest bruges som et 'grønt aktivitetshus' sammen med spejdere, kommunen og andre i tråd med velfærdspapiret". Skovrideren meddelte at distriktet ville vende tilbage med en formel indstilling om køb, men at han på det foreliggende grundlag kraftigt ønskede at pege på det oplagte i at der blev gennemført et køb.

Den 6. januar 2003 fremsendte Haderslev Skovdistrikt v/Statsskovrider Carsten Ørnsholt et skriftligt salgstilbud fra ejeren af ejendommen til Skov- og Naturstyrelsen. Han oplyste at ejeren havde behov for en hurtig afklaring. Han meddelte samtidig at distriktet omgående ville tage kontakt med Vojens Kommune (beliggenhedskommune) og Røding Kommune da det var meget tænkeligt at organisationer eller skoler, spejdere eller lignede fra Jels by ville kunne have fordel af et samarbejdsprojekt for så vidt angik huset på ejendommen.

Haderslev Skovdistrikt sendte den 21. januar 2003 yderligere materiale i sagen til Skov- og Naturstyrelsen, bl.a. en anbefaling fra Sønderjyllands Amt om at ejendommen blev erhvervet. Distriktet skrev herudover bl.a. følgende i sit brev til Skov- og Naturstyrelsen:

"Ejendommen og ganske særligt boligen og bygningerne blev besigtiget.

...

Ved besigtigelsen deltog også en repræsentant fra Sommersted skole (lærer Lars Hansen), der arbejder med en større 'økobase' – mulighed for skolebørn m.fl.

Lars Hansen var umiddelbart meget interesseret i at gå videre med projektet – over brug af ejendommens bygninger.

Distriktet forelægger nu erhvervessagen for Vojens Kommune – og vender snarest tilbage.

Da sagen af sælger ønskes behandlet hurtigt, skal jeg anmode om at høring om prisforlangendet 1.6 – 1.8 mio. kr. kontant vil kunne godkendes.

En jordpris på 80.000 – 90.000 kr./ha. (5-6 ha med store juletræer) er næppe urealistisk, svarende til 800-900.000 kr.

Boligens værdi kan næppe ansættes lavere end 6-700.000 kr. Der er helt nyt tag (saltglaseret tegl) på stuehuset og bortset fra 2 stuevinduer er alle husets vinduer og yderdør nyudskiftet – sket som følge af stormskade efter 1999-stormen. Der er indrettet et helt nyt badeværelse og næsten nyt oliefyr og varmtvandsinstallation. Husets øvrige indretning er normal."

c) Forløbet af sagerne efter Lars J. Hansens henvendelse til ministeren

I e-mail af 2. marts 2003 henvendte lærer Lars J. Hansen, Sommersted Skole sig til Miljøminister Hans Christian Schmidt. Han skrev følgende:

"Hej Hans

Du må undskylde at jeg sådan skriver til dig på dit arbejde, for du har jo nok at lave i forhold til alle vi andre

Hermed en lille hilsen fra Sommersted. Jeg ved ikke om du har fået informationer om skolens nye projekt, med at bygge en hytte i skoven i Revsø.

Dette projekt er så lavet om idet Carsten Ørnsholt fra Haderslev Skovdistrikt fik en god idé. Skovdistriktet ville købe noget jord ude omkring Oksenvad og Stursbøl og i denne forbindelse ligger der et nydeligt parcelhus, som kunne bruges som base for udeak-

tiviteter for børn i skolen og børnehaven og andre interesserede i Vojens kommune.

Jeg var med ude for at se huset i december måned og synes godt om det, men det økonomiske er så en anden sag, men jeg ved at Carsten Ørnsholt har kontaktet kommunen og ind til videre har Sommersted skole søgt om 50.000 kr. fra tips og lottomidlerne, og så har lige modtaget noget fra vores miljøminister, der hedder partnerskab om nye oplevelser i det fri, og det ser ud som om at det er noget, der kan støtte vores projekt.

På skolen har sagen været behandlet i Pæd.råd og i skolebestyrelsen og de synes begge parter at projektet er en rigtig god idé og skolen vil prøve at finde nogle økonomiske midler sammen med skolebestyrelsen og derudover håber skolen på at en forældreopbakning i form af penge er mulig.

Jeg har som koordinator for projektet søgt penge ved Thea Martensens fond, men har ikke hørt noget fra dem endnu.

Projektet ser spændende ud, men hvordan økonomien kommer til at hænge sammen, det har jeg lige nu ikke overblik over, men som vores miljøminister altid siger: HVOR DER ER VILJE – ER DER EN VEJ, så det tror jeg på og prøver også at leve efter.

Jeg håber også at du synes at projektet ser spændende ud og vil gøre din indflydelse gældende de steder, du har muligheder for det."

Miljøministeren påførte følgende på e-mailen med håndskrift:

"Tale – Det lyder jo fornuftigt."

Det fremgår af sagen at e-mailen den 6. marts 2003 blev sendt til Skov- og Naturstyrelsen med henblik på udarbejdelse af ministersvar.

I brev af 7. marts 2003 oplyste Told- og Skattestyrelsen over for Skov- og Naturstyrelsen at handelsværdien af ejendommen Perleholm på det foreliggende grundlag blev skønnet til at udgøre ca. 1.600.000 kr.

Den 23. marts 2003 sendte Lars J. Hansen en ny e-mail til ministeren. Af denne fremgik bl.a. følgende:

"Hej Miljøminister – Hans Chr. Schmidt

Jeg har skrevet til dig en gang før, men ved ikke rigtig om du har læst min e-mail. Sommersted skole har lige fået bevilget 50.000 kr til at bygge en hytte i skoven til gavn for skolen og børnehaven. Siden vi har ansøgt om midler til hytten er der sket noget meget spændende idet Haderslev skovdistrikt har muligheder for at købe en ejendom i nærheden af Stursbøl ved Oksenvad og denne ejendom kan skovdistriktet ikke gøre brug af, så jeg har sammen med skovrider Carsten Ørnsholt været på besøg hos personen, som vil sælge og denne ejendom, som ligger klods op af skoven ville være et oplagt sted for skolen eller skolerne i Vojens Kommune, men det kræver så lidt flere midler.

Det er derfor jeg kontakter dig, idet jeg har fået noget materiale fra miljøministeriet, som hedder partnerskab om nye oplevelser i det fri og der kan jeg se at friluftsrådet og miljøministeriet har hver bevilget 13 mill kr til dette og måske kunne vi få nogle midler fra denne pulje, når vi nu samarbejder med skovdistriktet i Haderslev.

Jeg håber du kan hjælpe med at få en kontakt til de rigtige personer vedr. dette projekt Partnerskab og samtidig kunne jeg godt tænke mig at vide, hvem i Vojens kommune man evt. kunne kontakte, for at kommunen også er en del af projektet."

E-mailen blev den 24. marts 2003 sendt til Skov- og Naturstyrelsen med henblik på udarbejdelse af udkast til ministersvar.

Den 4. april 2003 forelagde Skov- og Naturstyrelsen, Driftsplankontoret, sagerne om erhvervelse og om etablering af en økobase for styrelsens direktør og vicedirektører. Driftsplankontoret skrev bl.a. følgende:

"Lars J. Hansen er en af ministerens tidligere kollegaer på Sommersted Skole. Han beder om økonomisk støtte til et 'økobase-projekt'. Oprindeligt var det tænkt som en primitiv

bjælkehytte i Revsø Skov, men da styrelsen blev tilbudt matr.nr. 13 Oksenvad ved Stursbøl Plantage blev det klart, at huset der var en mere interessant mulighed.

Distriktet bad derfor Vojens Kommune og Sommersted skole om at undersøge deres muligheder for medfinansiering. Sommersted Skole har været i stand til at fremskaffe en del midler. Vist nok 50.000 kr. på nuværende tidspunkt som dog nok tænkes brugt til indretning af huset. Vojens Kommune ønsker ikke at medfinansiere overhovedet.

Nu har Skov- og Naturstyrelsen to sager som er blandet sammen:

- 1) En velfærdssag om en 'økobase' i Revsø Skov eller Stursbøl Plantage.
- 2) En erhvervelsessag til statslig skovrejsning, som er meget relevant, men hvor SNS skal være varsom med at købe p.g.a. de nuværende retningslinier.

Ad 1. Denne sag kan realiseres under alle omstændigheder. Hvis kommunen/skolen vil finde pengene kan det blive huset ved Stursbøl Plantage, ellers i den primitive hytte i Revsø Skov. Ministeren kan allerede nu give tilsagn om støtte med et mindre beløb.

Ad 2. Driftsplankontoret havde egentlig opgivet denne erhvervelsessag. Minister-spørgsmålet er dog en oplagt anledning til at forelægge problematikken om erhvervelse af arronderingsarealer som ikke er omfattet af medfinansieringsaftaler. I mange tilfælde vil det virke tåbeligt, at styrelsen ikke erhverver dem som f.eks. i dette tilfælde ved Stursbøl Plantage. I øjeblikket er der faktisk bevillingsmæssig mulighed for at erhverve sådanne arealer, hvis det ikke kolliderer med ministerens 'krav' om 100 % medfinansiering til erhvervelserne. Der lægges derfor op til en 'tolkning' af dette krav.

Der er vedlagt et kort som viser Revsø Skov og Stursbøl Plantages beliggenhed i forhold til Sommersted, samt to kort over et par andre helt oplagte arronderingskøb ved Århus og Kalundborg, der udgør henholdsvis ca. 23 ha og 15 ha. Denne sag kan åbne mulighed for at erhverve disse to, hvis mini-

steren godkender fremgangsmåden i denne sag.

Haderslev distrikt og 10. kontor er enige."

Den 9. april 2003 forelagde Skov- og Naturstyrelsen, Driftsplankontoret, herefter sagen for ministeren. Af indstillingen fremgik bl.a. følgende:

"Lars J. Hansen har mailet til Miljøministeren. Han refererer til et erhvervestilbud, som Miljøministeriet har modtaget vedr. en ejendom – matr.nr. 13 Oksenvad – ved Stursbøl Plantage. Se vedlagte kort. Han ønsker, at Miljøministeriet erhverver ejendommen incl. hus, og overlader huset til benyttelse som 'økobase' for skoler, børnehaver o.a. i Vojens Kommune. Han har søgt om støtte til indretning af huset fra bl.a. Tips- og Lotto-midlerne og Thea Martensens Fond. Det er lykkedes at indsamle 50.000 kr indtil videre. Herudover anmoder han også om støtte fra Miljøministeriet til indretningen af huset i form af tilskud fra velfærdsmidlerne.

Skov- og Naturstyrelsen har tidligere, overfor den nuværende ejer, udtrykt sin interesse for ejendommen, idet den – som det fremgår af kortet – næsten udgør en enklave i statsskoven. Ejendommen er på 9,4 ha med et nyistandsat parcelhus. Den tilbudte købspris er 1,6 mio. kr. Huset vurderes at udgøre halvdelen af værdien. Huset ligger i udkannten af ejendommen og ville naturligt blive solgt fra for at belaste skovrejsningspuljen mindst muligt, og sikre mest skov for penge.

Skov- og Naturstyrelsen finder, at køb af denne ejendom inden for de statslige midler til skovrejsning med god begrundelse kunne prioriteres meget højt, da sammenhængende arealer giver væsentligt bedre muligheder for både de frilufts- og naturmæssige forhold.

Midlerne til statslig skovrejsning på Finanslov 2003 består af 18 mio. kr. fra den 'ordinære' naturforvaltningsbevilling, samt 20 mio. kr. ekstraordinært bevilget i forbindelse med naturforliget med DF og KrF. De sidste må i henhold til ministerens beslutning kun

bruges til projekter med 100% medfinansiering til erhvervsen. De 18 mio. kr. skal ligeledes fortrinsvis bruges til de allerede indgåede samarbejdsaftaler om statslig skovrejsning med varierende medfinansieringsgrader. I det omfang de 18 mio. kr. ikke kan finde anvendelse indenfor de allerede indgåede samarbejdsaftaler, kan de dog som hidtil bruges til opfølgning på højt prioriterede skovrejsningsprojekter, idet Skov- og Naturstyrelsen altid bør forsøge at opnå så stor medfinansiering som muligt fra lokalt hold.

Skov- og Naturstyrelsen har derfor kontaktet Vojens Kommune med henblik på at undersøge mulighederne for, at kommunen ville medfinansiere erhvervsen af matr. nr. 13 Oksenvad. Dette har kommunen afslået. Der er ikke grundvandsinteresser i området, hvorfor vandværket ikke har været hørt.

Strategi

Skov- og Naturstyrelsen vurderer på nuværende tidspunkt, at der i år *ikke* vil komme tilbud om køb af jord til statslig skovrejsning indenfor de samarbejdsaftaler som har 1. prioritet til udfyldelse af alle de 18 mio. kr. Skulle der senere på året komme flere tilbud end bevillingen kan rumme, vil nogle erfaringsmæssigt kunne skubbes til 2004 eller senere.

Det er derfor styrelsens vurdering, at miljøministeriet kan gå ind i den aktuelle erhvervelse, uanset der ikke er skaffet medfinansiering til jorden.

Da der imidlertid er optræk til at flere ejendomme med lignende beliggenhed i andre skovrejsningsområder og steder – og hvor der oven i købet er udsigt til supplerende medfinansiering fra kommunalt hold – er det imidlertid nødvendigt at prioritere hver en krone. Det bør derfor signaleres til kommunen og Lars J. Hansen, at huset på ejendommen vil blive solgt fra, med mindre, der findes lokal medfinansiering til denne del af erhvervsen.

Såfremt dette opnås, kan der gives tilsagn om tilskud fra velfærdsmidlerne på f.eks. 50.000 kr. til indretning af huset. I modsat

fald kan et sådant tilsagn evt. anvendes til udvikling af skolens hidtidige tanker om en 'økobase' i Revsø Skov.

Det indstilles, at ministeren underskriver brevet til Lars J. Hansen."

Af Skov- og Naturstyrelsens udkast til svarbrev til Lars J. Hansen fremgik bl.a. følgende:

"Jeg har forstået, at I nu vil foretrække at etablere økobasen i huset på den ejendom ved Stursbøl Plantage, som Miljøministeriet er blevet tilbudt at købe. Jeg er enig i, at ministeriet bør forsøge at erhverve ejendommen til skovrejsning, og at en mulig anvendelse af bygningen kunne være som en 'økobase'.

I en tid hvor Miljøministeriet i øvrigt fr sælger en lang række bygninger for at finansiere skovrejsning, har jeg imidlertid kun mulighed for at gå ind i en videreudvikling af jeres ønsker, hvis erhvervsen af bygningen finansieres lokalt. Jeg har derfor bedt Skov- og Naturstyrelsen om at erhverve ejendommen og tilbyde kommunen at købe huset.

Jeres planer er dog så gode, at jeg allerede nu vil give jer et tilsagn om et tilskud på 50.000 kr. til realisering af jeres 'økobase', uanset hvor det bliver."

Det fremgår af sagen at der på indstillingen blev påført følgende i hånden den 10. april 2003:

"Retur til SNS. Ministeren ønsker at erhverve ejendommen – beholde huset og udleje det. Ny forelæggelse."

Den 24. april 2003 forelagde Skov- og Naturstyrelsen, Driftsplankontoret, herefter et nyt udkast til svarbrev til Lars J. Hansen for ministeren. Til indstillingen var vedlagt et brev af 8. april 2003 fra Vojens Kommune til Haderslev Statsskovdistrikt hvoraf fremgik at Vojens Byråd på et møde den 26. marts 2003 havde behandlet spørgsmålet om medfinansiering til erhvervsen af ejendommen. Kommunen fandt projektet interessant, men var ikke "for nærværende" i stand til at med-

finansiere købet eller påtage sig eventuelle driftsudgifter i forbindelse med anvendelsen af bygningerne. Af det nye svarudkast til Lars J. Hansen fremgik følgende:

"Jeg har forstået, at I nu vil foretrække at etablere økobasen i huset på den ejendom ved Stursbøl Plantage, som Miljøministeriet er blevet tilbudt at købe. Jeg er enig i, at ministeriet bør forsøge at erhverve ejendommen til skovrejsning, og tilbyde Sommersted Skole at leje bygningen til anvendelse som en 'økobase'.

Jeg har derfor bedt Haderslev Statsskovdistrikt om at afklare erhvervs muligheden snarest muligt. Det vurderes som overvejende sandsynligt, at forhandlingerne vil føre til Miljøministeriets erhvervelse af ejendommen. Skovdistriktet vil kontakte dig, når dette er sket med henblik på at aftale det videre arbejde herunder udarbejdelse af en lejeaftale."

Den 30. april 2003 sendte en medarbejder i Miljøministeriet en e-mail til en medarbejder i Skov- og Naturstyrelsen, Driftsplankontoret. Af denne fremgik at miljøministeren i stedet for at skrive til Lars J. Hansen hellere ville skrive til Vojens Kommune. Styrelsen blev på den baggrund bedt om at "transformere" brevet.

Styrelsen fremsendte herefter den 6. maj 2003 et nyt svarudkast i sagen stilet til Vojens Kommune. Den 6. maj 2003 blev brevet efter at være underskrevet af ministeren, fremsendt til kommunen. Af brevet fremgår følgende:

"Kære borgmester Nis Mikkelsen.

Jeg har forstået, at Vojens Kommune er interesseret i at etablere en 'økobase' i huset på en ejendom ved Stursbøl Plantage, som Miljøministeriet er blevet tilbudt at købe.

Jeg er enig i, at ministeriet bør forsøge at erhverve ejendommen til skovrejsning, og tilbyde Vojens Kommune at leje bygningen til anvendelse som en 'økobase'.

Haderslev Statsskovdistrikt vil afklare erhvervs muligheden snarest muligt. Det

vurderes som overvejende sandsynligt, at forhandlingerne vil føre til Miljøministeriets erhvervelse af ejendommen. Skovdistriktet vil kontakte dig, når dette er sket med henblik på at aftale det videre arbejde, herunder udarbejdelse af en lejeaftale.

Jeg er endvidere blevet oplyst, at Sommersted Skole har indsamlet et betydeligt beløb til indretning af 'økobasen'. Dette er jeg meget imponeret over, og jeg vil derfor også gerne give et tilsagn om et tilskud på 50.000 kr. til realisering af 'økobasen' fra Regeringens velfærdspulje.

Jeg glæder mig til at se jeres 'økobase'."

Det fremgik af det citerede fra Miljøministeriets redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg at Miljøministeren den 1. august 2003 tiltrådte Skov- og Naturstyrelsens samlede indstilling over udvalgte projekter, og at bevillinger til projekterne endeligt blev meddelt af Skov- og Naturstyrelsen i løbet af august/september 2003.

Haderslev Skovdistrikt skrev den 4. september 2003 bl.a. følgende til lærer Lars J. Hansen, Sommersted Skole:

"Ved brev af 6. maj 2003 fra miljøministeren til borgmesteren for Vojens Kommune giver ministeren tilsagn om et tilskud til etablering af en økobase i bygningerne på matr. nr. 13 Oksenvad (Perleholm) i Stursbøl Hegn.

På den baggrund giver Skov- og Naturstyrelsen hermed det endelige tilsagn med op til 50.000 kr. i tilskud til projektet.

Forinden økobasen etableres skal der dog være indgået en driftsaftale mellem styrelsen og skolen samt øvrige kommuner i samarbejdet.

Som det fremgår af det fremsendte referat fra det første samarbejds møde mellem Vamdrup kommune, Vojens kommune og Rødding kommune, søges nu etableret et bredt samarbejde mellem de pågældende kommuner og Sommersted skole.

Beløbet på 50.000,00 kr. vil tilgå distriktet øremærket økobase Perleholm når samarbejds kontrakten foreligger."

3. Ombudsmandens undersøgelse af sagen

På baggrund af nogle artikler i Politiken den 2., 3. og 4. oktober 2003 bad jeg til brug for mine overvejelser om at undersøge sagen af egen drift, jf. § 17, stk. 1, i ombudsmandsloven, Miljøministeriet om en udtalelse om ministeriets forvaltning af de midler der var afsat på finansloven for 2003 til velfærdsfremmende initiativer og brugerinddragelse i arealforvaltningen.

Jeg bad ministeriet om særligt at udtale sig om følgende spørgsmål: 1) overvejelser om miljøministerens habilitet i forbindelse med deltagelse i beslutningen om at tildele midler fra velfærdspuljen til Sommersted Skole hvor ministeren tidligere var viceskoleinspektør, og ved beslutningen om at erhverve ejendommen Perleholm hvor bl.a. Sommersted Skole skulle leje sig ind, 2) på hvilken måde potentielle ansøgere blev gjort opmærksomme på muligheden for at få del i midlerne i puljen, 3) aktindsigt i en liste over hvilke projekter der havde fået del i midlerne, og hvem ansøgerne bag disse projekter var. Jeg bad om at modtage kopi af de akter fra sagen der knyttede sig til spørgsmålene, herunder interne notater.

Jeg skrev at jeg var opmærksom på at miljøministeren var blevet indkaldt til samråd i Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om sagen den 8. oktober 2003, og på at Statsrevisorerne havde bedt Rigsrevisionen om at gå ind i sagen. Jeg orienterede derfor Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg og Statsrevisorerne om henvendelsen til ministeriet. Jeg bad Miljø- og Planlægningsudvalget om at underrette mig om karakteren af samrådet når det havde været afholdt, og Statsrevisorerne om at underrette mig om hvad der videre skete i sagen efter henvendelse til Rigsrevisionen.

Statsrevisorerne meddelte den 9. oktober 2003 at de på et møde den 8. oktober 2003 havde drøftet muligheden for at sætte Rigsrevisor i gang med at undersøge sagen, men at de havde besluttet at afvente ombuds-

mandens beslutning om hvorvidt han ville undersøge sagen af egen drift.

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg meddelte i brev af 10. oktober 2003 at samrådet var blevet afholdt samme dag, og at der ikke i udvalgets protokol var blevet gjort notat om samrådets karakter. Udvalget henviste til den procedure der var aftalt i forbindelse med samråd med henblik på orientering af Folketingets Ombudsmand, jf. Folketingets Udvalgsafdelings brev af 9. oktober 1991.

Den 21. oktober 2003 modtog jeg en udtalelse med bilag fra Miljøministeriet dateret samme dag. Vedrørende spørgsmålet om miljøministerens habilitet skrev ministeriet følgende:

”Ministeriet har fra ministerens tiltræden været bekendt med, at ministeren har været viceskoleinspektør ved Sommersted Skole, Vojens, indtil for ca. 9 år siden, samt at ministeren har orlov fra Vojens Kommunes skolevæsen. Ministeriet finder i den forbindelse ministeren utvivlsomt habil. Det samme gælder vurderingen af ministerens korrespondance med overlærer Lars J. Hansen. Endelig bemærkes, at ministeren i relation til de ovennævnte forhold har oplyst, at sagen ikke har givet ham anledning til tvivl om, at han var utvivlsomt habil, hvorfor der heller ikke har været anledning til underretning efter forvaltningslovens § 6.”

I brev af 31. oktober 2003 meddelte jeg til Miljøministeriet at jeg havde besluttet at tage sagen op til undersøgelse for så vidt angik spørgsmålene om habilitet og annoncering af muligheden for at modtage tilskud fra velfærdspuljen. Jeg meddelte samtidig at jeg havde besluttet ikke at tage spørgsmålet om aktindsigt op til behandling.

Jeg bad Miljøministeriet om en supplerende udtalelse og stillede i den forbindelse følgende spørgsmål med henblik på at belyse spørgsmålet om ministerens habilitet:

”Et centralt spørgsmål er herefter nærmere at få belyst om en person der som ministeren

på grundlag af sin tidligere ansættelse ved Sommersted Skole som viceskoleinspektør, og som tillige ved opnåelse af orlov har sikret sig ret til at vende tilbage til en stilling i kommunens skolevæsen, i almindelighed må siges at have en sådan særlig interesse i en sag vedrørende skolen eller kommunens skolevæsen at ministeren ved at undlade underretning tilsidesatte bestemmelsen i forvaltningslovens § 6, stk. 1.

Til nærmere belysning af ministerens tidligere ansættelsesforhold og aktuelle orlov anmoder jeg ministeriet om at indhente nærmere oplysninger herom fra Vojens Kommune. I den forbindelse anmoder jeg om udlån af samtlige akter i miljøministerens personalesag i kommunen. Endvidere beder jeg om udlån af samtlige ministerens eller ministeriets akter i forbindelse med ministerens ansøgning om opretholdelse af sin orlov fra sin tidligere stilling da han blev udnævnt til minister, jf. ministerpensionslovens §§ 8 og 9.

Det fremgår af sagen at ministeren aktivt deltog i sagens behandling, ligesom noget tyder på at sagen som følge af ministerens involvering muligvis er blevet behandlet mere gunstigt end andre lignende projekter. I det omfang dette kan lægges til grund, kan det naturligvis medvirke til at belyse og underbygge ministerens særlige interesse i sagen. De følgende spørgsmål skal ses i dette lys.

a) I hvilket omfang medvirkede ministeren i øvrigt ved beslutningerne om hvilke projekter der skulle have del i velfærdspuljen? Er det normalt ministeren der beslutter om en ejendom skal erhverves i forbindelse med skovrejsning? Eller var ministerens medvirken ved beslutningen om at Sommersteds Skoles/Vojens Kommunes økobase skulle have del i velfærdspuljen, og beslutningen om erhvervelse af ejendommen Perleholm udelukkende foranlediget af Lars J. Hansens henvendelse til ministeren?

b) Nærmere oplysninger vedrørende kravet om lokal medfinansiering. Hvad indebærer '100% lokal medfinansiering'? Er kra-

vet om lokal medfinansiering ved erhvervelse af ejendomme i forbindelse med statslig skovrejsning blevet fraveget i andre sager end sagen vedrørende erhvervelse af ejendommen Perleholm?

c) Hvorfor ønskede ministeren at Vojens Kommune og ikke Lars J. Hansen skulle stå som modtager af brevet af 6. maj 2003? Indgik overvejelser vedrørende ministerens habilitet i denne beslutning?"

Den 14. november 2003 modtog jeg Miljøministeriets udtalelse af 13. november 2003 med bilag. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

"Ad punkt 1 a

Sammenfatning:

Ministerens medvirken ved beslutninger om projekter og erhvervelser var ikke usædvanlig, men fulgte normal praksis, og ministeren ville således under alle omstændigheder have medvirket i de omtalte sager, uanset henvendelsen fra Lars J. Hansen. Ministeren besluttede igangsættelsen af alle ca. 110 velfærdsprojekter.

...

Ministeren får næsten uden undtagelse forelagt alle borgerhenvendelser til underskrift.

I forlængelse af dette bemærkes i relation til velfærdsbevillingen, at ministeren i en række konkrete tilfælde har modtaget breve om tilskud – for eksempel fra Dansk Skovforening (24. januar 2003). Sådanne projektforslag er, som det fremgår af redegørelsen af 9. oktober 2003 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, blevet behandlet i Skov- og Naturstyrelsen, og ministeren har i forbindelse med besvarelsen af henvendelserne tiltrådt styrelsens indstillinger om hhv. tilsagn eller afslag om tilskud.

Hertil kommer, at ministeren den 3. juli 2003 af Skov- og Naturstyrelsen fik forelagt en indstilling som omhandlede samtlige velfærdsprojekter. Ministeren besluttede herefter igangsættelsen af ca. 110 projekter, jf. redegørelsen af 9. oktober 2003 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

Hvad angår erhvervelse af konkrete ejendomme inddrages ministeren som hovedregel ikke i disse beslutninger. Der kan dog være forhold, der gør, at ministeren alligevel inddrages i sagerne. Det drejer sig f.eks. om tilfælde, hvor styrelsen ud fra en samlet vurdering af natur- og friluftsvelfærdsmæssige og forstlige interesser ønsker at erhverve en ejendom, også selvom det lokale bidrag/medfinansiering har en beskedent størrelse.

...

På baggrund af denne praksis kan det konstateres, at ministeren – uanset henvendelsen fra Lars J. Hansen – under alle omstændigheder ville have medvirket til beslutningen vedrørende Sommersted Skoles/Vojens Kommunes økobase. Ligeledes er det ministeriets opfattelse at det samme er tilfældet med hensyn til erhvervelsen af Perleholm.

Det kan i øvrigt nævnes, at skovrider Carsten Ørnsholt i brev af 2. januar 2003 til Skov- og Naturstyrelsen vedrørende huset på ejendommen oplyser: 'Det vil kunne frasælges eller måske rettest bruges som et 'grønt aktivitetshus' sammen med spejdere, kommunen og andre i tråd med velfærdspapiret.'

Ministeren besluttede, henset til regeringens mål om at gøre en ekstraordinær indsats for børn og unge, og til at kommunen 'ikke for nærværende' var i stand til at medfinansiere, indtil videre at prioritere anvendelsen af bygningen til naturskole/økobase i lighed med mere end et halvt hundrede tilsvarende samarbejdsprojekter for børn og unge rundt i hele landet.

Det bemærkes i øvrigt, at beslutningen om at erhverve og anvende bygninger til sådanne formål har været en almindelig del af naturforvaltningen i mange år. I bilag 2 (udarbejdet ad Skov- og Naturstyrelsen) er listet en række eksempler på anvendelsen af erhvervede bygninger.

Ad punkt 1 b

Sammenfatning:

Det er ikke usædvanligt at have varieren-

de grader af medfinansiering til skovrejsningsprojekter, herunder også slet ingen medfinansiering, og der var ikke for det omtalte projekt tale om et krav om medfinansiering, jf. nedenfor.

I Deres gennemgang af spørgsmålet om medfinansiering skriver De: 'Som jeg forstår det, var årsagen hertil at der normalt blev stillet krav om '100% lokal medfinansiering til erhvervelser af denne karakter, og at dette krav ikke var opfyldt i sagen'.'

Denne antagelse om et 100% medfinansieringskrav er imidlertid ikke korrekt. Midlerne til erhvervelsen i den konkrete sag skulle, som det også fremgår af Skov- og Naturstyrelsens indstillingsskrivelse af 9. april 2003, afholdes af den ordinære naturforvaltningsbevilling på 18 mio. kr. (§ 23.52.01.10 Naturforvaltning m.v., drift, naturforvaltningsprojekter og § 23.52.02.10 Naturforvaltning m.v., anlægsbevilling, naturforvaltningsprojekter), hvor medfinansieringsgraden (som nævnt i skrivelsen) kan være varierende. Indtil for nylig har det været det mest almindelige, at Skov- og Naturstyrelsen erhvervede ejendomme til skovrejsning uden medfinansiering, idet det først i de senere år er blevet almindeligt at indgå aftaler med vandværker og kommuner om fælles skovrejsning.

I bilag 3 (udarbejdet af Skov- og Naturstyrelsen) er vedlagt en oversigt over erhvervelse til skovrejsning i perioden 2000-2003, hvoraf det bl.a. fremgår, at der er varierende medfinansieringsgrader, og at ca. halvdelen af erhvervelserne til skovrejsning siden 2002 er sket uden medfinansiering.

Ovenstående indebærer, at der ikke altid er medfinansiering ved konkrete ejendoms-erhvervelser – hvilket var tilfældet med Perleholm. I det konkrete tilfælde vedr. Perleholm bemærkes dog, at kommunen ikke på sigt havde opgivet at medfinansiere, idet kommunen oplyste, at man 'ikke for nærværende' var i stand til at medfinansiere.

I modsætning til forholdene omkring ovenstående 18. mio. kan det oplyses, at det

i forbindelse med aftalen om den nye særlige naturforvaltningsbevilling på 20 mio. kr. for 2003 (§ 23.52.01.30 og 23.52.02.30 Nationale naturområder, offentlig skovrejsning i bynære områder og habitatområder, ådale m.v.) er lagt til grund, at der gælder et skærpet krav om medfinansiering på 100%. Dette udgangspunkt betyder, at den lokale part (kommune, vandværk m.v.) sørger for at tilvejebringe skovrejsningsarealerne mod at ministeriet står for tilplantningen.

Ad punkt 1 c

Sammenfatning:

Der indgik ikke habilitetsmæssige overvejelser i beslutningen om at svare Vojens Kommune. Beslutningen var båret af ønsket om at forpligte den rette part.

Ministeren har oplyst, at han ønskede, at Vojens Kommune stod som modtager af brevet af 6. maj 2003, da indholdet af brevet jo netop vedrørte forhold – købsovervejelser samt kommunens interesse i at etablere en økobase – der var relevante for forholdet mellem ministeriet og Vojens Kommune. Især blev hensynet til at forpligte Vojens Kommune ved en direkte kontakt vurderet som afgørende. Ministerens generelle ønske om selv at besvare henvendelser fra borgerne kunne varetages ved en brevkopi til Lars J. Hansen. Der indgik således ikke habilitetsmæssige overvejelser ved denne beslutning.”

Den 21. november 2003 meddelte jeg til Miljøministeriet at jeg, efter at have gennemgået ministeriets udtalelse af 13. november 2003 med bilag, havde besluttet at begrænse min egen undersøgelse af sagen til spørgsmålet om miljøministerens habilitet i forbindelse med deltagelse i beslutningen om at tildele midler fra velfærdspuljen til Sommersted Skole/Vojens Kommune og ved beslutningen om at erhverve ejendommen Perleholm hvor bl.a. Sommersted Skole/Vojens Kommune skulle leje sig ind. Jeg skrev at baggrunden for beslutningen bl.a. var at jeg i lyset af de oplysninger jeg havde modtaget, måtte anse Statsrevisorerne og Rigsrevisio-

nen for mere velegnede organer til en nærmere undersøgelse og vurdering af spørgsmålene om annoncering.

I redegørelse af 17. december 2003 udtalte jeg herefter følgende:

Ombudsmandens udtalelse

”Jeg er opmærksom på at fire folketingsmedlemmer fra Socialistisk Folkeparti den 20. november 2003 fremsatte forslag til folketingsbeslutning om at fastsætte regler for forvaltning af og information om statslige tilskud (B 59).

Ved brev af 21. november 2003 meddelte jeg Miljøministeriet at jeg havde besluttet at begrænse min undersøgelse af sagen til spørgsmålet om miljøministerens habilitet. Det er min opfattelse at det fremsatte forslag til folketingsbeslutning ikke afskærer mig fra at undersøge dette aspekt af sagen, jf. Jon Andersen mfl., Ombudsmandsloven med kommentarer (1999), s. 47f.

1. Reglerne om tjenestefrihed for tjenestemænd i forbindelse med valg til Folketinget og fortsat tjenestefrihed i forbindelse med udnævnelse til minister

a) Orlov i forbindelse med valg til Folketinget

Hans Christian Schmidt var som tjenestemandsansat viceskoleinspektør i folkeskolen omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 679 af 17. september 1998. Det følger af denne lovs § 2, stk. 1, at reglerne i tjenestemandensloven som udgangspunkt finder anvendelse også på tjenestemænd ansat i folkeskolen.

I tjenestemandenslovens § 58 findes regler om muligheden for som tjenestemand at opnå tjenestefrihed. Bestemmelsen har følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 597 af 24. juni 2003:

’§ 58. Vedkommende minister eller den, han bemyndiger dertil, kan give en tjene-

stemmand tjenestefrihed uden løn i en på forhånd fastsat periode af mindst én måneds varighed. Perioden fradrages ved beregning af lønanciennitet.

Stk. 2. Efter retningslinier fastsat af finansministeren kan vedkommende minister eller den, han bemyndiger dertil, indrømme en tjenestemand anden tjenestefrihed uden for den egentlige ferie.

Stk. 3. Såfremt det er foreneligt med tjenestens tarv, kan vedkommende minister eller den, han bemyndiger dertil, imødekomme tjenestemandens anmodning om nedsat tjenestetid for begrænset tid eller indtil videre mod tilsvarende lønudsættelse.

Stk. 4. Bestemmelser om hel eller delvis bevarelse af løn og lønanciennitet under tjenestefrihed efter stk. 2 eller under nedsat tjenestetid fastsættes af finansministeren efter indhentet udtalelse fra Lønningsrådet.'

Efter tjenestemandenslovens § 58 a kan Finansministeren efter indhentet udtalelse fra Lønningsrådet desuden fastsætte regler om at en tjenestemand har ret til tjenestefrihed uden løn til nærmere afgrænsede formål.

En tjenestemand der vælges til Folketinget, har ikke retskrav på tjenestefrihed i den forbindelse, men kan efter de almindelige regler i tjenestemandenslovens § 58 ansøge om tjenestefrihed i den anledning. Se bl.a. Finansministeriet, Personaleadministrativ vejledning, kapitel 28, punkt 31.

I den såkaldte ombuds bekendtgørelse, bekendtgørelse nr. 536 af 25. november 1985 med senere ændringer, findes særlige regler om bl.a. pensions- og lønanciennitet hvis en tjenestemand opnår tjenestefrihed i anledning af valg til Folketinget.

§ 7, stk. 1, og § 8 i bekendtgørelsen har følgende ordlyd:

'§ 7. En tjenestemand, der under medlemskab af folketinget/Europa-Parlamentet ikke udfører tjeneste i stillingen, oppe-

bærer ingen del af den for stillingen fastsatte løn.

...

§ 8. I medfør af § 58, stk. 4, i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken og § 4, stk. 5, i lov om tjenestemandspension er det med lønningrådets tilslutning bestemt, at den tid, i hvilken en tjenestemand har tjenestefrihed eller udfører tjeneste med nedsat tjenestetid for at varetage ombud eller hverv som nævnt i § 1 eller for at bestride hverv som medlem af folketinget/Europaparlamentet, medregnes i lønancienniteten og i pensionsalderen.

Stk. 2. Oprykning til højere lønramme, som ifølge lov eller anden godkendt ordning finder sted efter anciennitet og under forudsætning af tilfredsstillende tjenstlige forhold, foretages uden hensyn til, om den pågældende tjenestemand har opnået tjenestefrihed til varetagelse af de i denne bekendtgørelse omhandlede ombud/hverv.'

Hans Christian Schmidt fik i forbindelse med at han blev valgt ind i Folketinget i 1994, orlov fra sin stilling som viceskoleinspektør ved Sommersted Skole. I marts 1998 blev orloven fornyet, dog således at han nu fik orlov fra en passende stilling inden for folkeskolen svarende til hans tidligere stilling som viceskoleinspektør ved Sommersted Skole.

Hans Christian Schmidt optjener pensionsanciennitet under sin orlov i overensstemmelse med § 8, stk. 1, i ombuds bekendtgørelsen.

b) Orlov i forbindelse med udnævnelse til minister

Ministerpensionslovens §§ 8 og 9 har følgende ordlyd, jf. lov bekendtgørelse nr. 1019 af 17. november 2000:

'§ 8. Besidder en minister ved sin tiltræden hverv i offentlige eller private virksomheders, foretagenders eller institutioners tjeneste, vil disse være at fratræde.

Dog kan han undtagelsesvis med foreløbig billigelse af statsministeren bevare sådanne hverv, hvis varetagelse efter dens skøn ikke kan berede vanskeligheder i udførelsen af hans embedspligt som minister eller i hans forhold til de forskellige statsforvaltningsgrene. Statsministeren skal i så fald straks skriftligt tilstille et af folketingets nedsat udvalg meddelelse herom. Udvalget kan inden forløbet af 14 dage efter meddelelsens modtagelse nægte vedkommende minister tilladelse til at bevare sådanne hverv. Efter forløbet af dette tidsrum meddeler statsministeren folketingets formand, hvilke hverv den vedkommende minister har tilladelse til at varetage.

Stk. 2. Har det i stk. 1 nævnte udvalg endnu ikke konstitueret sig, når statsministerens foreløbige billigelse indhentes, har denne gyldighed, indtil constitutionen har fundet sted. Sagen vil derefter være at behandle som forannævnt.

Stk. 3. Ingen minister må i sin minister-tid overtage noget nyt hverv af den i stk. 1 nævnte art.

Stk. 4. Besidder statsministeren ved et ministeriums tiltræden hverv af den heromhandlede art, skal meddelelse til udvalget finde sted derom, hvis han ønsker at bevare noget af disse, hvorefter der forholdes i overensstemmelse med stk. 1.

Stk. 5. Folketingsvirksomhed er undtaget fra bestemmelserne i denne paragraf.

§ 9. Udnævnes en tjenestemand til minister, kan den af ham hidtil beklædte tjenestemandstilling holdes besat ved konstitution for hans funktionstid, hvis det skønnes forsvarligt af hensyn til stillingens tarv, og for så vidt og så længe konstitutionen i stillingen overhovedet er til-ladt. Statsministeren skal herom give meddelelse til det i § 8 nævnte udvalg, hvorefter der forholdes i overensstemmelse med § 8, stk. 1.'

En minister der ved sin tiltræden har orlov fra en tjenestemandstilling og ønsker

at opretholde denne orlov, skal efter reglerne i § 9 henvende sig til statsministeren herom. Hvis statsministeren tilslutter sig ønsket, informerer han herefter det i § 8 nævnte udvalg der inden for 14 dage kan nægte at orloven opretholdes. Det udvalg der skal gives meddelelse til, er Udvalget for Forretningsordenen der i henhold til et bilag til Folketingets Forretningsorden som sagsområde bl.a. har 'formandens, ministres og statsrevisorers bierhverv'.

Det fremgår af miljøministeriets udtalelse til mig af 13. november 2003 at orienteringen af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i forbindelse med miljøministerens ansøgning om opretholdelse af orloven fra sin tidligere stilling ved udnævnelsen til minister som følge af en misforståelse mellem Statsministeriet og miljøministeren først skete ved Statsministeriets telefax afsendt den 29. oktober 2003, altså efter at jeg første gang havde henvendt mig til Miljøministeriet med spørgsmål om ministerens habilitet. Kopi af statsministerens telefax til udvalget var vedlagt Miljøministeriets udtalelse. I brevet beklager Statsministeriet at orienteringen som følge af den nævnte misforståelse ikke fandt sted umiddelbart efter ministerudnævnelsen i 2001. Miljøministeriet har telefonisk meddelt at Statsministeriet har oplyst at Statsministeriet ikke har modtaget nogen reaktion på den telefax som blev sendt til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.

Jeg har ikke grundlag for at forfølge dette spørgsmål yderligere – herunder hvori den angivne misforståelse nærmere bestod, og hvorledes den var foranlediget – og foretager mig således ikke mere i anledning heraf.

2. Inhabilitet

a) Retsgrundlaget

I forvaltningslovens kapitel 2 er der fastsat regler om personlig, speciel inhabilitet.

Reglerne i § 3, stk. 1, nr. 1, 3 og 5, § 3, stk. 2 og 3, og § 6 har følgende ordlyd:

‘§ 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,

...

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 sagen udfald,

...

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.

...

§ 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.’

Baggrunden for inhabilitetsreglerne er det grundlæggende krav om saglig forvaltning. Forebyggelse af konkrete afgørelser af usaglig karakter er reglernes egentlige mål. 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 herfor eller i hvert fald af omverdenen (borgeren) kunne opfattes som risikable og dermed 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 (1999), s. 143-145, og Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 252 og 253.

Hovedkriteriet vedrørende personlig, speciel inhabilitet fremgår af § 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 fremhævede tilfælde af dette generelle hovedkriterium.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, foreligger der inhabilitet for den der er part i sagen eller i øvrigt har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen. Reglen dækker inhabilitetsgrundsættningens centrale område. En person som er part i en sag, f.eks. som ansøger eller som den en bebyrdende afgørelse vil rette sig imod, er efter reglen klart inhabil også selv om sagen indholdsmæssigt har mindre betydning for den pågældende, f.eks. en ansøgning om et mindre beløb. Også andre interesser end rent økonomiske kan begrunde inhabilitet. Se bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 76 og 77, og Steen Røns-

holdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling (2001), si. 219ff.

Det er imidlertid antaget at også den hvis interesse i sagen er af mere indirekte karakter, dvs. at inhabilitetsgrunden ikke direkte er knyttet til den pågældende person, men f.eks. beror på en række mellemled, kan være inhabil. En sådan interesse kan bl.a. foreligge hvor en person er indehaver af flere offentlige hverv, og hvor en sag der er til behandling, berører vedkommendes egne tjenstlige forhold eller den gren af forvaltningen hvor han er ansat. Problemet er navnlig aktuelt inden for kommunalforvaltningen. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 166 og 167, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 96-99, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 221-223, og Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 256 og 257.

Efter forvaltningslovens § 6, stk. 1, gælder at den der er bekendt med at der for den pågældende foreligger en af de inhabilitetssituationer som er nævnt i § 3, stk. 1, snarest skal underrette sin foresatte inden for myndigheden herom medmindre det er åbenbart at forholdet er uden betydning. Det følger af bestemmelsen at området for underretningspligten ikke alene omfatter de tilfælde hvor der må antages at foreligge inhabilitet, men også tilfælde hvor inhabilitet ikke på forhånd åbenbart kan afvises. Se bl.a. den sag der er gengivet i Folketinget Ombudsmands beretning for 1987, s. 199ff*.

b) Den konkrete sag

Som det fremgår af sagen, har Hans Christian Schmidt ikke ved orlovens udløb ret til at vende tilbage til en bestemt stilling ved Vojens Kommunes skolevæsen. Retten til at vende tilbage angår en hvilken som helst stilling ved kommunens skolevæsen som er passende, og som svarer til

den tidligere stilling som viceskoleinspektør ved Sommersted Skole. Det nærmere indhold af den stilling som ved orlovens ophør i givet fald skal tilbydes Hans Christian Schmidt, afgøres til den tid af Vojens Kommune på grundlag af kommunens almindelige ret til at lede og fordele arbejde af den pågældende art og i overensstemmelse med § 12, stk. 1, i Tjenestemandregulativet af 1991 (svarende til § 12, stk. 1, 1. pkt., i tjenestemandsløven). Efter denne regel har en tjenestemand pligt til inden for sit ansættelsesområde at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører at stillingen ikke længere kan anses for passende for den pågældende. I samme omfang kan det pålægges tjenestemanden at overtage en anden stilling. Afgørelser af denne karakter er således i vidt omfang skønsmæssige.

Under disse omstændigheder vil en person som har orlov – og som ikke anser tilbagevenden for urealistisk – i almindelighed kunne have en vis personlig interesse i at sikre sig det mest optimale indhold af den stilling som det ved orlovens ophør kan blive aktuelt at vende tilbage til.

I situationer af denne karakter kan der være en risiko for at den pågældende person i sit arbejde i forvaltningen – bevidst eller ubevidst – medvirker til helt eller delvis usaglige begunstigelser af den tidligere og muligt kommende arbejdsgiver for at fremme sine interesser i at kunne vende tilbage til en stilling med det mest optimale indhold. Selv om den berørte person måske selv vil og kan afvise at der foreligger en sådan risiko, vil det dog udadtil kunne fremtræde anderledes; og dette hensyn – omverdenens tillid til at myndighedsudøvelsen foregår strengt sagligt – må efter forvaltningslovens regler og deres forarbejder ligeledes tages i betragtning ved overvejelserne om mulig inhabi-

litet. De anførte forhold kan efter omstændighederne være af en sådan styrke, sammenholdt med sagens karakter, at den pågældende er inhabil, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1 og 2.

I den konkrete sag om tildeling af midler fra velfærdspuljen til Sommersted Skole/Vojens Kommune i forbindelse med erhvervelsen af ejendommen Perleholm var det efter min opfattelse ikke åbenbart at en række forhold var uden betydning for spørgsmålet om inhabilitet, således som det kræves efter forvaltningslovens § 6, stk. 1, dersom man under de givne omstændigheder skal kunne undlade at gøre sig nærmere overvejelser og træffe foranstaltninger til afklaring eller afværgelse af spørgsmålet om mulig inhabilitet. Jeg henviser herved navnlig til følgende:

1. Hans Christian Schmidt havde på tidspunktet for sin deltagelse i sagens behandling fortsat orlov fra kommunens skolevæsen; han havde flere gange forinden taget skridt til at opretholde og forny denne orlov. Samtidig optjente, og optjener, Hans Christian Schmidt under hele orlovsperioden fra Vojens Kommune fuld pensionsanciennitet.
2. Sagen angik en begunstigelse af den skole, det skolevæsen og den kommune som Hans Christian Schmidt tidligere havde haft en ledende stilling ved, og hvortil han efter den pensionsgivende orlov har ret til at vende tilbage. I tilfælde af hans tilbagevenden vil skolevæsenet og kommunen have et ikke ubetydeligt råderum i henseende til hvilken stilling og hvilket stillingsindhold der i givet fald bliver tale om.
3. Hans Christian Schmidt havde som minister afgørende indflydelse på behandlingen og afgørelsen af sagerne om tildeling af midler fra velfærdspuljen til Sommersted Skole/Vojens Kommune i forbindelse med erhvervelsen af ejendommen Perleholm. Han traf herved en afgørelse som afveg fra det der oprinde-

lig var indstillet fra Skov- og Naturstyrelsen. Jeg bemærker herved at det (uanset ministeriets bemærkninger herom i udtalelsen af 13. november 2003) for mig at se stadig må stille sig tvivlsomt hvorvidt den etablerede praksis vedrørende medfinansiering blev fraveget ved Hans Christian Schmidts afgørelse. Selv om bevillingen blev afholdt af den ordinære naturforvaltningsbevilling der åbnede rum for varierende medfinansieringsgrader, anbefalede Skov- og Naturstyrelsen i sin indstilling af 9. april 2003 dog klart 'at huset på ejendommen vil blive solgt fra, medmindre der findes lokal medfinansiering til denne del af erhvervelsen'.

Det er således efter min opfattelse en fejl at Hans Christian Schmidt ikke undergav spørgsmålet om sin mulige inhabilitet i sagen nærmere overvejelse. Jeg henviser herved til bemærkningen i ministeriets udtalelse af 21. oktober 2003 om 'at sagen ikke har givet ham [ministeren] anledning til tvivl om, at han var utvivlsomt habil, hvorfor der heller ikke har været anledning til underretning efter forvaltningslovens § 6'.

Som anført skal man efter forvaltningslovens § 6, stk. 1, snarest underrette sin foresatte såfremt de i bestemmelsen anførte omstændigheder foreligger. Bestemmelsen må opfattes således at den fastlægger en hovedregel der finder anvendelse i de typiske tilfælde inden for offentlige myndigheder. Også andre fremgangsmåder end underretning af den foresatte kan efter omstændighederne finde anvendelse. Af Justitsministeriets Vejledning til Forvaltningsloven, 1986, pkt. 25, til bestemmelsen fremgår det således at en formand for et kollegialt organ, f.eks. en borgmester, vil kunne give underretning til viceborgmesteren. Også andre forholdsregler kan tænkes, blandt andet i de situationer hvor der ikke er nogen egentlig foresat, eller hvor det udtrykkeligt er

fastsat at den pågældende leder selv skal tage stilling til sin mulige inhabilitet.

Selv om statsministeren ikke formelt kan anses for den enkelte ressortministers foresatte i forvaltningslovens § 6's forstand, udøver statsministeren dog efter almindelig statsretlig opfattelse en tilsynslignende funktion over for de enkelte ministre (jf. bl.a. Fagligt Ethiske Principper. Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993), s. 139 og 140, Jens Peter Christensen, Ministeransvar (1997), s. 325 og 342, og Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave (2001), s. 82 og 83). I den her omhandlede sammenhæng er det derfor mest nærliggende at opfatte statsministeren som den der bør underrettes i overensstemmelse med principperne i § 6. Udgangspunktet må således være at Hans Christian Schmidt skulle have underrettet statsministeren i overensstemmelse med principperne i forvaltningslovens § 6, stk. 1. Herefter havde statsministeren kunnet træffe afgørelse om hvorvidt de omtalte forhold bevirkede at Hans Christian Schmidt var inhabil, og i givet fald have draget de nødvendige konsekvenser heraf, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 2 og 3. (Se som et eksempel herpå den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 67ff*, hvor statsministeren overtog en sag fra Fiskeriministeriet efter at der var rejst spørgsmål om fiskeriministerens habilitet i sagen): Spørgsmålet om den eventuelle inhabilitet ville dermed i forhold til Hans Christian Schmidt være afklaret.

Jeg vil imidlertid ikke afvise muligheden af at man som minister i stedet for at underrette statsministeren kan træffe andre og mindre vidtgående foranstaltninger når det drejer sig om sager der ikke påkalder sig ministerens særlige politiske interesse. Såfremt ministeren i samråd med sine embedsmænd efter nøje overvejelse når frem til at der trods de foreliggende forhold ikke er tale om egentlig inhabi-

tet, vil ministeren i lyset af sagens karakter og betydning kunne vælge at overlade sagens reelle afgørelse til sin administration i nøje overensstemmelse med sædvanlig praksis eller fremgangsmåde på det pågældende område. – Spørgsmålet om de forhold der kunne pege på eventuel inhabilitet, ville dermed efter omstændighederne være afværget.

Anvendes denne sidstnævnte fremgangsmåde, må der udarbejdes et notat om de overvejelser der er blevet gjort vedrørende ministerens habilitet og følgerne heraf. Se om den forvaltningsretlige notatpligt bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 413 og 414, og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 152 og 153.

Sammenfattende må jeg anse det for en fejl at Hans Christian Schmidt under de foreliggende omstændigheder ikke undergav spørgsmålet om sin mulige inhabilitet i sagen nærmere overvejelse og traf foranstaltninger til afklaring eller afværgelse af spørgsmålet. Hans Christian Schmidts behandling af sagen må af denne grund anses for beklagelig.

Jeg har gjort Hans Christian Schmidt og Miljøministeriet bekendt med min opfattelse. Samtidig har jeg meddelt ministeren og ministeriet at jeg går ud fra at man i fremtiden vil være opmærksom på at forholde sig i overensstemmelse med principperne i forvaltningslovens § 6, stk. 1, og de dertil knyttede retsgrundsætninger når der måtte være anledning til det.

Jeg er bekendt med at Statsminister Anders Fogh Rasmussen i brev af 15. oktober 2003 til Finansminister Thor Pedersen har bedt finansministeren gennemgå de gældende regler vedrørende forvaltningen af tilskudsmidler med henblik på en vurdering af om der er behov for en klargøring eller opstramning. Jeg går ud fra at den nævnte problemstilling vedrørende mini-

stres habilitet indgår i denne gennemgang.”

NOTER: (*) FOB 1987, s. 199, og FOB 1990, s. 67.

8-2. Vejledning i forbindelse med eksport af affald

Forvaltningsret 115.1 – 115.2.

En virksomhed overvejede at eksportere et affaldsprodukt der var omfattet af EU's forordning om overførsel af affald. Virksomheden bad Miljøstyrelsen om vejledning i forbindelse med udfyldelse af et anmeldelseskema til modtagerlandet. Miljøstyrelsen oplyste bl.a. at danske grænseværdier skulle overholdes selv om affaldet blev eksporteret. Virksomheden bad herefter Miljøstyrelsen oplyse lovhjemlen for dette krav, og styrelsen svarede efter 6½ måned.

Ombudsmanden mente at Miljøstyrelsens sene svar var meget kritisabelt, og udtalte at Miljøstyrelsens vejledning var for kortfattet og utilstrækkelig. Vejledningen var også mangelfuld fordi Miljøstyrelsen havde undladt at informere virksomheden om oplysninger som styrelsen havde indhentet fra det potentielle modtagerland, og om at styrelsen på et tidspunkt havde ændret retsopfattelse med hensyn til fortolkning af forordningen om overførsel af affald.

En begæring om aktindsigt som var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, besvarede Miljøstyrelsen efter 1 år og 7 måneder. Dette mente ombudsmanden var særdeles kritisabelt. (J.nr. 2001-1403-113).

En virksomhed, A, havde siden begyndelsen af 1990'erne modtaget slam fra kommunale spildevandsanlæg og bearbejdet det til slampiller som bl.a. kan anvendes til brændsel eller som gødning. På grund af visse grænseværdier i slambekendtgørelsen kunne slampillerne ikke anvendes som jordforbedringsmiddel i Danmark, og på grund af ændringer i lov om affaldsafgift var det ikke længere rentabelt for virksomheden at sælge pillerne til forbrænding. A havde derfor søgt at eksportere slampillerne.

I juli 2000 fik A mulighed for at indgå kontrakt med et tysk selskab som ville aftage 3.000 tons slampiller til kompostering. På den baggrund rettede A i brev af 1. august 2000 henvendelse til Miljøstyrelsen med følgende forespørgsel:

"...

Før vi sender anmeldelsesformularen til Tysklands kompetente myndighed, vil jeg gerne høre fra Dem, om vedlagte anmeldelsesformular er rigtigt udfyldt og om kontrakten, som vi selv har oversat til engelsk, kan bruges.

Vil De venligst telefonere Deres kommentar til mig."

Miljøstyrelsen svarede Dem i brev af 3. august 2000. Styrelsen anførte følgende:

"Miljøstyrelsen har modtaget Deres anmeldelse og har følgende bemærkninger:

De bedes venligst sende os nogle analyser på de pågældende slambændelsespiller. Ved udspreddning på jord skal grænseværdierne i den danske slambekendtgørelse være overholdt også selvom affaldet eksporteres.

Har (K) Kommune anvist affaldet til eksport til Tyskland?

De bedes oplyse, hvem der er slutmodtagere (lokaliteterne hvor komposten skal spredes) det vil sige navne, adresser i Tyskland.

Hvad angår kontrakten skal udløbstiden stemme overens med tilladelsens udløbstid. Formuleringen der skal bruges er angivet i vedlagte udkast til kontrakt."

Miljøstyrelsen bad samtidig A om at indbetale et gebyr på 2.950 kr. Styrelsen henviste i den forbindelse til § 3 i Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 971 af 19. november 1996 om import og eksport af affald.

A skrev herefter til Miljøstyrelsen den 7. august 2000. Af brevet fremgik bl.a. følgende:

”Kravet om, at grænseværdierne i den danske slambekendtgørelse skal være overholdt selvom slambrændselspillerne eksporteres, bevirker, at anmeldelsen ikke fremsendes.

De bedes i øvrigt oplyse lovhjemmelen for dette krav, som jeg ikke har kunnet finde i min lovsamling.

Slambrændselspillerne kan ikke overholde kravet om indhold af PAH; – et krav, der ikke findes i Tyskland, men kun i Danmark.

Vi betaler det gebyr, De opkræver, men vil søge beløbet tilbage, idet vores brev af 1. august 2000 ikke var nogen anmeldelse, men en forespørgsel om vejledning.”

I brev af 22. august 2000 beklagede Miljøstyrelsen at A ved en fejl var blevet afkrævet gebyr i forbindelse med sin forespørgsel om anmeldelse af eksport af affald. Styrelsen oplyste at det betalte beløb ville blive returneret til A.

I brev af 4. oktober 2000 rettede A på ny henvendelse til Miljøstyrelsen. Virksomheden anførte at det tyske firma havde meddelt at man ikke var bekendt med at behandling af tørret slam i Tyskland var undergivet danske regler selv om slammet havde dansk oprindelse. Virksomheden gentog derfor spørgsmålet om lovhjemlen til at kræve at tørret slam der eksporteres til kompostering i et andet land, skulle overholde grænseværdierne i den danske slambekendtgørelse. A oplyste endvidere at der i Tyskland fandtes grænseværdier for nogle andre stoffer end i Danmark, men at analyse af de pågældende stoffer var ret kostbar. A ville derfor ikke lade sådanne analyser udføre før virksomheden havde fået svar på sit spørgsmål om lovhjemmel. Under henvisning til Miljøstyrelsens anmodning i brev af 3. august 2000 vedlagde A en analyse af slampillerne foretaget af et miljøcenter (C) på grundlag af en prøve udtaget af Århus Amts miljøkontor.

Det fremgår af sagens akter at Miljøstyrelsen den 2. november 2000 sendte en telefax

til Umweltbundesamt i Tyskland med forespørgsel om hvilken myndighed der – i det område i Tyskland hvor modtageren af A's slampiller var beliggende – havde kompetence i forbindelse med den grænseoverskridende affaldshandel. Miljøstyrelsen kontaktede A telefonisk samme dato med samme forespørgsel. I telefax af 7. november 2000 rykkede Miljøstyrelsen Umweltbundesamt for svar.

A svarede i brev af 7. november 2000 Miljøstyrelsen at den påtænkte tyske modtager af slampillerne havde oplyst at den kompetente tyske myndighed var Staun Schwerin. A bad samtidig Miljøstyrelsen om aktindsigt i styrelsens eventuelle korrespondance med de tyske myndigheder i form af kopier af brevveksling eller notater om telefonsamtaler.

I brev af 4. januar 2001 skrev A på ny til Miljøstyrelsen og bad om inden 14 dage at modtage svar på det tidligere stillede spørgsmål om lovhjemlen for at kræve grænseværdierne i slambekendtgørelsen overholdt i forbindelse med eksport af tørret slam til kompostering i et andet land.

A rykkede for svar på sin henvendelse i brev af 14. februar 2001. A oplyste endvidere at virksomheden ønskede at klage over Miljøstyrelsens sagsbehandling til højere myndighed eller til ombudsmanden, og bad derfor om klagevejledning.

Det fremgår af en e-mail af 16. februar 2001 at Miljøstyrelsen denne dato telefonisk kontaktede Umweltbundesamt i Tyskland med nogle spørgsmål. Den tyske myndighed svarede bl.a. følgende i den pågældende mail:

”Mixtures of sewage sludge and other materials are sewage sludges after German sludge ordinance (AbfKlärV § 2 Abs. 2, Satz 4). (This includes also wood from the building sector and opens so far unfortunately in the moment a lot of possibilities ...). After composting we get sludge-composts, which have been utilised after the German Sewage slud-

ge ordinance. Values for PAH doesn't exist in the moment.

With respect to the third draft of the new sludge directive (PAH – 6mg/kg) an export of sludges with 220 mg/kg PAH to Germany is not acceptable. I discussed this also with (...) from the Fed. Env. Ministry.”

I brev af 21. februar 2001 meddelte Miljøstyrelsen A følgende svar på virksomhedens spørgsmål om lovhjemmel:

”Som svar på Deres brev af 4. januar 2001 kan jeg oplyse, at lovhjemmelen til forbuddet mod eksport fremgår af Rådets Forordning nr. 259/93 af 1. februar 1993, artikel 7, stk. 4 a), 2. pind.”

Den 22. februar 2001 sendte Umweltbundesamt en e-mail til Miljøstyrelsen som svar på en forespørgsel om eksport af affald indeholdende PAH. Svaret var følgende:

”...

There are no limits at all for PAH in sewage sludge in Germany. However there are some limits in the soil protection ordinance (a copy of it in German is attached). The concentration of benzo(a)pyren should not exceed 1 mg/kg ds in agricultural soil. The sum concentration of 15 different PAHs (according to list of the U.S. EPA) should not exceed 0,2 micrograms per liter in the soil water.

Although there are no PAH limits for sewage sludge in Germany, we would not recommend exporting sludge pellets for fertilizer use from Denmark to Germany, if they don't meet the Danish standards for agricultural use.”

Miljøstyrelsen sendte den 28. februar 2001 C's analyse af A's slampiller til den tyske myndighed Staun Schwerin. Den tyske myndighed svarede tilbage i en e-mail af 1. marts 2001. Heri blev bl.a. anført følgende:

”The sludge input (...) must not exceed the following analytical results (mg/kg TS; dry sludge) (Ordinance for Sludges; Klärschlamm-Verordnung)

...

If sludge or sludge pellets are mixed with other materials (...), each waste for itself has to fulfil the above conditions before mixing and the mixture itself, too (that means at least four extensive chemical analyses, depending on the total mass). In addition the used wood has to be free from hazardous components (...). In my opinion it is very difficult to guarantee that wood from torn down buildings is nearly as free from contaminations as natural, non treated wood.

So if all conditions ref. to *actual* analytical results are in correspondence with the conditions of the Ordinance of Sludges I cannot raise any objections against the shipment of the wastes, neither in mixture nor unmixed.”

Miljøstyrelsen stillede herefter nogle uddybende spørgsmål til Staun Schwerin i en e-mail af 2. marts 2001.

I brev af 8. marts 2001 kommenterede A Miljøstyrelsens svar af 21. februar 2001 vedrørende lovhjemmel idet virksomheden fandt svaret ufyldestgørende. Som begrundelse herfor anførte A følgende:

”...

Den Rådsforordning, De henviser til, har følgende indledning:

’De kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder kan gøre begrundet indsigelse mod den påtænkte overførsel.’

Der er ikke nogen begrundelse i Deres svar.

De har været 6 måneder om at svare på, med hvilken hjemmel De i august 2000 forlangte slambekendtgørelsens analysekrav opfyldt, så der har været tid nok til at give den lovbefalede begrundelse, hvis en sådan eksisterer.

Selve bestemmelsen, De henviser til indledes således:

’ – såfremt overførslen ikke er i overensstemmelse med nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse m.m.’

Mod hvilke nationale retsforskrifter strider den ansøgte overførsel?

Kan man henvise til analysekrav om jordbrugsanvendelse i Danmark for at standse en overførsel til Tyskland, hvor man selvfølgelig også har et sæt analysekrav for jordbrugsanvendelse?

Og selvom man antager, at bestemmelserne kan fortolkes sådan, at både afsender- og modtagerlandets specifikke analysekrav for jordbrugsanvendelse skal være opfyldt, så er det svært at argumentere for, at overførslen strider mod hensynet til miljøbeskyttelse.

Som vi skrev til Dem d. 4. oktober 2000, findes der ikke grænseværdier for PAH i Tyskland, men derimod grænseværdier for Dioxin.

PAH-kravet, som vores slampiller ikke kan overholde, er valgt i Danmark, fordi PAH's tilstedeværelse kan indikere tilstedeværelse af Dioxin, se vedlagte avisomtale af den debat, der var i forbindelse med indførelse af PAH-kravene.

Det høje indhold af PAH i vores slambrændelsespiller hidrører fra tørringen – direkte røggastørring – med (klorfri) svær fuelolie, som ikke udvikler Dioxin, men sodpartikler, som analysen medregner i PAH-værdien.

Hvis pillerne var sendt til Tyskland, var de i forvejen blevet analyseret direkte for Dioxin. Tyskerne nøjes ikke med en indikation fra et stof, som kan hidrøre fra alt muligt andet.

Som vi skrev til Dem den 4. oktober 2000, ønskede vi ikke at lade den kostbare dioxinanalyse udføre, før vi havde fået svar på vores spørgsmål om lovhjemmelen til at blokere for overførslen.

Vi konkluderer derfor,
at de krav, De meddelte os i Deres brev af 3. august 2000, ikke havde hjemmel i loven,
at den lov, De nu henviser til, kræver en begrundelse som ikke blev givet,
at der i relation til miljøbeskyttelse ikke var noget i kravene, som der ikke er taget højde for i Tyskland.

Vi skal derfor gentage vores spørgsmål fra d. 14. februar 2000:

Til hvilken myndighed skal klage over Miljøstyrelsens sagsbehandling rettes, forinden vi går til Folketingets Ombudsmand?"

Miljøstyrelsen skrev herefter følgende til A i brev af 15. marts 2001:

"Det er korrekt, at transportforordningen giver mulighed for at gøre såkaldt *begrundet indsigelse* – men der er visse betingelser, der skal være opfyldt, inden der kan gøres indsigelse.

Når en affaldsproducent ønsker at eksportere affald, skal det klassificeres efter OECD's affaldslistes. Hvis affaldsproduktet ikke findes på den grønne liste, skal eksporten anmeldes både til modtagerlandet og til Miljøstyrelsen. Anmeldelsen skal indeholde detaljerede oplysninger om affaldets type, oprindelse og destination.

Når anmeldelsen er fuldstændig, sendes en bekræftelse af modtagelsen, hvorefter der er 30 dage til at gøre begrundet indsigelse mod eksporten.

Miljøstyrelsen har endnu ikke modtaget kopi af anmeldelsen af overførslen af slampiller til Tyskland, men har indtil nu ydet vejledning i forbindelse med en forespørgsel om overførsel. Der kan ikke gøres begrundet indsigelse, før der foreligger en anmeldelse."

I en e-mail af 16. marts 2001 besvarede den tyske myndighed Staun Schwerin Miljøstyrelsens e-mail af 2. marts 2001. Den tyske myndighed skrev følgende:

"...

Although we know about possible contamination, I would require tests of the wood before shipment, because each decision has to be legally justified with respect to the actual case."

A kommenterede Miljøstyrelsens svar i brev af 19. marts 2001. A opregnede sagsforløbet siden virksomhedens anmodning om vejledning i brev af 1. august 2000, og på den baggrund bad A for tredje gang om at få oplyst hvilken myndighed virksomheden skulle rette henvendelse til med en klage over Mil-

jøstyrelsens sagsbehandling før en klage til Folketingets Ombudsmand.

Miljøstyrelsen svarede A i brev af 23. marts 2001. Styrelsen redegjorde for sin opfattelse af sagsforløbet og anførte derefter følgende:

"...

Proceduren er normalt, at den originale anmeldelsesblanket sendes til modtagerlandet, og en kopi sendes til afsenderlandets kompetente myndighed. Det er denne kopi, der henvises til i brevet. Da transporten på nuværende tidspunkt endnu ikke er anmeldt til de tyske myndigheder, kan der endnu ikke gøres begrundet indsigelse – i den formelle betydning, der fremgår af transportforordningen. Miljøstyrelsen har derfor på nuværende tidspunkt ikke gjort indsigelse efter transportforordningens regler.

Miljøstyrelsen kan imidlertid allerede nu – som en vejledende information – informere Dem om, at såfremt De fremsender en anmeldelse, vil Miljøstyrelsen gøre begrundet indsigelse mod overførslen med hjemmel i artikel 7, stk. 4, 2. pind i transportforordningen.

Til Deres spørgsmål om muligheder for at klage inden en evt. klage til Folketingets Ombudsmand, kan vi henvise til § 13 i bekendtgørelse om import og eksport af affald, hvoraf det fremgår, at afgørelser efter transportforordningen ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed."

A rettede herefter henvendelse til mig i brev af 24. april 2001. Virksomheden klagede over at Miljøstyrelsen ikke ville oplyse om gældende ret i forbindelse med den påtænkte grænseoverskridende transport af affald og over styrelsens sagsbehandling som A anså for at være i strid med grundlæggende forvaltningsretlige principper.

Den 19. februar 2002 sendte A mig et omfattende notat om eksport af slampiller til Tyskland udarbejdet af professor B den 17. februar 2002. Notatet indeholder bl.a. en redegørelse for om slampiller skal anses som

affald, en vurdering af de krav Miljøstyrelsen stillede i brev af 3. august 2000 til A, og en vurdering af hvilke betingelser der skal være opfyldt for at gøre begrundet indsigelse mod en påtænkt overførsel af affald. Med hensyn til Miljøstyrelsens sagsbehandling anføres det i notatet at vejledningen forekommer mangelfuld, at anmodningen om aktindsigt fortsat ikke er besvaret, og at det forekommer ubegribeligt at styrelsen gav et forhåndsafslag når styrelsen selv var opmærksom på at der kun kunne fremsættes begrundede indsigelser.

Jeg bad i brev af 28. februar 2002 Miljøstyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen over styrelsens vejledning og sagsbehandling i forbindelse hermed. Navnlig bad jeg styrelsen udtale sig om hvorvidt styrelsens vejledning havde opfyldt kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1, til vejledningspligtens indhold. Jeg bad endvidere om at Miljøstyrelsens udtalelse blev sendt til mig via Miljøministeriet så ministeriet fik lejlighed til at udtale sig om klagen. I brev af samme dato orienterede jeg A om mit brev til Miljøstyrelsen og præciserede samtidig at min undersøgelse angik spørgsmålet om hvorvidt Miljøstyrelsen havde opfyldt bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, om en forvaltningsmyndigheds vejledningspligt.

Det fremgår af sagens akter at Miljøstyrelsen den 10. juni 2002 imødekom A's anmodning af 7. november 2000 om aktindsigt i styrelsens korrespondance med de tyske myndigheder om spørgsmålet om en eventuel eksport af slampillerne til Tyskland. Miljøstyrelsen beklagede at A's anmodning om aktindsigt ikke var blevet imødekommet rettidigt.

Den 17. juni 2002 sendte Miljøministeriet mig en redegørelse af 2. maj 2002 udarbejdet af Miljøstyrelsen om styrelsens vejledning og sagsbehandling i sagen vedrørende A. Miljøstyrelsen redegjorde først kort for sagens forløb og anførte herefter følgende bemærkninger til sagen:

"Miljøstyrelsen skal indledningsvis henlede Ombudsmandens opmærksomhed på, at der efter § 3, stk. 1, i bekendtgørelse om import og eksport af affald er knyttet et gebyr på 2.950 kr. til behandling af sager om anmeldelse af import eller eksport af affald. Beløbet skal betales samtidig med fremsendelse af anmeldelsen, og beløbet tilbagebetales ikke, hvis den anmeldte affaldstransport ikke kan accepteres. Formålet med gebyret er at finansiere Miljøstyrelsens ressourceforbrug ved behandling af sager om grænseoverskridende transport af affald.

Trods gebyrfinansieringen anerkender Miljøstyrelsen naturligvis pligten til efter forvaltningslovens § 7 i fornødent omfang at yde vejledning om spørgsmål inden for styrelsens område. Dog er det Miljøstyrelsens opfattelse, at vejledningspligten ikke kan være så omfattende, at den reelt vil svare til en skyggesagsbehandling af en eksportanmeldelse, idet det i så fald vil være let for en potentiel affaldseksportør at spare gebyret ved først at anmelde den konkrete affaldstransport efter at vedkommende har fået bekræftet, at anmeldelsen vil blive accepteret.

Generelt er det Miljøstyrelsens opfattelse, at der i den konkrete sag er givet en god vejledning om adgangen til at eksportere slambrændelsespiller til kompostering i Tyskland. Allerede i Miljøstyrelsens brev af 3. august 2000 tilkendegives, at det er Miljøstyrelsens opfattelse, at danske slambrændelsespiller ikke må eksporteres til en anvendelse i udlandet, som vil være i strid med de danske regler for anvendelse af slam. Da (A) er opmærksom på at slambrændelsespillerne ikke opfylder den danske grænseværdi for PAH, er det således meget tidligt klart, at Miljøstyrelsen ikke finder, at den påtænkte affaldseksport lovligt kan ske. Hermed har (A) fået en vejledning, som kan benyttes som grundlag for at afgøre, om man ønsker at gå videre med en eksportanmeldelse.

Miljøstyrelsen erkender dog, at styrelsen først 21. februar 2001 oplyser, at det formelle grundlag for en indsigelse vil være EU's

transportforordning. Da (A) har bedt om at få dette oplyst allerede i august 2000 medgiver Miljøstyrelsen, at denne svarfrist ikke er tilfredsstillende, hvorfor den beklages. Den lange svarfrist skyldes, at fortolkningen af transportforordningen art. 7, [4]a), 2. pind er kompliceret, og at Miljøstyrelsen inden afsendelsen af svaret ønskede at overveje spørgsmålet grundigt.

Som oplyst af klageren modtog Miljøstyrelsen i februar 2001 en åbningskrivelse fra EU-Kommissionen vedrørende de danske affaldsregler. I forbindelse med besvarelsen af denne henvendelse sendte Miljøstyrelsen den 15. maj 2001 et brev til samtlige landets kommuner for at præcisere den danske fortolkning af transportforordningen. Af kommunebrevet fremgår, at Miljøstyrelsen efter transportforordningens art. 7 kan gøre indsigelse mod eksport af affald i en række situationer og som eksempel herpå nævnes, at 'eksporten vil være i strid med nationale love eller retsfor skrifter – dvs. eksporteres til et formål, som det ikke må anvendes til i Danmark eller til en miljømæssigt ringere behandling end den der er foreskrevet i Danmark.' EU-Kommissionen har på nuværende tidspunkt ikke gjort indsigelse mod denne fortolkning af transportforordningen.

I klagen til Ombudsmanden anføres, at Miljøstyrelsen ikke har imødekommet en anmodning om aktindsigt. Til dette skal Miljøstyrelsen for det første henvise til, at i Miljøstyrelsens journalsystem er det i april 2001 noteret, at anmodningen er besvaret ved personligt besøg. I forbindelse med besvarelsen af Ombudsmandens henvendelse er Miljøstyrelsen blevet i tvivl om dette er korrekt eller om henvendelsen rent faktisk aldrig er blevet besvaret. Miljøstyrelsen har derfor kontaktet (A) for at få opklaret hvilke sagsakter firmaet mangler kopi af."

Ved fremsendelsen af Miljøstyrelsens redegørelse anførte Miljøministeriet følgende i brevet til mig:

"...

Ministeriet skal til Ombudsmandens ori-

entering (...) fremsende vedlagte 2 bekendtgørelser, dels bkg. nr. 971 af 1996 (affalds-eksport-import) med bilag, herunder EØF-forordning nr. 259/93, dels bkg. nr. 49 af 2000 (slambkg.).

Som det fremgår af § 13, jfr. § 2 i bkg. nr. 971 er Miljøstyrelsens afgørelser administrativt endelige, idet de ikke af parter kan indbringes for anden administrativ myndighed. Af EØF-forordningens art. 10 fremgår, at overførsel (her eksport) af affald også kræver afsendelsesmyndighedens (her Miljøstyrelsens) samtykke, og i art. 7 nr. 4a, 2. pind er anført hjemmelsmæssig baggrund for stillingtagen.

Som det fremgår af Miljøstyrelsens tidligere omtalte redegørelse af 2. maj 2002 (bemærkninger – side 3, 4. afsnit) beklager styrelsen, at den først efter ½ år oplyste klager om hjemmelen i EØF-forordningen. Styrelsen nævner til slut i redegørelsen (bemærkninger – side 4) spørgsmålet om klagers aktindsigt, og styrelsen har den 10. juni 2002 (vedlagt kopi af brev) skrevet til klager og fremsendt korrespondance med tyske myndigheder samt i brevet over for klager beklaget den ikke rettidige imødekommelse af klagers anmodning om aktindsigt.

...”

A fremsatte bemærkninger til Miljøstyrelsens og Miljøministeriets udtalelser i brev af 7. august 2002 og vedlagde et supplerende notat af 13. juli 2002 udarbejdet af professor B.

Jeg sendte den 30. august 2002 kopi af A's brev af 7. august 2002 med bilag til Miljøstyrelsen og bad om styrelsens eventuelle bemærkninger til materialet. Jeg bad endvidere om at styrelsens svar blev sendt til mig via Miljøministeriet så ministeriet også fik lejlighed til at fremsætte eventuelle bemærkninger.

Den 30. april 2003 sendte Miljøministeriet mig et notat af 17. marts 2003 indeholdende Miljøstyrelsens supplerende bemærkninger til sagen. Ministeriet afgav ingen bemærk-

ninger hertil. Af Miljøstyrelsens notat fremgik følgende:

”...

Miljøstyrelsen ønsker indledningsvis at afvise påstanden om, at styrelsen har søgt at vildlede, og at dække denne vildledning ved at få de tyske myndigheder til at meddele et afslag på eksport. Styrelsen har i stedet i overensstemmelse med sædvanlig praksis undersøgt hvilke regelsæt, der kunne komme i betragtning, når spørgsmålet om lovligheden af eksport af slampiller til Tyskland skulle afgøres. Denne fremgangsmåde må efter Miljøstyrelsen betragtes som et led i en loyal rådgivning, idet styrelsen ved også at søge information om, hvordan de tyske myndigheder ville forholde sig til en anmeldelse, har fremskaffet information, der evt. kunne beskytte (A) mod en forgæves anmeldelse.

Styrelsen har tidligere beklaget, at den ønskede aktindsigt ikke blev givet rettidigt, og har efterfølgende fremsendt de ønskede dokumenter.

Til de konkrete kritikpunkter, der fremgår af det supplerende notat, udarbejdet af (B), bemærkes følgende:

Det er korrekt, at Miljøstyrelsen i sin redegørelse for sagen ikke oplyser, at styrelsen inden den 28. februar 2001 har haft uformelle kontakter til de tyske myndigheder. At disse oplysninger ikke udtrykkeligt fremhæves i den korte redegørelse for sagens forløb er på ingen måde udtryk for et ønske om at skjule denne kontakt. Oplysninger herom fremgår da også af de sagsakter, som er fremsendt sammen med redegørelsen.

Miljøstyrelsen er ikke i besiddelse af et svar på styrelsens henvendelse af 7. november 2000 til de tyske myndigheder. Sandsynligvis er der aldrig modtaget noget svar herpå.

Miljøstyrelsen har ikke søgt at påvirke de tyske myndigheder til at gøre indsigelse, men har som et led i afklaringen af hvilket regelsæt, der gælder, også søgt oplysninger om, hvordan de tyske myndigheder, som

importmyndigheder, vil vurdere en eventuel importsag.

I vurderingen af spørgsmålet om lovligheden af eksport af slampiller, som ikke overholder den danske slambekendtgørelse, indgår spørgsmålet om fortolkning af transportforordningens indsigelsesgrunde.

Efter transportforordningens art. 7, stk. 4, 2. pkt., kan en medlemsstat gøre indsigelse mod en eksport af affald til nyttiggørelse, hvis overførslen 'ikke er i overensstemmelse med nationale love eller andre retsfor skrifter om miljøbeskyttelse ...'.

Fortolkningen af hvad denne bestemmelse dækker, er et central spørgsmål, som har givet anledning til juridiske overvejelser og en del debat, som bl.a. (B) har deltaget aktivt i, ligesom fortolkningen har givet anledning til sager ved EF-Domstolen. For Miljøstyrelsen har de seneste års løbende argumentation vedrørende dette spørgsmål derfor også skærpet og præciseret styrelsens opfattelse af, i hvilke situationer den pågældende bestemmelse kan anvendes som hjemmel til at gøre indsigelse mod en konkret eksport.

Som følge af denne afklaringsproces er styrelsen derfor kommet til den forståelse, at den pågældende bestemmelse kan anvendes til at gøre indsigelse mod en eksport, hvis *behandlingen* af affaldet i udlandet ikke er på niveau med den behandling, der foreskrives efter danske regler. Heri ligger, at behandling af affald er en serviceydelse, som frit skal kunne tilbydes på tværs af EU-landene, idet det dog må være en forudsætning for denne konkurrence, at der er tale om samme kvalitet i behandlingen. Derimod er det efter Miljøstyrelsens opfattelse tvivlsomt, om der er hjemmel til at modsætte sig en bestemt *anvendelse* af affaldet.

På den baggrund lægger Miljøstyrelsen i dag til grund, at art. 7 ikke giver hjemmel til med henvisning til danske slambekendtgørelse, som er en skærpelse af EU's slamdirektiv, at modsætte sig en bestemt *anvendelse* af slampiller i udlandet. De danske regler om krav til indholdsstoffer i slam, der anvendes

til gødningsformål er fastsat for at beskytte jordkvaliteten af landbrugsjord og grundvandet. Et sådan hensyn varetages i andre lande af de nationale myndigheder.

På denne baggrund erkender Miljøstyrelsen i dag, at den vejledning, som styrelsen i 2000-2001 gav (A) ikke var fyldestgørende, idet en indsigelse næppe kan bygge på slambekendtgørelsens indholdskrav. Dette er dog ikke ensbetydende med, at det vil være muligt at eksportere gødningspiller, fremstillet af spildevandsslam og affaldstræ til Tyskland, da en sådan eksport forudsætter, at de tyske myndigheder ikke afviser importen med henvisning til de tyske regler. I denne forbindelse henvises til det fremsendte materiale, hvoraf det fremgår, at Tyskland ved en konkret anmeldelse vil vurdere sagen ud fra indholdet af det materiale, som søges eksporteret."

Den 30. maj 2003 sendte A mig sine bemærkninger til Miljøstyrelsens udtalelse af 17. marts 2003 i form af et notat af 23. maj 2003 udarbejdet af professor B. Jeg sendte den 7. juli 2003 kopi af A's materiale til Miljøstyrelsen og Miljøministeriet til orientering.

Ombudsmandens udtalelse

"Som præciseret i mit brev af 28. februar 2002 til Dem vedrører min behandling af sagen alene spørgsmålet om Miljøstyrelsens vejledningspligt og sagsbehandling i forbindelse hermed.

Jeg har ved min behandling af sagen lagt til grund at der er tale om en sag vedrørende en påtænkt eksport af affald omfattet af bekendtgørelse nr. 971 af 19. november 1996 om import og eksport af affald. Denne bekendtgørelse supplerer bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, at der ved eksport af affald – som er

anmeldelsespligtigt i henhold til forordningen – skal indsendes en kopi af anmeldelsen til Miljøstyrelsen. Ved fremsendelse af kopi af anmeldelsen skal der samtidig betales et gebyr på 2.950 kr. til Miljøstyrelsen, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1.

Forordningen om overførsel af affald indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

'Artikel 7

...

4. a) De kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder kan gøre begrundet indsigelse mod den påtænkte overførsel:

...

– såfremt overførslen ikke er i overensstemmelse med nationale love eller andre retsfor skrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse, ...'

1. Regelgrundlaget for vejledningspligt

§ 7, stk. 1, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002) fastslår at der for alle forvaltningsmyndigheder gælder en almindelig pligt til at vejlede borgerne. Bestemmelsen er formuleret således:

'§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.'

Ifølge forvaltningslovens § 2 gælder loven for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Bestemmelsen i § 7, stk. 1, forpligter derfor kun myndighederne til at yde vejledning og bistand i forbindelse med afgørelsessager og ikke i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed.

I bemærkningerne til § 7, stk. 1, i lovfor slaget om forvaltningsloven (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 130) er der anført følgende:

'...

Bestemmelsen indebærer, at der skal ydes fornøden vejledning afhængig af sagens karakter og de konkrete omstændigheder. Vejledning kan ydes skriftligt f.eks. som en trykt generel vejledning, som udleveres til alle, der retter henvendelse til myndigheden, eller som en individuel mundtlig vejledning eller efter omstændighederne på begge måder. Vejledningen bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde, om hvilken fremgangsmåde der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden, og om hvilke oplysninger, som skal tilvejebringes af borgeren.

En myndighed bør også i fornødent omfang bistå en borger, der retter henvendelse til myndigheden, med at udfylde eventuelle ansøgningskemaer, anmeldelser eller lignende.

...'

Det er vanskeligt generelt at angive omfanget af vejledningspligten. Det må ofte afhænge af en konkret vurdering af den enkelte borgers behov og forudsætninger på det enkelte område, men det kan i hvert fald siges at vejledningen skal være juridisk korrekt og så omfattende og detaljeret at det konkrete informationsbehov imødekommes. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 224.

Vejledningspligten efter § 7 påvirkes ikke af en eventuel regel om gebyr for behandlingen af en ansøgning eller anmeldelse. Ved bedømmelsen af om Miljøstyrelsen har opfyldt pligten til at yde Dem vejledning, er det således uden betydning at der skal betales gebyr for behandling af en anmeldelse af eksport af affald.

Forvaltningslovens § 7 pålægger som udgangspunkt ikke myndighederne at give en egentlig forhåndsbesked, dvs. en meddelelse om den forventede afgørelse af en nærmere beskrevet sag som ikke for-

melt er rejst endnu. Jeg henviser til en sag omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 258ff*. En borger der henvender sig til en forvaltningsmyndighed før indgivelse af en ansøgning, anmeldelse eller lignende, har således krav på vejledning om de relevante regler der gælder på det pågældende område, men ikke på at myndigheden på forhånd tager stilling til borgerens sag før vedkommende formelt har indgivet sin ansøgning, anmeldelse mv.

2. Miljøstyrelsens vejledning

De bad i brev af 1. august 2000 Miljøstyrelsen oplyse om De havde udfyldt et anmeldelsesskema korrekt, og om en kontrakt som De selv havde oversat til engelsk, kunne bruges. Det fremgik tydeligt af brevet at De ønskede dette oplyst før De sendte den endelige anmeldelse til Tyskland. Deres henvendelse var således udformet som en anmodning om vejledning i forbindelse med udfyldelse af en anmeldelse, og det fremgår klart af de ovenfor citerede bemærkninger til bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, at myndighederne har pligt til at vejlede en borger i en sådan situation.

Jeg er derfor enig med Miljøstyrelsen i at det var beklageligt at Miljøstyrelsen betragtede Deres henvendelse som en indsendelse af kopi af anmeldelsen i henhold til § 2 i bekendtgørelsen om import og eksport af affald og derfor med det samme opkrævede det i bekendtgørelsen fastsatte sagsbehandlingsgebyr på 2.950 kr.

Miljøstyrelsen oplyste i brev af 3. august 2000 til Dem at grænseværdierne i den danske slambekendtgørelse skulle være overholdt ved udspreddning af slampiller på jord, også selv om affaldet skulle eksporteres. På den baggrund bad De i brev af 7. august 2000 Miljøstyrelsen oplyse om lovhjemlen for dette krav.

Miljøstyrelsen oplyste først efter 6½ måned og to skriftlige rykkere fra Dem at lov-

hjemlen var Rådets forordning nr. 259/93 af 1. februar 1993, artikel 7, stk. 4 a), 2. pind. Styrelsens svar indeholdt ingen gengivelse af den nævnte bestemmelses ordlyd og ingen nærmere forklaring.

De bad om en uddybende begrundelse i brev af 8. marts 2001. Den omhandlede bestemmelse i forordningen om overførsel af affald fastsætter at de kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder kan gøre begrundet indsigelse mod en påtænkt overførsel hvis den ikke er i overensstemmelse med nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse mv. De stillede på den baggrund to konkrete spørgsmål idet De bad om at få oplyst mod hvilke nationale retsforskrifter den påtænkte overførsel stred, og om der kunne henvises til analysekrav om jordbrugsanvendelse i Danmark for at standse en overførsel til Tyskland hvor der også gælder et sæt analysekrav for jordbrugsanvendelse. Miljøstyrelsen besvarede Deres brev af 8. marts 2001 ved brev af 15. marts 2001. Styrelsens brev indeholdt ikke en stillingtagen til Deres to konkrete spørgsmål om hjemmelsgrundlaget.

Miljøstyrelsen har i sit notat af 2. maj 2002 til mig udtalt at den tid der gik, før De fik svar på Deres spørgsmål om lovhjemmel, ikke var tilfredsstillende, og styrelsen har beklaget dette.

En borgers spørgsmål om hvilke regler der gælder på et område, falder inden for kerneområdet af vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Det er derfor efter min opfattelse meget kritisabelt at der gik 6½ måned før Miljøstyrelsen besvarede Deres spørgsmål om lovhjemmel.

Miljøstyrelsens svar af 21. februar 2001 på Deres spørgsmål om hjemmelsgrundlaget for et krav om overholdelse af danske grænseværdier ved eksport af affald var meget kortfattet idet styrelsen alene henviste til Rådets forordning nr. 259/93 af 1. februar 1993, artikel 7, stk. 4 a), 2.

pind', uden angivelse af bestemmelsens ordlyd eller anden uddybende vejledning. Den nævnte bestemmelse i forordningen henviser som anført ovenfor til nationale regler.

På baggrund af at Miljøstyrelsen i sin udtalelse af 2. maj 2002 til mig har anført at fortolkningen af den omhandlede bestemmelse i forordningen var kompliceret, og på baggrund af at De i brev af 8. marts 2001 udtrykkeligt bad styrelsen om at angive hvilke nationale regler der var tale om, anser jeg det for kritisabelt at hverken Miljøstyrelsens svar af 21. februar eller 15. marts 2001 til Dem indeholdt en nærmere forklaring af hjemmelsgrundlaget, herunder en henvisning til de relevante nationale regler.

Sideløbende med Miljøstyrelsens korrespondance med Dem i starten af 2001 korresponderede styrelsen med de tyske myndigheder vedrørende Deres påtænkte eksport af slampiller til Tyskland.

En myndighed har også vejledningspligt over for en borger som myndigheden i forvejen er i forbindelse med, selv om vedkommende ikke direkte eller indirekte har bedt om vejledning, men hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren information og vejledning, eventuelt i form af supplerende oplysninger mv., i anledning af den sag som har givet anledning til kontakten mellem myndighed og borger. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 214.

På den baggrund anser jeg det for kritisabelt at Miljøstyrelsen i forbindelse med styrelsens korrespondance med de tyske myndigheder ikke informerede Dem om de oplysninger styrelsen modtog. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at oplysningerne var væsentlige for Deres vurdering af om der var mulighed for at eksportere slampillerne til Deres kontakt i Tyskland, og at De allerede tidligt i forløbet havde bedt om aktindsigt i Miljøstyrelsens even-

tuelle korrespondance med de tyske myndigheder og dermed tilkendegivet Deres interesse og behov for sådanne oplysninger.

I sit notat af 17. marts 2003 til mig har Miljøstyrelsen udtalt at styrelsen nu erkender at den vejledning som styrelsen gav Dem i 2000-2001, ikke var fyldestgørende idet en indsigelse fra styrelsen mod eksport af affald næppe kan bygge på slambekendtgørelsens indholds krav.

Det fremgår ikke af sagen at Miljøstyrelsen har informeret Dem direkte om styrelsens ændrede retsopfattelse på det tidspunkt hvor en sådan ændret retsopfattelse stod klart for styrelsen. Dette forhold må jeg anse for kritisabelt.

Sammenfattende er det min opfattelse at Miljøstyrelsens vejledning af Dem blev givet for sent, og at vejledningen var for kortfattet og utilstrækkelig på grund af styrelsens manglende henvisning til nationale regler. Det er endvidere min opfattelse at vejledningen var mangelfuld idet styrelsen undlod at informere Dem om de oplysninger som styrelsen modtog fra de tyske myndigheder, og om styrelsens ændrede opfattelse af fortolkningen af forordningen om overførsel af affald.

Det fremgår af sagen at De i breve af 14. februar, 8. marts og 19. marts 2001 bl.a. bad Miljøstyrelsen om klagevejledning. I de to sidstnævnte breve præciserede De Deres anmodning idet De bad Miljøstyrelsen oplyse til hvilken myndighed en klage over styrelsens sagsbehandling skulle rettes før De gik til Folketingets Ombudsmand. Miljøstyrelsen skrev til Dem den 21. februar og 15. marts 2001, men først i brev af 23. marts 2001 gav styrelsen Dem klagevejledning.

Formuleringen af Deres anmodninger om klagevejledning tyder på at De var bekendt med bestemmelsen i ombudsmandslovens § 14 (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) hvoraf det fremgår at ombudsmanden

ikke kan behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed før denne myndighed har truffet afgørelse.

Jeg anser det for kritisabelt at Miljøstyrelsen ikke med det samme, men først efter to rykkere fra Dem, besvarede et spørgsmål af den nævnte karakter.

Jeg har gjort Miljøstyrelsen og Miljøministeriet bekendt med min opfattelse af sagen.

3. Aktindsigt

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger (lov nr. 292 af 27. april 1994 som ændret ved lov nr. 447 af 31. maj 2000) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, ...

§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform, elektronisk eller i hvilken som helst anden form, og som vedrører

- 1) tilstanden af de enkelte miljøelementer såsom luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, biologisk mangfoldighed og dens bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer og vekselvirkningen mellem disse elementer,
- 2) faktorer såsom stoffer, energi, støj og radioaktivitet mv. samt aktiviteter eller foranstaltninger, herunder offentlige foranstaltninger, miljøaftaler, politikker, lovgivning, planer og programmer, som påvirker eller vil kunne påvirke de enkelte miljøelementer som nævnt i nr. 1, samt rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med beslutningsprocesser på miljøområdet, og
- 3) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, menneskers levevilkår, kultur-

områder og bygningsmæssige strukturer, hvis de er eller kan blive påvirket af de enkelte miljøelementers tilstand eller via disse elementer af faktorer, aktiviteter eller foranstaltninger som omtalt i nr. 2.

§ 4. En anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger behandles efter reglerne i § 16, stk. 1 og 2, i lov om offentlighed i forvaltningen og for anmodninger, der fremsættes af sagens parter, efter reglerne i § 16, stk. 2, i forvaltningsloven, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Sager om aktindsigt skal dog afgøres senest en måned efter modtagelsen af anmodningen eller, hvis sagens kompleks karakter og omfang kan begrunde det, inden to måneder efter modtagelsen.

...'

De bad Miljøstyrelsen om aktindsigt i styrelsens eventuelle korrespondance med de tyske myndigheder i brev af 7. november 2000. Korrespondancen vedrørte de tyske miljøkrav i forbindelse med import af slam til kompostering. Jeg må derfor anse Deres begæring om aktindsigt for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovens § 3, nr. 2.

Det fremgår af § 4, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger at en parts begæring om aktindsigt skal behandles efter reglerne i § 16, stk. 2, i forvaltningsloven.

Ifølge forvaltningslovens § 16, stk. 2, skal en myndighed snarest afgøre om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter at begæringen er modtaget af myndigheden, skal myndigheden underrette parten om grunden hertil samt om hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

Miljøstyrelsen har i sin udtalelse af 2. maj 2002 til mig anført at det i styrelsens journalsystem i april 2001 er noteret at Deres anmodning om aktindsigt er besvaret i forbindelse med et personligt besøg, men at styrelsen i forbindelse med Deres klage

til mig blev i tvivl om hvorvidt dette var korrekt, eller om Deres anmodning aldrig var blevet besvaret. Derfor kontaktede Miljøstyrelsen Dem telefonisk for at høre hvilke sagsakter De manglede kopi af.

På baggrund af Miljøstyrelsens brev af 10. juni 2002 til Dem hvorved styrelsen sendte Dem kopi af hele styrelsens korrespondance med de tyske myndigheder i perioden 2. november 2000 til 16. marts 2001 og samtidig beklagede at Deres oprindelige anmodning ikke blev imødekommet rettidigt, må jeg lægge til grund at Miljøstyrelsen først den 10. juni 2002 reagerede over for Dem på Deres anmodning om aktindsigt af 7. november 2000.

I sager om aktindsigt i miljøoplysninger har myndighederne efter § 4, stk. 2, i lov

om aktindsigt i miljøoplysninger pligt til at træffe afgørelse inden en måned eller, hvis sagens komplekse karakter og omfang kan begrunde det, inden to måneder.

På baggrund af tidsfristerne i forvaltningslovens § 16, stk. 2, og § 4, stk. 2, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger må jeg anse det for særdeles kritisabelt at Miljøstyrelsen først besvarede Deres begæring om aktindsigt efter 1 år og 7 måneder. Jeg er således enig i Miljøstyrelsens beklagelse over for Dem.

Jeg har gjort Miljøstyrelsen og Miljøministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af Deres henvendelse."

NOTER: (*) FOB 1995, s. 258.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 715 sager inden for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde. 627 af disse sager blev afvist.

De resterende 88 sager blev realitetsbehandlet: 69 sager handlede om afgørelser, 4 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 15 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. 23, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	58	0	1	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	4	1	0	0
Sagsbehandlingstid	15	2	0	1
<i>I alt</i>	<i>77</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>1</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 9-1: Afgørelse om udsendelse – klagemulighed

Udlændingestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	11	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>11</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

9-1. Afgørelse om udsendelse – klagemulighed

Forvaltningsret 12.1.

Et ægtepar der oprindeligt var statsborgere i Irak, men efterfølgende havde fået iransk statsborgerskab, rejste ind i Danmark og søgte om – men fik afslag på – asyl med henvisning til udlændingelovens § 53 b, stk. 1. Ved afslaget traf Udlændingestyrelsen samtidig afgørelse om at ægteparret kunne udsendes tvangsmæssigt hvis de ikke rejste frivilligt.

Ombudsmanden rejste under sin behandling af sagen spørgsmål om hvorvidt en afgørelse om tvangsmæssig udsendelse kunne påklages til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Ministeriet udtalte over for ombudsmanden at en afgørelse om udsendelse efter ministeriets opfattelse måtte anses som accessorisk til asylafgørelsen, og at dette var baggrunden for at Udlændingestyrelsens afgørelse om udsendelse, der træffes i forbindelse med et afslag på asyl, ikke kunne påklages til ministeriet.

Ombudsmanden udtalte at en afskæring af en rekursadgang fra en underordnet myndighed til en overordnet kræver udtrykkelig lovhjemmel. Efter ombudsmandens opfattelse burde det direkte fremgå af udlændingeloven at afgørelser om udsendelse i en situation som den foreliggende ikke kunne påklages til ministeriet.

Ombudsmanden udtalte dog at han ikke havde tilstrækkeligt grundlag for at kritisere ministeriets opfattelse. Selv om begrænsningen af klageadgangen ikke direkte fulgte af lovteksten, syntes en sådan klageafskæring forudsat i forarbejderne til lovforslaget til udlændingelovens § 32 a.

Ombudsmanden henstillede til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at ministeriet ved en kommende ændring af udlændingeloven præciserede loven på dette punkt. Ombudsmanden udbad sig underretning om ministeriets skridt i den anledning. (J.nr. 2002-3866-640).

A og B indrejste i Danmark i december 2001 og søgte asyl. De oplyste i den forbindelse at de var statsborgere i og bosiddende i Irak. Under Udlændingestyrelsens behandling af sagen blev det konstateret at A og B er født i Irak, men senere var flyttet til Iran hvor de havde fået iransk statsborgerskab.

Af Udlændingestyrelsens afslag på asyl af 12. september 2002 fremgik bl.a. følgende:

”Styrelsen har besluttet, at politiet kan udsende dig til (...), hvis du ikke rejser frivilligt, jf. udlændingelovens § 32 a.

Styrelsen finder ikke, at der er risiko for, at du vil blive udsat for forfølgelse i dit hjemland, eller at der er andre grunde til, at udsendelse ikke kan ske, jf. udlændingelovens § 31.

Konsekvenser

Du kan ikke klage over afgørelsen til Flygtningenævnet, da styrelsen ikke finder, at din ansøgning er tilstrækkeligt begrundet. Den er derfor behandlet som åbenbart grundløs, jf. udlændingelovens § 53 b, stk. 1.

Begrundelse

Styrelsen har vurderet din asylansøgning i forhold til Iran, hvor du er statsborger og har haft ophold samt bopæl siden 1985 [siden 1970'; i afgørelserne til henholdsvis A og B; min bemærkning] og frem til udrejsen i december 2001.

Du har som begrundelse for din asylansøgning anført, at du er blevet udsat for forskelsbehandling i Iran på grund af din irakiske baggrund, samt at du eventuelt er kom-

met i myndighedernes søgelys i forbindelse med din asylansøgning i Danmark.

Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at du ikke har været medlem af et politisk parti, nogen organisation eller forening, og at du ikke har været politisk aktiv i øvrigt.

Styrelsen har endvidere lagt vægt på, at du ikke har været tilbageholdt, anholdt, sigtet, straffet, eftersøgt eller udsat for husran-sagning eller i øvrigt haft konflikter med de iranske myndigheder.

Styrelsen finder ikke, at det kan begrunde asyl, at du angiveligt har været udsat for forskelsbehandling fra befolkningens side i form af forhaling af sagsbehandlingen vedrørende en afgørelse om statsborgerskab og udstedelse af pas, samt at dine børn ikke har de samme jobmuligheder på grund af jeres irakiske baggrund.

Styrelsen har herved lagt vægt på, at den angiveligt udøvede forskelsbehandling ikke har været af en sådan karakter eller intensitet, at den kan betegnes som asylretlig forfølgelse.

Styrelsen finder ikke at det kan begrunde asyl, at du er udrejst af Iran og har indgivet asylansøgning i Danmark.

Styrelsen har herved lagt vægt på, at du ikke har sandsynliggjort, at din asylansøgning er kommet til de iranske myndigheders kendskab.

Uanset om det lægges til grund, at de iranske myndigheder har fået kendskab til din asylansøgning i Danmark, finder styrelsen ikke, at det kan begrunde asyl.

Styrelsen har herved lagt vægt på, at det fremgår af styrelsens baggrundsuplysninger, at det ikke er strafbart i Iran at søge asyl i et andet land.

Styrelsen har ved afgørelsen endvidere lagt vægt på, at du først har søgt asyl efter 2 dages ophold i Danmark.

Styrelsen har ved afgørelsen endelig tillagt det betydelig vægt, at du er udrejst på eget ægte nationalitetspas udstedt kort tid før udrejsen isat dansk visum, uden at du havde problemer ved udrejsen."

Den 15. november 2002 anmodede A og B Udlændingestyrelsen om at genoptage behandlingen af asylsagen. De henviste til et tv-program der havde været vist på DR1, og som handlede om en asylansøger der var blevet udsendt til Iran. Efter A's og B's opfattelse viste tv-udsendelsen at asylansøgere ikke kunne tvangshjemsendes til Iran på grund af risiko for forfølgelse.

Ved brev af 21. november 2002 afslog Udlændingestyrelsen anmodningen og anførte: "Udlændingestyrelsen har besluttet at give jer afslag på jeres anmodning om genoptagelse af jeres asylsag.

...

Begrundelse

...

Efter en fornyet gennemgang af jeres asylsag finder Udlændingestyrelsen fortsat ikke, at I opfylder betingelserne for at få opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at de i klagen nævnte forhold er indgået i overvejelserne forud for styrelsens afgørelse af den 12-09-2002.

Styrelsen har således taget stilling til disse forhold, men finder fortsat ikke, at I ved en tilbagevenden til Iran risikerer asylrelevant forfølgelse, hvorfor der ikke er grundlag for at meddele opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Styrelsen finder således ikke, at der foreligger nye oplysninger i sagen, og skal som følge heraf henholde sig til afgørelsen af den 12-09-2002."

Udlændingestyrelsen forelagde ikke A's og B's anmodning om genoptagelse af asylsagen for Dansk Flygtningehjælp forud for styrelsens afgørelse af 21. november 2002. Styrelsen orienterede Dansk Flygtningehjælp om udfaldet af sagen ved at fremsende en kopi af afgørelsen til Flygtningehjælpen til orientering.

Herefter anmodede Dansk Flygtningehjælp den 5. december 2002 telefonisk Udlændingestyrelsen om en kopi af anmodningen om genoptagelse af asylsagen. I besva-

relse heraf sendte Udlændingestyrelsen den samme dag en kopi af anmodningen af 15. november 2002 om genoptagelse af sagen til Dansk Flygtningehjælp.

Dansk Flygtningehjælp sås ikke at have rettet efterfølgende henvendelser til Udlændingestyrelsen i sagen.

Den 28. november 2002 klagede A og B til mig og henviste til det ovenfor nævnte tv-program der havde været vist på DR1, og som handlede om en asylansøger der var blevet udsendt til Iran.

Den 16. december 2002 oplyste Udlændingestyrelsen telefonisk over for en af mine medarbejdere at anmodningen om genoptagelse af asylsagen ikke havde været forelagt for Dansk Flygtningehjælp forud for styrelsens afslag af 21. november 2002 på anmodningen om genoptagelse af asylsagen.

Ved brev af 18. december 2002 anmodede jeg Udlændingestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen. Jeg bad i den forbindelse Udlændingestyrelsen om nærmere oplysninger om styrelsens overvejelser med henblik på spørgsmålet om forelæggelse af genoptagelsesansøgningen for Dansk Flygtningehjælp og om styrelsens praksis for at forelægge genoptagelsesansøgninger for Dansk Flygtningehjælp. Herudover bad jeg om Udlændingestyrelsens bemærkninger til spørgsmålet om hvorvidt afgørelser efter udlændingelovens § 32 a kan påklages til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration.

Den samme dag orienterede jeg A og B skriftligt om min henvendelse til Udlændingestyrelsen og vedlagde i den forbindelse en kopi af mit brev til styrelsen. Jeg modtog imidlertid brevet retur fra postvæsenet. På baggrund af en oplysning fra Dansk Røde Kors Center (...) om at A og B var udrejst den 18. december 2002, sendte jeg den 10. januar 2003 mit brev til A og B af 18. december 2002 til Udlændingestyrelsen og anmodede styrelsen om at udlevere brevet til A og B hvis styrelsen blev bekendt med en eventuel opholdsadresse her i landet. (Min udtalelse i

sagen blev ligeledes sendt til Udlændingestyrelsen med en anmodning om udlevering af brevet til A og B hvis styrelsen blev bekendt med en eventuel opholdsadresse her i landet).

I en udtalelse af 5. februar 2003 anførte Udlændingestyrelsen følgende:

” ...

Styrelsen kan i den forbindelse oplyse, at Udlændingestyrelsen efter en fast praksis ikke vil genoptage en asylsag, der er afgjort i åbenbart grundløs proceduren med mindre det fremgår af anmodningen, at der foreligger nye oplysninger af betydning for asylansøgningen.

Hvis der derimod er tale om nye asylrelevante oplysninger eller anbringender vil spørgsmålet om, hvorvidt sagen fortsat kan behandles i åbenbart grundløs proceduren, blive forelagt for Dansk Flygtningehjælp, forinden der træffes afgørelse i sagen på ny.

I tilfælde hvor der ikke med genoptagelsesansøgningen er fremkommet nye oplysninger, eller hvor der alene henvises til generelle forhold i hjemlandet, der ikke har konkret betydning for den pågældende sag og endelig i tilfælde, hvor anmodningen er begrundet i forhold, der ikke har asylretlig relevans, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse vedrørende genoptagelse uden forudgående forelæggelse for Dansk Flygtningehjælp.

Efter en ny gennemgang af de pågældendes asylsag fandt styrelsen herefter ikke, at anmodningen om genoptagelse gav anledning til at genoptage de pågældendes asylsag, idet de i anmodningen nævnte forhold var indgået i overvejelserne forud for styrelsens afgørelse af 12. september 2002.

Styrelsen fandt endvidere ikke grundlag for at forelægge ansøgers anmodning om genoptagelse for Dansk Flygtningehjælp, idet de i anmodningen nævnte forhold indgik i styrelsens indstilling om fortsat behandling i åbenbart grundløs proceduren til Dansk Flygtningehjælp af 2. august 2002.

Styrelsen kan i øvrigt oplyse, at styrelsens dokumentationskontor til brug for asylsagsbehandlingen løbende indsamler oplysninger om forholdene i asylansøgenes lande fra en lang række kilder. Blandt de mest benyttede kilder kan nævnes UNHCR, Udenrigsministeriet, Human Rights Watch, U.S. State Department Country Reports on Human Rights Practices samt Amnesty International. Endvidere er Udlændingestyrelsens egne fact-finding missioner en vigtig kilde i forbindelse med asylsagsbehandlingen.

I forbindelse med styrelsens afgørelse af 12. september 2002 lagde styrelsen vægt på de foreliggende baggrundsoplysninger, hvoraf det fremgår, at en asylansøgning i udlandet ikke i sig selv er strafbart i Iran.

I den pågældende asylsag fandt styrelsen ikke anledning til at forelægge anmodningen om genoptagelse for Dansk Flygtningehjælp, idet det omtalte tv-program ikke angik de pågældende ansøgere. Styrelsen fandt endvidere ikke anledning til at revurdere de for styrelsen foreliggende baggrundsoplysninger på baggrund af oplysningerne anført i genoptagesansøgningen.

For så vidt angår anmodningen om styrelsens bemærkninger til spørgsmålet om, hvorvidt afgørelser efter udlændingelovens § 32 a kan påklages til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, vil styrelsen fremsende en særskilt besvarelse.

Udlændingestyrelsen vil efter aftale med Integrationsministeriets departement besvare spørgsmålet via Integrationsministeriet.

..."

Med brev af 19. februar 2003 sendte Udlændingestyrelsen kopi af asylsagens akter til mig.

I et notat af 17. februar 2003 om påklage til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration af afgørelser efter udlændingelovens § 32 a oplyste Udlændingestyrelsen følgende:

"...

Folketingets Ombudsmand anfører i sit ovennævnte brev [mit brev af 18. december

2002; min bemærkning], at efter udlændingelovens § 46, stk. 2, kan Udlændingestyrelsens afgørelser påklages til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration bortset fra en række konkrete bestemmelser, men afgørelser efter lovens § 32 a er ikke omfattet af ordlyden i § 46, stk. 2. Ombudsmanden tilføjer videre, at der hertil kommer, at bestemmelsen i § 53 b efter ordlyden omfatter 'afgørelsen i en sag om opholdstilladelse efter § 7'.

Ombudsmanden antyder således, at Udlændingestyrelsens afgørelser efter udlændingelovens § 32 a i sager, der behandles i åbenbart grundløs-proceduren, efter lovens ordlyd og systematik må anses for undergivet klageadgang til Integrationsministeriet.

Det bemærkes hertil, at udlændingelovens systematik og lovens forarbejder bygger på det helt principielle udgangspunkt, at asylsager alene behandles af Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet, og at ministeren for flygtninge, indvandrere og integration ingen kompetence har i asylsager. Det vil derfor savne mening, såfremt Udlændingestyrelsens afgørelser efter lovens § 32 a i asylsager, der er behandlet i åbenbart grundløs-proceduren, skulle kunne påklages til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, da der er tale om en del af asylafgørelsen. Såfremt der skulle være klageadgang i disse sager, skulle det være til Flygtningenævnet.

Imidlertid hviler hele åbenbart grundløs-proceduren efter lovforarbejderne på, at der alene sker sagsbehandling i én instans – Udlændingestyrelsen. For at sikre en retssikkerhedsmæssigt forsvarlig behandling er det som en betingelse for, at styrelsen kan træffe afgørelse uden klageadgang til Flygtningenævnet, fastsat, at Dansk Flygtningehjælp efter en selvstændig samtale med asylansøgeren skal erklære sig enig i, at sagen kan betragtes som åbenbart grundløs. Dansk Flygtningehjælp tager i den forbindelse også stilling til, om man er enig i, hvorvidt den pågældende asylansøger kan udsendes, hvis

denne ikke udrejser frivilligt. Afgørelsen efter § 32 a, der er indeholdt i afgørelsen efter § 7, er således undergivet samme retssikkerhedsmæssige garantier som selve asylafgørelsen.

På denne baggrund er det Udlændingestyrelsens opfattelse, at styrelsens afgørelser efter udlændingelovens § 32 a i åbenbart grundløse-asylsager efter lovens forarbejder og systematik ikke kan anses for undergivet klageadgang til hverken Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration eller Flygtninge-nævnet."

I et brev af 14. april 2003 fremkom Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration med følgende udtalelse:

"Folketingets Ombudsmand har ved brev af 18. december 2002 til Udlændingestyrelsen (...) anført følgende:

'Som anført ovenfor besluttede Udlændingestyrelsen ved afgørelserne samtidig at politiet kan udsende ansøgerne hvis de ikke udrejser frivilligt, jf. udlændingelovens § 32 a.

Efter udlændingelovens § 46, stk. 2, kan Udlændingestyrelsens afgørelser påklages til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration bortset fra de afgørelser der er nævnt i § 9 e, stk. 1, § 33, § 42 a, stk. 7, 1. pkt., § 42 a, stk. 8, 1. pkt., § 42 d, stk. 2, § 53 a og § 53 b. Afgørelser efter lovens § 32 a er ikke omfattet af ordlyden af § 46, stk. 2. Hertil kommer at bestemmelsen i § 53 b efter ordlyden omfatter 'afgørelsen i en sag om opholdstilladelse efter § 7'.

...'

...

Integrationsministeriet skal i den anledning bemærke følgende:

1. Retsgrundlaget – udlændingelovens § 32 a.

Udlændingelovens § 32 a har følgende ordlyd:

'Afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7-8 eller afgørelser om bortfald eller inddragelse af en sådan opholdstilladelse skal tillige indeholde afgørelse om,

hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis denne ikke udrejser frivilligt, jf. § 31.'

Udlændingelovens § 32 a blev indsat ved lov nr. 482 af 24. juni 1992 om ændring af udlændingeloven (Familiesammenføring, effektivisering af asylsagsbehandlingen m.v.).

Det fremgår af bemærkningerne, at baggrunden for bestemmelsen var, at Justitsministeriet i forbindelse med et samråd i Folketingets Retsudvalg og over for Folketingets Ombudsmand havde tilkendegivet, at man ville tage problematikken vedrørende udlændingelovens § 31 op.

Forud herfor havde Folketingets Ombudsmand den 25. februar 1992 afgivet en redegørelse vedrørende fremgangsmåden ved udsendelse af udlændinge, der havde fået et afslag på ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. I redegørelsen konkluderede Folketingets Ombudsmand, at afgørelsen om udsendelse af en asylansøger efter udlændingelovens § 31 måtte anses for en særskilt afgørelse i forvaltningsretlig henseende, som skulle træffes af Direktoratet for Udlændinge i første instans, og hvor justitsministeren havde den endelige afgørelse som klagemyndighed.

Justitsministeriet meddelte i brev af 27. februar 1992, at ministeriet lagde Folketingets Ombudsmands udtalelse til grund, og at ministeriet havde anmodet Direktoratet for Udlændinge om at administrere i overensstemmelse hermed, indtil en eventuel lovændring blev gennemført.

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 32 a fremgår blandt andet følgende (lovforslag nr. L 257 af 1. april 1992, almindelige bemærkninger, punkt 3.6, side 12 f):

'Den nævnte bestemmelse i udlændingelovens § 31 indebærer en generel forpligtelse for myndighederne til i forbindelse med afgørelser på udlændingelovens område at påse, at forbuddet mod refoulement (dvs. tilbage-sendelse til forfølgelseslandet), som er en af flygtningekonventionens grundregler, ikke tilsidesættes.

For udlændinge, der har fået afslag på en ansøgning om asyl efter udlændingelovens §§ 7-8, eller hvis opholdstilladelse efter §§ 7-8 er inddraget eller anset for bortfaldet, gælder imidlertid det særlige, at udlændingemyndighederne i forbindelse med disse afgørelser har foretaget en vurdering af forfølgelsesrisikoen i den pågældendes hjemland.

Som følge af det nære slægtskab mellem denne vurdering og vurderingen efter udlændingelovens § 31 af, om udsendelse kan ske, er det efter Justitsministeriets opfattelse naturligt, at udlændingemyndighederne i forbindelse med afgørelsen i selve asylsagen også tager stilling til spørgsmålet om, hvorvidt § 31 stiller sig hindrende i vejen for, at udlændingen udsendes af landet, hvis den pågældende ikke udrejser frivilligt.

Den foreslåede bestemmelse i § 1, nr. 7, indebærer således, at såvel Direktoratet for Udlændinge som Flygtningenævnet i tilfælde, hvor der meddeles afslag på asyl, eller hvor en opholdstilladelse til en anerkendt flygtning inddrages eller anses for bortfaldet, også udtrykkeligt skal træffe afgørelse om udsendelsesspørgsmålet. Denne pligt gælder uanset, om direktoratets afgørelse er endelig, idet den er truffet efter bestemmelsen i § 53 a, stk. 3, om ansøgninger, der må anses for åbenbart grundløse, eller om direktoratets afgørelse kan indbringes for Flygtningenævnet.

Af bemærkningerne samme sted, side 13, højre spalte, fremgår videre:

‘I tilfælde, hvor asylsagen med Dansk Flygtningehjælps tilslutning afgøres efter bestemmelsen i § 53 a, stk. 3, om åbenbart grundløse ansøgninger, skal såvel afgørelsen vedrørende spørgsmålet om asyl som udsendelsesspørgsmålet afgøres efter denne bestemmelse. Er direktoratets afgørelse vedrørende disse spørgsmål truffet efter reglerne i § 53 a, stk. 3, kan klage over afgørelserne – herunder over afgørelsen om udsendelse – som nævnt ikke indgives til Flygtningenævnet.’

2. Integrationsministeriets udtalelse.

Udlændingelovens § 32 a fastslår, at der altid i forbindelse med afgørelse af spørgsmålet om asyl tillige skal træffes afgørelse om udsendelse. Hermed præciseres, at stillingtagen til, om en afvist asylansøger kan udsendes sker ved en selvstændig afgørelse.

Afgørelser om udsendelse, der træffes i forbindelse med afgørelser af spørgsmålet om asyl, anses som accessoriske til asylafgørelsen, jf. bestemmelsens angivelse af, at afslaget skal ‘indeholde afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes ...’. Dette beror på den nære sammenhæng, der er mellem de to vurderinger, der skal anlægges ved de to afgørelser.

På denne baggrund antages det, at Udlændingestyrelsens afgørelser om udsendelse truffet i forbindelse med afslag på asyl ikke kan påklages til Integrationsministeriet, uanset at afgørelser efter udlændingelovens § 32 a ikke er nævnt i udlændingelovens § 46, stk. 2.

På samme måde antages indbringelse af Udlændingestyrelsens afslag på asyl for Flygtningenævnet tillige at omfatte den samtidigt trufne afgørelse om udsendelse, uanset at afgørelser efter udlændingelovens § 32 a ikke er nævnt i udlændingelovens § 53 a, stk. 1.

Endelig anses afgørelse af udsendelsesspørgsmålet omfattet af ordlyden ‘afgørelsen af en sag om opholdstilladelse’ i udlændingelovens § 53 b, stk. 1, jf. bemærkningerne til udlændingelovens § 32 a, som er citeret ovenfor under punkt 1.

Dette harmonerer med, at Integrationsministeriet heller ikke i øvrigt – f.eks. i sager om meddelelse af opholdstilladelse af humanitære grunde, jf. udlændingelovens § 9b, eller på grund af udsendelseshindringer, jf. udlændingelovens § 9 c – tager stilling til spørgsmål, der forudsætter en vurdering af asylretlige forhold.

...”

Ombudsmandens udtalelse

"1. Klagemulighed

Efter § 14 i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) kan ombudsmanden ikke behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse.

Denne bestemmelse har dannet grundlag for at min undersøgelse af Deres sag har omfattet spørgsmålet om hvorvidt Udlændingestyrelsens afgørelse efter udlændingelovens § 32 a kan påklages til en anden myndighed.

Udlændingeloven (bekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002 af udlændingeloven) indeholder i § 32 a følgende bestemmelse:

'§ 32 a. Afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7-8 eller afgørelser om bortfald eller inddragelse af en sådan opholdstilladelse skal tillige indeholde afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis denne ikke udrejser frivilligt, jf. § 31.'

Efter udlændingelovens § 46, stk. 2, kan Udlændingestyrelsens afgørelser påklages til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration bortset fra de afgørelser der er nævnt i § 33, § 42 a, stk. 7, 1. pkt., § 42 a, stk. 8, 1. pkt., § 42 d, stk. 2, § 53 a og § 53 b (jf. bekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002 af udlændingeloven som ændret ved lov nr. 1044 af 17. december 2002). Afgørelser efter lovens § 32 a (jf. § 31) er ikke omfattet af ordlyden i § 46, stk. 2.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 32 a blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 482 af 24. juni 1992 på baggrund af lovforslag nr. L 257 af 1. april 1992. Om den nærmere forståelse af bestemmelsen kan henvises til de citater som Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har gengivet i sin udtalelse af 14. april 2003.

Det er ministeriets opfattelse at en afgørelse om udsendelse må anses som accessorisk til asylafgørelsen, og at dette er baggrunden for at Udlændingestyrelsens afgørelse om udsendelse der træffes i forbindelse med et afslag på asyl, ikke kan påklages til ministeriet. Dette gælder uanset at afgørelser efter udlændingelovens § 32 a ikke er nævnt i samme lovs § 46, stk. 2.

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere ministeriets opfattelse af at der ikke i en situation som den foreliggende er mulighed for at klage over Udlændingestyrelsens afgørelse om udsendelse til ministeriet. Selv om begrænsningen af klageadgangen ikke direkte følger af lovteksten, synes en sådan klageafskæring forudsat i forarbejderne til lovforslaget, jf. de almindelige bemærkninger, punkt 3.6, s. 13 (højre spalte) – gengivet i ministeriets udtalelse af 14. april 2002.

Det antages imidlertid at afskæring af en rekursadgang fra en underordnet myndighed til en overordnet kræver udtrykkelig *lovhjemmel*. Det bør derfor efter min opfattelse direkte fremgå af udlændingeloven at afgørelser om udsendelse i en situation som den foreliggende ikke kan påklages til ministeriet. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (2002), s. 958.

Jeg henstiller derfor til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at ministeriet ved en kommende ændring af udlændingeloven præciserer loven på dette punkt. Samtidig anmoder jeg ministeriet om underretning om ministeriets skridt i den anledning.

2. Udlændingestyrelsens afgørelser af 12. september 2002

Ved Udlændingestyrelsens afgørelser af 12. september 2002 fik De afslag på Deres ansøgning om asyl og blev pålagt at udrejse af Danmark straks. Det fremgår af afgø-

relserne at De ikke kan klage over dem til Flygtningenævnet da Udlændingestyrelsen ikke finder at ansøgningerne er tilstrækkeligt begrundet, og at de derfor er blevet behandlet som åbenbart grundløse, jf. udlændingelovens § 53 b, stk. 1.

Udlændingestyrelsen kan bestemme at afgørelsen i en asylsag hvor ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, ikke kan indbringes for Flygtningenævnet. Det er dog en forudsætning at sagen forinden har været forelagt for Dansk Flygtningehjælp, jf. udlændingelovens § 53 b, stk. 1.

En ansøgning anses for åbenbart grundløs bl.a. i de tilfælde hvor de omstændigheder som ansøgeren påberåber sig, åbenbart ikke kan føre til meddelelse af opholdstilladelse efter § 7, i de tilfælde hvor de omstændigheder som ansøgeren påberåber sig, efter Flygtningenævnets praksis åbenbart ikke kan føre til meddelelse af opholdstilladelse efter § 7, og i de tilfælde hvor de omstændigheder som ansøgeren påberåber sig, åbenbart ikke stemmer overens med generelle baggrundsoplysninger om forholdene i ansøgerens hjemland eller tidligere opholdsland. Jeg kan henvise til ordlyden af § 53 b og til bemærkningerne til § 53 b i lov nr. 365 af 6. juni 2002 (L 152, s. 95ff).

Det fremgår af sagens akter at Dansk Flygtningehjælp ved brev af 9. august 2002 til Udlændingestyrelsen tiltrådte at sagen blev behandlet i proceduren for åbenbart grundløse sager, og at De kunne udsendes til Iran.

Herefter og efter en gennemgang af sagens akter kan jeg ikke kritisere Udlændingestyrelsen for den 12. september 2002 at have afslået Deres anmodning om asyl under henvisning til udlændingelovens § 53 b, stk. 1, og for samtidig at have besluttet at politiet kunne udsende Dem hvis De ikke rejste frivilligt.

Jeg bemærker herved at jeg i Deres sag ikke har fundet anledning til at udtale mig om den retlige henvisning i begrundelsen

for Udlændingestyrelsens afgørelse af 12. september 2002, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt.

3. Udlændingestyrelsens afgørelse af 21. november 2002

Om der er grundlag for at genoptage en sag, hviler især på en vurdering af om der i forhold til den oprindelige behandling af sagen er kommet væsentlige nye oplysninger som må antages at kunne medføre en ændret bedømmelse af sagen. En afgørelse om genoptagelse bygger på vurderinger og afvejninger af en række forskellige hensyn og omstændigheder. Jeg kan kun kritisere sådanne vurderinger og afvejninger hvis der er særlige omstændigheder i sagen.

Jeg har overvejet spørgsmålet om hvorvidt Udlændingestyrelsen burde have forelagt Deres anmodning om genoptagelse af asylsagen for Dansk Flygtningehjælp før styrelsen den 21. november 2002 afslog at genoptage sagen. I mine overvejelser er indgået den betragtning at Deres anmodning af 15. november 2002 kan opfattes som indeholdende en indsigelse af bevismæssig karakter mod de foreliggende baggrundsoplysninger.

Jeg har imidlertid ikke fundet tilstrækkelig anledning til i Deres sag at afgive en egentlig ombudsmandsudtalelse om det nævnte spørgsmål. Jeg har herved lagt vægt på det oplyste om dels karakteren af de baggrundsoplysninger der sædvanligvis foreligger for Udlændingestyrelsen, dels styrelsens vurdering af indholdet af det omtalte tv-program. Herudover har jeg lagt vægt på det forhold at Dansk Flygtningehjælp modtog – ganske vist efterfølgende – en kopi af Deres genoptagelsesansøgning uden at dette ses at have givet flygtningehjælpen anledning til at foretage sig noget i Deres sag.

Herefter og på baggrund af en gennemgang af Deres sag mener jeg ikke at der er sådanne særlige omstændigheder at jeg

vil kunne kritisere Udlændingestyrelsens afgørelse af 21. november 2002.

Jeg har ikke grundlag for at foretage mig yderligere i anledning af Deres henvendelse til mig.”

Den 21. januar 2004 underrettede Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration mig om at regeringen forventede at fremsætte et forslag til lov om ændring af udlændingeloven for Folketinget i begyndelsen af marts 2004. Ministeriet oplyste at lovforsla-

get blandt andet ville indeholde et forslag om en præcisering af udlændingeloven således at det direkte fremgår af udlændingeloven at Udlændingestyrelsens afgørelser om udsendelse efter åbenbart grundløs-proceduren i asylsager ikke kan påklages til ministeriet.

Den 16. marts 2004 meddelte ministeriet mig at lovforslaget forventedes fremsat i uge 14.

Den 22. marts 2004 meddelte jeg ministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 30 sager inden for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde. 19 af disse sager blev afvist.

De resterende 11 sager blev realitetsbehandlet: 1 sag handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed, 9 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik.

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	6	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>8</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Direktoratet for Fødevareerhverv

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

Fødevare-direktoratet

	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>

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 36 sager inden for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde. 24 af disse sager blev afvist.

De resterende 12 sager blev realitetsbehandlet: 1 sag handlede om generelle spørgsmål, og 11 sager handlede om afgørelser. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og 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	11	0	0	1
Generelle spørgsmål	1	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>12</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>

Skatteministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 88 sager inden for Skatteministeriets sagsområde. 68 af disse sager blev afvist.

De resterende 20 sager blev realitetsbehandlet. 1 sag handlede om generelle spørgsmål, 18 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. 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. 24, 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	1	0	0
<i>I alt</i>	2	1	0	1

Landsskatteretten

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	7	1	0	0
<i>I alt</i>	7	1	0	0

1 sag fra Landsskatterettens sagsområde er optrykt i denne beretning:

Sag nr. 12-1: Anmodning om at udskyde behandlingen af en klagesag

Told- og Skattestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	6	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	7	0	0	0

Regionale told- og skattemyndigheder

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

1 sag fra de regionale told- og skattemyndigheders sagsområde er optrykt i denne beretning:

Sag nr. 12-2: Arvings adgang til aktindsigt i skatte- og afgiftssag vedrørende offentligt skiftet dødsbo. Partsbegrebet. Begrænsning af aktindsigt efter særlig tavshedspligtsbestemmelse. God forvaltningskik

12-1. Anmodning om at udskyde behandlingen af en klagesag

Forvaltningsret 11.9. – Skatter 5 – 6.

En skatteyder klagede over sin skatteansættelse til Landsskatteretten, men bad samtidig om at sagen blev udskudt indtil told- og skatteregionen havde afsluttet sin vurdering af om der skulle rejses straffesag mod ham.

Kriminalretten havde beskikket en forsvarer for skatteyderen i medfør af § 1, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 489 af 19. september 1984 om adgang til forsvarerbistand under en administrativ skatte- eller afgiftssag. Skatteyderen påberåbte sig Told- og Skattestyrelsens cirkulære 1998-2, men Landsskatteretten afviste anmodningen om at udskyde sagen med henvisning til at cirkulæret ikke fandt anvendelse idet der endnu ikke var rejst en straffesag. Endvidere mente Landsskatteretten ikke at cirkulærets betingelser for at udskyde sagen var opfyldt idet afgørelsen af sagen i det væsentlige afhang af en juridisk vurdering. Ombudsmanden lagde for sin bedømmelse af sagen til grund at TSS-cirkulære nr. 1998-2 indeholder en beskrivelse af den praksis som Landsskatteretten følger på området, således at Landsskatteretten ikke kan fravige retningslinjerne i cirkulæret til skade for den enkelte klager. Ombudsmanden udtalte at anvendelsen af cirkulæret må bero på en konkret vurdering af om der i den foreliggende sag er udsigt til at et strafansvar med en vis sandsynlighed vil blive gjort gældende. I den konkrete sag burde skatteyderens anmodning om udskydelse være afgjort i henhold til cirkulærets retningslinjer. Samlet havde ombudsmanden dog ikke grundlag for at kritisere at Landsskatteretten ikke opfyldte skatteyderens ønske om at udskyde behandlingen af klagesagen. (J.nr. 2001-3851-209).

X Kommune ændrede den 25. august 2000 A's skatteansættelse for indkomstårene 1995, 1996 og 1997. Ændringerne medførte at en række udgifter afholdt af A's selskab, B, i 1995, 1996 og 1997 blev anset for at være løn-udbetaling til A og selvangivet som sådan. Ændringerne skete på baggrund af en revision af selskabets regnskaber som viste at der manglede bilag for en række udbetalinger fra selskabets bankkonto i de pågældende år.

Skatteankenævnet for X Kommune stadfæstede den 22. marts 2001 X Kommunes afgørelser af 25. august 2000.

Den 20. april 2001 klagede advokat C til Landsskatteretten over Skatteankenævnet for X Kommunes kendelser af 22. marts 2001. Advokat C anmodede samtidig om at sagen blev stillet i bero. Advokat C henviste i den forbindelse til at kommunen havde anført at der var tale om en ansvarssag, og at sagen ef-

ter advokat C's opfattelse udelukkende vedrørte bevismæssige spørgsmål.

X Kommune bekræftede den 23. april 2001 at A's skatteansættelser for indkomstårene 1995, 1996 og 1997 var indsendt til Told- og Skatteregion Y til ansvarsbedømmelse.

Kriminalretten i Y-by beskikkede den 14. maj 2001 advokat C som forsvarer for A. Af udskrift fra retsbogen fremgår bl.a. følgende:

"Sag nr. 1.00525/01 – Forsvarerbeskikkelse under administrativ skattestraffesag mod (A).

...

Der fremlægges begæring af 4. maj 2001 med bilag fra Told og Skatteregion, (Y), hvoraf det fremgår, at regionen behandler en sag om overtrædelse af skattekontrolloven mod ovennævnte.

Af begæringen fremgår det endvidere, at (A) har anmodet om, at advokat (C), bliver beskikket som forsvarer.

Der fremlægges endvidere skrivelse af 1. maj 2001 fra advokat (C), hvori advokaten anmoder om at han bliver beskikket som forsvarer for A.

Dommeren beskikker herefter advokat (C), som forsvarer for (A)."

Landsskatteretten meddelte den 23. maj 2001 at sagen ikke ville blive berostillet idet Told- og Skatteregion Y havde oplyst at der endnu ikke var rejst en straffesag.

I brev af 28. maj 2001 kommenterede advokat C Landsskatterettens beslutning af 23. maj 2001. Advokat C anførte i den forbindelse bl.a. at det stred mod Landsskatterettens egen praksis at nægte at stille sagens behandling i bero. Advokat C henviste i den forbindelse til nogle konkrete sager som efter hans opfattelse lignede denne sag meget. Advokat C anførte endvidere at beslutningen stred imod TSS-cirkulære 1988-2 [rettelig 1998-2; min bemærkning] idet der var tale om en bevissag.

Landsskatteretten meddelte den 30. maj 2001 at det som advokat C havde fremført i sit brev af 28. maj 2001, ikke gav Landsskatteretten grundlag for at berostille sagen idet der ikke verserer en straffesag vedrørende de påklagede forhold.

I brev af 6. juni 2001 fremsendte advokat C kopi af udskrift af retsbogen for Kriminalretten i Y-by af 14. maj 2001 hvoraf det fremgik at advokat C var blevet beskikket som forsvarer for A. Advokat C anførte at der forelå dokumentation for at der forelå en straffesag idet der ellers ikke ville ske forsvarerbeskikkelse, og anmodede på den baggrund om at der skete berostillelse. I modsat fald anmodede advokat C om en begrundelse, herunder for hvorved denne sag adskilte sig fra de af advokat C refererede sager hvor der var sket berostillelse under henvisning til at der var sket forsvarerbeskikkelse.

Landsskatteretten anførte følgende i brev af 12. juni 2001:

"...

Som svar på Deres brev af 6. juni 2001 skal det meddeles, at Landsskatteretten – trods oplysningen om Deres beskikkelse som forsvarer – fortsat er af den opfattelse, at der ikke verserer en egentlig straffesag.

Under hensyn hertil samt til, at ansættelsen i det væsentlige beror på en juridisk vurdering af, om en række forskellige udgifter vedrører klageren personligt eller selskabet, fastholdes beslutningen om ikke at sætte Landsskatterettens sagsbehandling i bero.

..."

Den 2. juli 2001 klagede advokat C til mig over Landsskatterettens beslutninger af 23. og 30. maj og 12. juni 2001 om ikke at berostille rettens behandling af sagen vedrørende A's skatteansættelse for indkomstårene 1995, 1996 og 1997.

I et brev til advokat C af 1. oktober 2001 meddelte jeg at jeg ikke var afskåret fra at behandle advokat C's klage over Landsskatterettens beslutninger af 23. og 30. maj og 12. juni 2001, men at jeg fandt det mest hensigtsmæssigt at sende advokat C's henvendelse med de af bilagene der vedrørte den konkrete sag, videre til Landsskatteretten således at retten fik lejlighed til at kommentere advokat C's indsigelser, herunder at redegøre nærmere for hvorfor retten var af den opfattelse at der ikke verserede en straffesag, at beslutningen harmonerede med Landsskatterettens praksis på området, og at ansættelsen i sagen i det væsentlige beroede på en juridisk vurdering frem for en bevismæssig vurdering. Jeg sendte derfor advokat C's breve videre til Landsskatteretten som en anmodning fra advokat C om at modtage en uddybende begrundelse for Landsskatterettens beslutninger af 23. og 30. maj og 12. juni 2001 (§ 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Landsskatteretten svarede advokat C i brev af 12. oktober 2001 og skrev bl.a. følgende:

"Landsskatteretten har vurderet, at betingelserne for berostillelse af sagen i henhold til

TSS-cirkulære 1998-2 ikke er opfyldt for så vidt angår klagen over skatteansættelserne for 1995, 1996 og 1997, idet der herved er henset til, at sagen på daværende tidspunkt udelukkende var fremsendt til ansvarsvurdering hos den stedlige told- og skatteregion, hvorfor der endnu ikke var taget stilling til, om der skulle rejses en straffesag. Endvidere beror indkomstansættelsen på en vurdering af, om der er grundlag for at beskatte klageren af udgifter afholdt af hans selskab, i og med at der ikke foreligger dokumentation for de af selskabet afholdte udgifter herunder for udgifternes karakter. Dette er efter Landsrettens opfattelse en juridisk vurdering, som skal foretages på baggrund af de foreliggende faktiske oplysninger, herunder bl.a. de manglende kontoudtog. Vurderingen af betydningen af disse forhold anses ikke for en bevismæssig vurdering, men et retligt skøn.

For så vidt angår Deres henvisning til Landsskatterettens afgørelser i en række andre sager, skal retten henholde sig til TSS-cirkulære 1998-2, som indeholder de retningslinier for berostillelse, som Landsskatteretten følger i praksis. Landsskatteretten overvejer i hver enkelt sag, om den skal stilles i bero på afgørelsen af en straffesag på baggrund af de konkrete forhold i sagen. Det er ligeledes sket i denne sag, og Landsskatteretten er af den opfattelse, at den trufne afgørelser er i overensstemmelse med praksis efter TSS-cirkulære 1998-2."

I et brev til mig af 22. november 2001 fastholdt advokat C sin klage til mig af 2. juli 2001 over Landsrettens afvisning af at stille behandlingen af sagen i bero.

Advokat C anførte herefter bl.a. følgende til støtte for sin klage:

- at Landsskatteretten i en række sager havde anset det for tilstrækkeligt at sagen var sendt til ansvarsvurdering, og at der var sket forsvarerbeskikkelse for at lægge til grund at der verserede en skattestrafesag
- at eventuel tvivl om hvorvidt A var sigtet, måtte komme ham til gode. Advokat C

henviste i den forbindelse til at retspleje-loven ikke indeholdt hjemmel til at beskikke en forsvarer for en person der ikke var sigtet,

- at sagen var af bevismæssig karakter idet sagen vedrørte en bevismæssig vurdering af om en række af selskabets udgifter vedrørte advokat C's klient personligt, eller var selskabets driftsomkostninger,
- at sagens økonomiske omfang og kompleksitet talte for at Landsskatteretten burde have imødekommet advokat C's anmodning.

På baggrund af advokat C's klage bad jeg den 2. april 2002 Landsskatteretten om en udtalelse og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Jeg beder på den baggrund om at Landsskatteretten i sin udtalelse nærmere redegør for hvorfor retten er af den opfattelse at der ikke verserede en straffesag på tidspunktet for rettens beslutninger. Jeg henviser i den forbindelse til at der efter § 1, stk. 1, i lov om adgang til forsvarerbistand under en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag (lovbekendtgørelse nr. 489 af 19. september 1984) under visse betingelser kan beskikkes skatteyderen en forsvarer 'under skattemyndighedernes behandling af en sag om strafansvar efter skattekontrolloven, ...'.

...

Jeg beder på den baggrund endvidere Landsskatteretten om at redegøre nærmere for hvorfor retten er af den opfattelse at sagen i det væsentlige beror på en juridisk vurdering frem for på en bevismæssig vurdering. Jeg anmoder Landsskatteretten om i den forbindelse at udtale sig om hvor stor vægt den talmæssige gennemgang af selskab (B)'s regnskab og bogholderi med bilag m.v. vil have for rettens afgørelser vedrørende (A)'s skatteansættelser for indkomstårene 1995, 1996 og 1997.

Jeg beder endelig Landsskatteretten om at redegøre for rettens overvejelser vedrørende beslutningernes forenelighed med artikel 6, stk. 1, i den europæiske menneskerettig-

hedskonvention hvorefter rettergangen i civile sager og straffesager skal gennemføres inden for rimelig tid, samt om at redegøre for rettens praksis på området, herunder for på hvilken måde den foreliggende sag afviger fra de konkrete sager som advokat (C) har henvist til i sit brev af 2. juli 2001.”

Landsskatteretten skrev i en udtalelse til mig af 15. april 2002 bl.a. følgende:

”Uanset at advokat (C) den 14. maj 2001 ved Kriminalretten i (Y)-by er blevet beskikket som forsvarer, i medfør af § 1, stk. 1 i bekendtgørelse af lov om adgang til forsvarerbistand under en administrativ skatte- eller afgiftssag, er en vurdering af ansvar hos en told- og skatteregion efter Landsskatterettens opfattelse ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til, at betingelsen i TSS-cirkulære 1998-2 om, at der skal være rejst en straffesag, er opfyldt. Dette beror på, at baggrunden for en eventuel berostillelse af Landsskatterettens sagsbehandling er, at udfaldet af en domstolssag vurderes at være af væsentlig betydning for rettens afgørelse. Så længe der ikke er taget stilling til, om sagen rejses for domstolene, men dette endnu beror på overvejelser, har Landsskatteretten normalt ikke grundlag for at foretage en sådan vurdering. Det bemærkes, at der ikke er grundlag i TSS-cirkulære 1998-2 for at berostille sager på administrative skatte- eller afgiftssager, herunder sager, hvor der administrativt vedtages bøder o. lign. Landsskatteretten kan yderligere henvise til rettens brev af 12. oktober 2001 til klagerens repræsentant.

At sagens afgørelse efter Landsskatterettens opfattelse i det væsentligste beror på en juridisk vurdering har retten nærmere redegjort for i nævnte brev til klagerens repræsentant af 12. oktober 2001, hvortil der i det hele henvises. Det bemærkes, at Landsskatteretten har behandlet klage over selskabets, (B)'s, skatteansættelser for de samme indkomstår, og at de ved disse ansættelser indrømmede fradrag for løn til klageren – de i nærværende sag omhandlede beløb – sva- rende til en del af de af selskabet selvangivne

fradrag for driftsudgifter, ikke var påklaget. Kendelse i denne sag er afsagt 23. august 2001. Den talmæssige gennemgang af selskab (B)'s regnskab og bogholderi med bilag m.v. forventes derfor ikke tillagt væsentlig vægt, når Landsskatteretten træffer afgørelser vedrørende (A)'s skatteansættelser for indkomstårene 1995, 1996 og 1997.

Endelig skal Landsskatteretten anføre, at rettens beslutninger findes forenelige med principperne i artikel 6, stk. 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, da rettens beslutninger er motiverede af et ønske om af retssikkerhedshensyn at fremme sagsbehandlingen ved Landsskatteretten, hvorved retten vil være i stand til at træffe afgørelser inden for rimelig tid i overensstemmelse med konventionens bestemmelser. Rettens praksis på området er ligeledes udtryk for samme vurdering, hvori indgår det retssikkerhedsmæssige aspekt, om sagen bør afsluttes i det administrative system forud for behandlingen ved domstolene. Landsskatterettens praksis på området er således, at der for hver sag foretages en konkret vurdering om berostillelse på grundlag af de foreliggende oplysninger, hvori indgår nævnte hensyn, som kan have forskellig vægt i de af advokaten omtalte sager.”

Advokat C kommenterede i brev til mig af 1. maj 2002 Landsskattens udtalelse. Advokat C fandt ikke at den opfattelse af retstilstanden som Landsskatteretten gav udtryk for i skrivelse af 15. april 2002, var i overensstemmelse med rettens administration af regelsættet i øvrigt. Advokat C fastholdt sin opfattelse hvorefter A under regionens behandling af ansvarssagen var sigtet i en skat-testraffesag og i den forbindelse havde fået beskikket en forsvarer hvorefter Landsskatteretten ikke alene med henvisning til at sagen ikke var nået til politi eller domstole, kunne afvise berostillelse.

Landsskatteretten meddelte herefter i brev af 22. maj 2002 at retten i det hele henholdt sig til udtalelsen af 15. april 2002. Landsskatteretten bemærkede at kompeten-

cen til at tage beslutninger om berostillelse af sagsbehandlingen i Landsskatteretten tilkommer retten som derfor også ud fra hensyn til sagsbehandlingen i øvrigt kan træffe beslutning om berostillelse i videre omfang end fastlagt i TSS-cirkulære nr. 1998-2.

Advokat C meddelte i brev af 27. maj 2002 at han kunne henholde sig til sine tidligere bemærkninger i sagen.

Ombudsmandens udtalelse

”Told- og Skattestyrelsens cirkulære nr. 19 af 3. februar 1998 (cirkulære 1998-2 i styrelsens egen fortløbende nummerrække) indeholder i afsnit II bl.a. følgende bestemmelser om fremme eller berostillelse af klagesager i forhold til straffesager:

’A. Klage over skatteansættelse

...

2. Klagesager behandles som udgangspunkt i det administrative klagesystem, før straffesagen gennemføres. Dette gælder især

- mindre, ukomplicerede klagesager, som kan forventes afgjort hurtigt,
- klagesager, hvor den foreliggende uenighed overvejende vedrører spørgsmål om forståelse af materielle regler,
- klagesager, hvor opgørelsen af en udeholdt indkomsts størrelse i væsentlig grad bygger på skøn.

I følgende tilfælde søges straffesagen dog fremmet uanset klage over skatteansættelsen

- hvor klagesagen overvejende vedrører bevisspørgsmål af betydning for skatteansættelsen, ...’

I henhold til cirkulæret skal disse retningslinjer anvendes hvis der rejses straffesag i en sag som verserer ved et skatteankenævn eller Landsskatteretten.

Told- og Skattestyrelsens cirkulære – som giver skatteyderen visse rettigheder – er rettet til de lokale told- og skatteregioner og er derfor ikke umiddelbart forpligtende for Landsskatteretten. Jeg må imid-

lertid forstå Landsskatterettens afgørelser og udtalelser til mig således at Landsskatteretten anvender cirkulæret, og at dette derfor indeholder en beskrivelse af den praksis som Landsskatteretten følger på dette område. Jeg har derfor lagt til grund for min bedømmelse af sagen at Landsskatteretten ikke kan fravige retningslinjerne i cirkulæret til skade for den enkelte klager. I den forbindelse har jeg bemærket at Landsskatteretten i sin udtalelse til mig af 22. maj 2002 har bemærket at Landsskatteretten også ud fra hensyn til sagsbehandlingen i øvrigt kan træffe beslutning om berostillelse i videre omfang end fastlagt i TSS-cirkulære nr. 1998-2.

Cirkulære 1998-2 indeholder ikke nærmere fortolkningsbidrag vedrørende spørgsmålet om hvornår en skattestraffesag kan anses for rejst.

Efter min opfattelse kan det ikke generelt kræves at told- og skatteregionen har afsluttet ansvarsvurderingen med en konkret formuleret sigtelse som umiddelbart kan danne grundlag for en begæring om tiltalerejsning.

Anvendelsen af retningslinjerne i cirkulære 1998-2 må bero på en konkret vurdering af om der i den foreliggende sag er udsigt til at et strafansvar med en vis sandsynlighed vil blive gjort gældende.

Lovbekendtgørelse nr. 489 af 19. september 1984 om adgang til forsvarerbiestand under en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag indeholder følgende bestemmelse i § 1, stk. 1:

’§ 1. Under skattemyndighedernes behandling af en sag om strafansvar efter skattekontrolloven, efter investeringsfondsloven, efter etableringskontoloven, efter kildeskattelovens § 74, stk. 1, nr. 1 eller nr. 4, jf. tillige stk. 2, eller § 75 kan der beskikkes skatteyderen en forsvarer, når det efter sagens beskaffenhed, skatteyderens person eller omstændighederne i øvrigt må anses for ønskeligt og skatteyder-

ren ikke selv har skaffet sig bistand af en forsvarer.'

Såfremt retten har besluttet at beskikke en forsvarer for klageren i henhold til denne bestemmelse, vil dette efter min opfattelse som udgangspunkt tale for at anse straffesagen for rejst i relation til anvendelse af retningslinjerne i cirkulære 1998-2.

Kriminalretten i (Y)-by beskikkede den 14. maj 2001 Dem som forsvarer for (A) i medfør af ovennævnte bestemmelse. Jeg bemærker i den forbindelse at Landsskatteretten ikke har peget på at beskikkelsen i den konkrete sag er sket med henvisning til andet end sagens beskaffenhed. Det er derfor – som sagen foreligger for mig – min opfattelse at Deres anmodning om at stille behandlingen af (A)'s sag ved Landsskatteretten i bero burde have været afgjort efter retningslinjerne i Told- og Skattestyrelsens cirkulære 1998-2. Jeg har gjort Landsskatteretten bekendt med min opfattelse.

Efter cirkulære 1998-2 skal klage over skatteansættelsen som udgangspunkt gennemføres inden straffesagen. Udgangspunktet fraviges dog bl.a. hvor klagesagen overvejende vedrører bevisspørgsmål af betydning for skatteansættelsen.

Det er Landsskatterettens opfattelse at uanset om cirkulærets retningslinjer måtte være anvendelige, kunne Deres anmodning om berostillelse af klagesagen ikke imødekommes idet sagen ikke overvejende vedrører bevisspørgsmål af betydning for skatteansættelsen. Landsskatteretten har til støtte for dette synspunkt anført at indkomstfastsættelsen beror på en vurdering af om der er grundlag for at beskatte (A) af udgifter afholdt af hans selskab, i og med at der ikke foreligger dokumentation for de af selskabet afholdte udgifter, herunder for udgifternes karakter. Dette er efter Landsskatterettens opfattelse en juridisk vurdering som skal foretages på baggrund af de foreliggende faktiske oplys-

ninger, herunder bl.a. de manglende kontoudtog.

De har heroverfor anført at sagen i vidt omfang vil vedrøre fastlæggelsen af en række faktiske forhold og derfor er af bevismæssig karakter.

Afgørelsen af hvorvidt klagesagen overvejende vedrører bevisspørgsmål af betydning for skatteansættelsen, træffes af Landsskatteretten ud fra en samlet vurdering af den verserende skattesag, herunder bl.a. en stillingtagen til i hvilket omfang sagen indeholder juridiske fortolkningsspørgsmål, skønsmæssige afgørelser og stillingtagen til spørgsmål af bevismæssig karakter.

Landsskatteretten bygger i vidt omfang sin opfattelse på vurderinger og afvejn timer af en række forskellige hensyn og omstændigheder. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end Landsskatteretten der beskæftiger sig med det pågældende sagsområde i det daglige.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger og afvejn timer. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes opfattelse. 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 særlige omstændigheder. Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere at Landsskatteretten mente at (A)'s klagesag ikke overvejende vedrørte bevisspørgsmål af betydning for skatteansættelsen.

Samlet har jeg således ikke grundlag for at kritisere at Landsskatteretten ikke imødekom Deres anmodning om at stille behandlingen af (A)'s klagesag i bero."

12-2. Arvings adgang til aktindsigt i skatte- og afgiftssag vedrørende offentligt skiftet dødsbo

Partsbegrebet. Begrænsning af aktindsigt efter særlig tavshedspligtsbestemmelse. God forvaltningskik

Arveret 9. – Forvaltningsret 1121.1 – 112.2 – 11241.3 – 113.1 – 115.3.

En borger klagede over at hun havde fået afslag på aktindsigt i dokumenter om beskatning og afgiftsberigtigelse af dødsboet efter sin søster. Afslaget blev givet efter både forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Uanset at borgeren som arving havde en betydelig interesse i dødsboets skatte- og afgiftssag, var det ombudsmandens vurdering at interessen var indirekte og afledet og ikke væsentlig i en sådan grad at borgeren kunne anses for part i forvaltningslovens forstand. Ombudsmanden kritiserede derfor ikke myndighedernes afslag på aktindsigt efter forvaltningsloven.

Ombudsmanden kritiserede heller ikke myndighedernes afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven idet han var enig i at samtlige dokumenter i sagerne indeholdt oplysninger omfattet af den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skattestyrelsesloven.

På baggrund af borgerens betydelige, men indirekte interesse i sagen ville det dog have været ønskeligt hvis myndighederne havde kontakttet bobestyreren for at få afklaret om boet kunne tilslutte sig at skattemyndighederne gav borgeren indsigt i sagerne.

Ombudsmanden mente det var beklageligt at told- og skatteregionen ikke havde besvaret borgerens aktindsigtsanmodning i overensstemmelse med 10-dages fristen, ligesom han mente at det var beklageligt at regionen ikke i forbindelse med klagesagens behandling indhentede sagens dokumenter fra skatteforvaltningen. (J.nr. 2002-2059-201 og 2002-2513-201).

Det fremgår af sagen at A er søster og arving til afdøde B. Boet efter A's søster blev skiftet som offentligt skifte med en advokat som bobestyrer. Af en indledende boopgørelse af 18. marts 2002 udfærdiget af advokaten fremgår at boets åbningsstatus udgjorde en nettoformue på 2.046.511,38 kr. A's afdøde søster efterlod sig ingen livsarvinger hvorfor A og A's bror var de legale arvinger efter hende.

I forbindelse med skiftet rettede A ved e-mail af 3. marts 2002 henvendelse til Skatteforvaltningen i Århus og søgte om aktindsigt i alle notater og dokumenter vedrørende beskatning og afgiftsberigtigelse af dødsboet. A henviste til at hun ikke følte at bobestyreren varetog hendes interesser, og at A derfor havde mistanke om at det ikke var alt relevant materiale der kom til hendes kundskab.

I brev af 7. marts 2002 afslog Skatteforvaltningen i Århus A's anmodning om aktindsigt. Skatteforvaltningen begrundede afslaget således:

”I henhold til skattestyrelseslovens § 37 er skatteforvaltningen pålagt en særlig, ubetinget tavshedspligt med hensyn til oplysninger vedrørende bl.a. juridiske personers økonomiske forhold, som forvaltningen bliver bekendt med under sit arbejde. Under hensyntagen til denne tavshedspligt viger retten til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 4, jf. samme lovs § 14.

I henhold til forvaltningslovens § 9 kan parter i en sag, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Men i dødsboer er de enkelte arvinger ikke parter i sagen. Det begrundes

med, at dødsboer er selvstændige juridiske personer, og at det derfor er boet, der er part i sagen. Det medfører, at retten til aktindsigt alene tilkommer boet, hvilket vil sige arvingerne i forening i et privat skiftet bo eller, såfremt der er tale om et bobestyrerbo, bobestyreren.

I et bobestyrerbo kan aktindsigten derfor kun udøves af bobestyreren. Overfor andre end parterne i sagen er forvaltningsmyndigheden pålagt tavshedspligt i henhold til forvaltningslovens § 27.

Eftersom De i henhold til ovenstående ikke er part i sagen, beklager vi ikke at kunne imødekomme Deres anmodning om aktindsigt."

I brev af 17. marts 2002 klagede A til Told- og Skatteregion Århus over skatteforvaltningens afgørelse. A henviste til at hun som arving måtte anses for part i sagen, og at bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37 derfor ikke kunne begrænse pligten til at meddele aktindsigt.

Regionen bekræftede i brev af 21. marts 2002 modtagelsen af A's klage og meddelte at hun kunne forvente svar inden 1. maj 2002.

A bad herefter ved brev af 1. april 2002 regionen om aktindsigt i "samme sag" under henvisning til forvaltningslovens § 9.

I brev af 30. april 2002 til A tiltrådte regionen skatteforvaltningens afslag på aktindsigt og anførte bl.a. følgende:

"Efter forvaltningslovens § 9 kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Som part anses personer, der har en væsentlig, direkte, individuel og retlig interesse (af økonomisk eller personlig art) i sagens afgørelse og udfald.

I relation til dødsboer er de enkelte arvinger ikke parter i sagen. Dødsboer er selvstændige juridiske personer, hvorfor det er boet, der er part i sagen. Retten til aktindsigt tilkommer således boet, hvilket i praksis be-

tyder at det er arvingerne i forening, der har ret til aktindsigt.

De har således ikke som én arving af flere ret til aktindsigt efter forvaltningslovens § 9.

Efter offentlighedsloven er der adgang til aktindsigt for ikke-parter/'enhver', jfr. offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt, jfr. offentlighedslovens § 14, 1. pkt.

Efter bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37 er oplysninger i skattesager om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold omfattet af den særlige tavshedspligt.

Reglerne i skattestyrelseslovens § 37 pålægger de omfattede myndigheder en ubetinget tavshedspligt overfor uvedkommende.

Begrebet 'uvedkommende' fortolkes restriktivt i forhold til private. Skattemyndighederne må derfor ikke uden særlig lovhjemmel udlevere oplysninger omfattet af tavshedspligten efter skattestyrelseslovens § 37 til andre private, end den, der har afgivet oplysningerne eller den, som oplysningerne er om, jfr. Processuelle regler på Told-Skats område 2002, afsnit M.3.2.1.

Deres anmodning om aktindsigt kan således heller ikke imødekommes efter offentlighedsloven.

Denne afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed ..."

Ved e-mail af 1. maj 2002 fremkom A med bemærkninger til regionens afgørelse. A spurgte i den forbindelse hvor det i forvaltningsloven var fastslået at enkeltpersoner (arvinger) i dødsboer ikke har partsstatus, og henviste til det af regionen anførte hvorefter partsbegrebet først er gældende ved en kollektiv anmodning om aktindsigt fra alle arvinger. A erindrede samtidig regionen om at hun i brev af 1. april 2002 havde søgt regionen om aktindsigt og endnu ikke havde fået svar herpå.

Regionen beklagede i brev af 7. maj 2002 til A at hun ikke havde modtaget en afgørelse vedrørende sin anmodning om aktindsigt i regionens sag, og henviste til at dette skyldtes en misforståelse af A's brev af 1. april 2002. Herudover anførte regionen bl.a. følgende:

"Regionen vil i det følgende først tage stilling til Deres anmodning om aktindsigt i regionens sager, herefter vil Deres mail af 1. maj 2002 blive kommenteret.

Aktindsigt i regionens materiale
Journal nr. 98/02-0916-00165

...

Da akterne 1, 2, 3, 5, 6 og 8 er korrespondance mellem Dem og regionen vedlægges der alene kopi af akt 4 og 7.

Deres anmodning om aktindsigt i denne journalsag imødekommes således fuldt ud, jfr. forvaltningslovens §§ 10 og 12-15.

Regionens øvrige materiale

...

Bobestyreren har i henhold til lov om afgift af dødsboer og gaver § 26, stk. 2, sendt en kopi af dels udkastet til boopgørelsen og (A's nevøs) redegørelse af 4. april 2000.

Da De ikke er part i gavemodtagernes eventuelle sager med ToldSkat, skal Deres anmodning om aktindsigt behandles efter offentlighedslovens regler.

Hvorvidt og i hvilket omfang regionen har behandlet disse oplysninger er undtaget fra aktindsigt, jfr. offentlighedslovens § 14.

Såfremt regionen har behandlet oplysningerne vil sådanne dokumenter indeholde oplysninger om fysiske personers økonomiske og privatlivet tilhørende forhold. Sådanne oplysninger er efter skattestyrelseslovens § 37 omfattet af skattemyndighedernes særlige tavshedspligt overfor uvedkommende.

Begrebet 'uvedkommende' fortolkes restriktivt i forhold til private. Skattemyndighederne må derfor ikke uden særlig lovhjemmel udlevere oplysninger omfattet af tavshedspligten efter skattestyrelseslovens § 37 til andre private, end den, der har afgivet oplysningerne eller den, som oplysnin-

gerne er om, jfr. Processuelle regler på Told•Skats område 2002, afsnit M.3.2.1.

Efter offentlighedsloven er pligten til at meddele oplysninger begrænset af bestemmelser om særlig tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov, jfr. offentlighedslovens § 14. Da eventuelle dokumenter ville indeholde oplysninger omfattet af den særlige tavshedspligt efter skattestyrelseslovens § 37, og offentlighedslovens § 14 ikke indeholder en ekstraheringsbestemmelse, er eventuelle dokumenter i deres helhed undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 14, jfr. skattestyrelseslovens § 37.

Told- og skatteregionen kan derfor ikke imødekomme Deres anmodning om aktindsigt.

...

Yderligere kommentarer til regionens afgørelse af 30. april 2002

Præcisering af afgørelsen af 30. april 2002

...

Regionen er efterfølgende blevet opmærksom på, at det i et bobestyrerbo er bobestyreren, der har en parts rettigheder. En anmodning om aktindsigt skal således indsendes via bobestyreren.

...

Arvingers partsstatus i dødsboer

De ønsker oplyst, 'hvor det i forvaltningsloven er fastslået at enkeltpersoner i dødsboer ikke har partsstatus'.

Forvaltningsloven gælder for parters anmodninger om aktindsigt i afgørelsessager, jfr. forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt. Forvaltningsloven indeholder ikke en definition af partsbegrebet, men udtrykket skal forstås i overensstemmelse med det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb, herunder den praksis, der har udviklet sig i tilknytning hertil.

Regionen har således efter en konkret vurdering fundet, at en af flere arvinger ikke har partsstatus i relation til aktindsigt. Regionen har endvidere drøftet problemstillingen med Told- og Skattestyrelsen, der har oplyst

at regionens afgørelse er i overensstemmelse med administrativ praksis.

'Uvedkommende' og 'part i sagen'

De har endvidere spurgt om der er en juridisk forskel på begrebet 'uvedkommende' og 'part i sagen' i henhold til forvaltningsloven.

Regionen har i afgørelsen af 30. april 2002 benyttet begge begreber. Begreberne henføres til forskellige love, idet 'part i sagen' benyttes i forvaltningslovens § 9 og 'uvedkommende' benyttes i skattestyrelseslovens § 37.

Som det fremgår dels af afgørelsen af 30. april 2002 og denne afgørelse anses én af flere arvinger ikke for en part i et dødsbo, da det i et bobestyrerbo er bobestyreren der har partsstatus. De har således ikke mulighed for at få aktindsigt efter forvaltningsloven, der udelukkende regulerer parters adgang til aktindsigt.

Herefter har regionen undersøgt Deres mulighed for at få aktindsigt efter offentlighedsloven, der gælder for enhver. Som tidligere oplyst begrænses aktindsigt efter offentlighedsloven af den særlige bestemmelse om tavshedspligt i skattestyrelseslovens § 37, hvorefter ToldSkat er pålagt en ubegrænset tavshedspligt overfor uvedkommende.

Forholdet mellem offentlighedslovens § 14 og skattestyrelseslovens § 37

Endelig oplyser De: 'Skattestyrelseslovens § 37 refererer direkte til straffelovens paragraffer om almindelig tavshedspligt, så Deres argument jf. offentlighedslovens § 14, 1. pkt. tilsidesættes i § 14, 2. pkt.'

Forvaltningsret Sagsbehandling fra Jurist- og økonomforbundets Forlag, 5. udgave, side 244:

'Endelig kan reglerne om tavshedspligt for offentligt personale medføre, at dokumenter ikke er undergivet aktindsigt (§ 14). Den almindelige tavshedspligt efter straffeloven og forvaltningsloven medfører i sig selv ingen indskrænkning i adgangen til aktindsigt. Såfremt dette var tilfældet, ville reglerne om offentlighed blive temmelig indholds-

løse. Noget andet er, at oplysninger, som falder ind under den almindelige tavshedspligt, i mange tilfælde vil være omfattet af de ovenfor omtalte undtagelser. Selvstændig betydning som en begrænsning i adgangen til aktindsigt får derimod de ved lov eller med hjemmel i lov fastsatte specielle regler om tavshedspligt, som går forud for offentlighedslovens hovedregel. Sådanne tavshedspligtsregler findes f.eks. i bank- og sparekasselovens § 50b, der gælder for Finanstilsynets ansatte m.fl., i skattestyrelseslovens § 37, og inden for sundhedslovgivningen.'

Som det fremgår af det ovenfor refererede er skattestyrelseslovens § 37 en speciel regel om tavshedspligt, der går forud for offentlighedsloven."

Ved brev af 20. juni 2002 klagede A til mig over Skatteforvaltningen i Århus' afgørelse og regionens stadfæstelse heraf.

I brev af 27. juni 2002 bekræftede jeg modtagelsen af A's klage (mit j.nr. 2002-2059-201) og oplyste at jeg samme dag havde bedt Told- og Skatteregion Århus om en udtalelse og om udlån af sagens akter. Jeg anførte samtidig at hvis A ønskede at klage over regionens afgørelse af 7. maj 2002 vedrørende afslag på aktindsigt i regionens egen sag, måtte jeg bede hende om først at udnytte klagemuligheden til Told- og Skattestyrelsen. Jeg henviste til at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, jf. ombudsmandslovens § 14.

I brev af samme dato til Told- og Skatteregion Århus bad jeg regionen om en udtalelse og om forinden at indhente en udtalelse fra Skatteforvaltningen i Århus.

A klagede i brev af 28. juni 2002 til Told- og Skattestyrelsen over Told- og Skatteregion Århus' afgørelse af 7. maj 2002 vedrørende afslag på aktindsigt i regionens sag.

Ved brev af 4. juli 2002 sendte regionen sagen videre til Told- og Skattestyrelsen.

Styrelsen tiltrådte den 22. juli 2002 regionens afslag på aktindsigt og skrev bl.a. således til A:

”For så vidt angår begrundelsen for afgørelsen kan det oplyses, at eftersom der er tale om et offentligt skiftet bobestyrerbo, hvor arvingerne ingen adkomst har, må det antages, at De ikke har partsstatus i henhold til forvaltningslovens § 9, stk. 1, uanset at De som arving har en væsentlig interesse i behandlingen af dødsboet.

Det er Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at De mangler den individuelle retlige interesse, der må stilles som betingelse for at kunne have partsstatus i forvaltningslovens forstand.

Som følge heraf skal anmodningen om aktindsigt afgøres efter reglerne i offentlighedsloven. Den relevante bestemmelse, der i givet fald kan begrænse Deres adgang til aktindsigt, er offentlighedslovens § 14, hvorefter følger, at adgangen er begrænset af eventuelt eksisterende særlige tavshedspligtsbestemmelser. En sådan særlig bestemmelse findes i skattestyrelseslovens § 37, hvorefter oplysninger om økonomiske, erhvervs-mæssige og private forhold, der er et led i behandlingen af skattesager, herunder gaveafgiftssager, hos skattemyndighederne, ikke kan udleveres til uvedkommende. Det er Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at De i relation til skattemyndighedernes sagsbehandling må anses for uvedkommende, hvorfor De er afskåret fra at kunne modtage dokumenter, der indeholder oplysninger om boets skatte- og gaveafgiftsforhold.

De må derfor henvises til at få oplysninger via bobestyrer og skifteret.”

I udtalelse af 22. juli 2002 til ToldSkat Østjylland (tidligere Told- og Skatteregion Århus) i anledning af A's klage til mig over afslag på aktindsigt i Skatteforvaltningen i Århus' sag opremsede Skatteforvaltningen i Århus 16 akter der var indgået i sagen. Forvaltningen anførte at akterne nr. 11, 12 og 14 var korrespondance mellem A og forvaltningen og derfor måtte formodes at være A bekendt. Jeg går ud fra at skatteforvaltningen retteligt har ment akterne nr. 11, 12 og 16. De resterende 13 akter anså forvaltningen i det hele

for omfattet af skattestyrelseslovens § 37. Skatteforvaltningen henholdt sig i øvrigt til sit brev af 7. maj 2002 til A.

I brev af 25. juli 2002 rettede A på ny henvendelse til mig og klagede over Told- og Skattestyrelsens afgørelse af 22. juli 2002 (mit j.nr. 2002-2513-201) vedrørende afslag på aktindsigt i regionens sag.

ToldSkat Østjylland udtalte i brev af 7. august 2002 til mig følgende i sagen vedrørende aktindsigt i Skatteforvaltningen i Århus' sag:

”Klagen af 20. juni 2002 giver ikke anledning til yderligere bemærkninger fra regionens side, regionen skal således henvises til afgørelserne af 30. april og 7. maj 2002.

De har endvidere bedt regionen redegøre for, om de enkelte oplysninger, hvori der er bedt om aktindsigt, er vurderet i forhold til tavshedspligten i skattestyrelseslovens § 37.

Efter offentlighedsloven er pligten til at meddele oplysninger begrænset af bestemmelser om særlig tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov, jfr. offentlighedslovens § 14.

Omfattede oplysninger af den særlige tavshedspligt, skattestyrelseslovens § 37, jfr. Processuelle regler på ToldSkats område 2002, afsnit M.3.2:

’Den særlige tavshedspligt omfatter oplysninger, der kan henføres til en bestemt fysisk eller juridisk person, og som vedrører den pågældendes økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold. Den særlige tavshedspligt omfatter alle oplysninger af den nævnte karakter, og ikke kun oplysninger om indkomst- og formueforhold, som man får kendskab til under ligningen af den borger/virksomhed, som oplysningen er om, eller oplysninger af den nævnte karakter, som man får kendskab til ved administration af kildeskatteloven.’

Offentlighedslovens § 14 indeholder ikke en ekstraheringsbestemmelse, hvorfor dokumenter, der indeholder oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, undtages

som helhed fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 14.

Regionen har i forbindelse med sagsbehandlingen ikke skønnet, at det var nødvendigt for klagebehandlingen at indhente akterne fra skatteforvaltningen. Regionen har således vurderet, at der er en formodning for, at oplysninger i skatteforvaltningens sag vil være omfattet af skattestyrelseslovens § 37.

Regionen har efterfølgende gennemgået skatteforvaltningens akter og finder fortsat, at samtlige sagens dokumenter vil være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 14, jfr. skattestyrelseslovens § 37."

I anledning af A's klage af 25. juli 2002 anmodede jeg den 8. august 2002 Told- og Skattestyrelsen og ToldSkat Østjylland om en udtalelse om sagen vedrørende aktindsigt i regionens sag. Jeg bad også her myndighederne om at redegøre for om de for hver enkelt oplysning i regionens korrespondance med bobestyrelsen havde vurderet om der var tale om en oplysning omfattet af tavshedspligten i skattestyrelseslovens § 37.

Den 12. august 2002 sendte jeg A kopi af Skatteforvaltningen i Århus' og ToldSkat Østjyllands udtalelser vedrørende aktindsigt i skatteforvaltningens sag. I brev af 6. september 2002 fremkom A med sine bemærkninger hertil.

I en udtalelse af 20. august 2002 til styrelsen vedrørende afslag på aktindsigt i regionens sag henviste ToldSkat Østjylland til sin afgørelse af 7. maj 2002 og sin udtalelse af 7. august 2002 til mig og anførte at man ikke havde yderligere bemærkninger.

Told- og Skattestyrelsen udtalte i brev af 26. august 2002 til mig bl.a. følgende:

"Det er fortsat Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at (A) i relation til boet efter (B) ikke har den direkte og individuelle interesse, der er nødvendig for at have partsstatus. Da endvidere samtlige dokumenter i regionens sager 02-3720-00003 og 02-3710-00013 skønnes at indeholde oplysninger omfattet af tavshedspligten i skattestyrelseslovens § 37,

og der i denne situation ikke er ekstraeringspligt, er det Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at der ikke er grundlag for at til-lade aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37."

I brev af 2. september 2002 sendte jeg A kopi af udtalelsen fra ToldSkat Østjylland og udtalelsen fra Told- og Skattestyrelsen.

A fremkom med sine bemærkninger hertil i brev af 6. september 2002.

Ombudsmandens udtalelse

"De har både ved Skatteforvaltningen i Århus og ved ToldSkat Østjylland søgt om aktindsigt i dokumenter vedrørende beskatning og afgiftsberigtigelse af boet efter Deres søster. De mener at De som arving er part i skattesagen vedrørende dødsboet og derfor har ret til aktindsigt efter forvaltningslovens regler. Skattemyndighederne er imidlertid af den opfattelse at De ikke er part i sagen og dermed ikke har ret til aktindsigt efter forvaltningsloven. Myndighederne har herefter vurderet om De kan få aktindsigt efter offentlighedslovens regler, men har afvist dette for visse dokumenters vedkommende under henvisning til offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

1. Aktindsigt efter forvaltningsloven

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, kan den der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Forvaltningsloven regulerer ikke hvornår en person er part i en sag. Partsbegrebet forstås i overensstemmelse med forvaltningsrettens almindelige partsbegreb. Herefter er det graden og arten af den pågældende persons tilknytning til sagen der er afgørende for hvorvidt den pågældende skal anses som part. Som part anses personer der har en væsentlig, direkte, in-

dividuel og retlig interesse i sagens afgørelse og udfald.

At interessen skal være væsentlig, indebærer at afgørelsen skal angå den pågældendes forhold med en vis intensitet og styrke, herunder at der skal være et vist direkte forhold mellem den involverede interesse og parten. Spørgsmålet om hvorvidt en interesse er tilstrækkelig væsentlig, vil ofte opstå i situationer hvor der er tale om en afledet interesse.

Ved bedømmelsen af om en afledet interesse er tilstrækkelig væsentlig til at kunne medføre partsstatus, må der foretages en konkret vurdering hvorunder blandt andet mængden og arten af de led der indgår imellem sagens udfald og den aktuelle betydning for den pågældende, tages i betragtning, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 69ff.

Skatteforvaltningen i Århus og Told-Skat Østjylland har i afgørelserne anført at dødsboer er selvstændige juridiske personer. I dødsboer der skiftes offentligt ved bobestyrer, er det boet ved bobestyreren der er part i skatte- og afgiftssagen, og som dermed har de rettigheder der følger af forvaltningsloven. Ifølge disse myndigheder har arvingerne hverken i forening eller hver for sig partsstatus i en sådan sag.

Told- og Skattestyrelsen har i sin afgørelse af 22. juli 2002 taget konkret stilling til partsspørgsmålet. Styrelsen har således anført at De ikke er part i sagen uanset at De som arving har en væsentlig interesse i behandlingen af dødsboet, idet De mangler den individuelle og retlige interesse.

I udtalelsen til mig har Told- og Skattestyrelsen anført at De ikke har den direkte og individuelle interesse der er nødvendig for at have partsstatus.

Af sagen fremgår at De er en ud af to legale arvinger til boets formue der ifølge åbningsstatussen af 18. marts 2002 er på mere end 2 millioner kroner netto. Under

disse omstændigheder må De siges at have en betydelig interesse i skattesagens udfald – en interesse der efter min opfattelse kan anses for både individuel og retlig. Med hensyn til Deres retlige interesse henvises til dødsboskiftelovens bestemmelser i kapitel 27 om klage over bobestyrere.

På trods heraf mener jeg imidlertid ikke at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere at myndighederne ikke har meddelt Dem aktindsigt efter forvaltningslovens regler.

Baggrunden herfor er at uanset at De har en betydelig interesse i dødsboets skatte- og afgiftssag, er denne interesse efter min vurdering indirekte og afledt 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.

2. Aktindsigt efter offentlighedsloven

Hovedreglen efter offentlighedsloven er at enhver har ret til aktindsigt, jf. § 4, stk. 1. Der gælder imidlertid visse undtagelser herfra. En af disse undtagelser fremgår af offentlighedslovens § 14 der har følgende ordlyd:

‘§ 14. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen.’

På grundlag af forarbejderne til skattestyrelseslovens § 37 må det lægges til grund at § 37 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse af den art som er omtalt i offentlighedslovens § 14, 1. pkt. § 37 har følgende ordlyd:

‘§ 37. De kommunale og statslige skattemyndigheder skal under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven

iagttagelse ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. Det samme gælder de kommunale myndigheder, der forestår opkrævning og inddrivelse af skatter, for så vidt angår dette arbejde.

...

Som det fremgår af bestemmelsen, omfatter tavshedspligten oplysninger der kan henføres til en bestemt fysisk eller juridisk person, og som vedrører den pågældendes økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold. Et dødsbo anses som anført af myndighederne som en selvstændig juridisk person, og de oplysninger der er indeholdt i en skatte- og afgiftssag, vedrører således boets forhold.

Tavshedspligten efter § 37 er med hensyn til de omfattede oplysninger absolut og ubetinget over for uvedkommende. Oplysningerne kan således kun udleveres hvis der er særlig lovhjemmel – f.eks. forvaltningslovens regler om partsaktindsigt – eller hvis den der udleveres til, ikke kan betragtes som uvedkommende. Oplysningerne kan endvidere udleveres hvis den eller de i hvis interesse tavshedspligten gælder, giver samtykke hertil.

Myndighederne har anført at samtlige dokumenter i sagerne indeholder oplysninger omfattet af tavshedspligten i skattestyrelseslovens § 37 hvorfor der ikke er grundlag for at meddele aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 14 (...).

Efter min gennemgang af oplysningerne i sagernes dokumenter er det min opfattelse at disse er omfattet af skattestyrelseslovens § 37. Herefter har jeg ikke grundlag for at kritisere at myndighederne afslog Deres anmodning om aktindsigt i boets sager.

På baggrund af Deres betydelige (indirekte) interesse i sagerne ville det dog efter min opfattelse have været ønskeligt om myndighederne ved stillingtagen til Deres anmodninger om aktindsigt havde kontakten bobestyreren med henblik på om boet kunne tilslutte sig at skattemyndighederne gav Dem indsigt i sagerne. I givet fald ville der efter min opfattelse næppe have været noget til hinder for at myndighederne gav Dem den ønskede aktindsigt.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

Som Told- og Skattestyrelsen har vejledt Dem om, havde De imidlertid også mulighed for selv at anmode bobestyreren om oplysninger, og såfremt De ikke herved opnåede den ønskede indsigt, kunne De indbringe spørgsmålet for skifteretten, jf. dødsboskiftelovens kapitel 27.

Det tilføjes i den forbindelse at udlevering af oplysninger til et offentligt skiftet dødsbo i givet fald ikke skal behandles efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, men derimod efter reglerne om videregivelse af fortrolige oplysninger eller efter regler i retsplejeloven, jf. Folketings Ombudsmands beretning for 1989, s. 243^{f*}, og Vejledning om processuelle regler på ToldSkats område 2003-1, pkt. M.1.2.2, s. 311, og pkt. M.3.2.6, s. 330.

Jeg foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

3. 10-dages-fristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2

Af offentlighedslovens § 16, stk. 2, fremgår at såfremt en begæring om aktindsigt ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil og om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Efter at have klaget over Skatteforvaltningen i Århus' afslag på aktindsigt bad

De i brev af 1. april 2002 Told- og Skatteregion Århus om aktindsigt 'i samme sag'. Ved e-mail af 1. maj 2002 erindrede De regionen om Deres anmodning.

Først i brev af 7. maj 2002 besvarede regionen Deres aktindsigtsanmodning. Regionen beklagede samtidig at De ikke tidligere havde fået svar, og begrundede dette med en misforståelse af Deres brev af 1. april 2002.

Regionen overholdt således ikke 10-dagesfristen i § 16, stk. 2.

Da regionen imidlertid har beklaget forholdet, foretager jeg mig ikke noget i den anledning.

4. ToldSkat Østjyllands behandling af Deres klage over afslag på aktindsigt i skatteforvaltningens sag

Regionen har i sin udtalelse til mig af 7. august 2002 oplyst at man i forbindelse med sagsbehandlingen ikke har 'skønnet, at det var nødvendigt for klagebehandlingen, at indhente akter fra skatteforvaltningen', og at regionen således har vurderet 'at der er en formodning for, at oplysnin-

ger i skatteforvaltningens sag vil være omfattet af skattestyrelseslovens § 37'.

Jeg mener at det er beklageligt at regionen ikke i forbindelse med klagesagens behandling indhentede sagens dokumenter fra skatteforvaltningen, da en korrekt behandling af klagen forudsætter en gennemgang af de oplysninger der er indeholdt i de enkelte dokumenter.

Jeg har gjort ToldSkat Østjylland bekendt med min opfattelse.

Da ToldSkat Østjylland imidlertid i udtalelsen af 7. august 2002 har anført at man efterfølgende har gennemgået skatteforvaltningens akter og herefter fortsat finder at samtlige sagens dokumenter vil være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, har jeg ikke grundlag for at henstille til ToldSkat Østjylland at genoptage behandlingen af sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af Deres klage."

NOTE: (*) FOB 1989, s. 243.

Socialministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 399 sager inden for Socialministeriets sagsområde. 168 af disse sager blev afvist.

De resterende 231 sager blev realitetsbehandlet: 211 sager handlede om afgørelser, 17 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 2 sager handlede om sagsbehandlingstid, og 1 sag handlede om generelle spørgsmål. I alt 29 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	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 13-2: Beskikkelse af formand for huslejenævnen. Skøn under regel. Begrundelse. Klagevejledning. Rekurs

*Den Sociale
Ankestyrelse*

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	66	0	0	3
Sagsbehandlingsspørgsmål	3	1	1	0
<i>I alt</i>	<i>69</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>3</i>

3 sager fra Den Sociale Ankestyrelses sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 13-4: Forbrug af egne varer i ægtefælles underskudsgivende virksomhed ikke indtægt efter aktiølovens § 30. Partshøring. Afgørelsens meddelelse og begrundelse

Sag nr. 13-8: Fejlmeddelelse om tilkendelse af pension var ugyldig. Ugyldighed/tilbagekaldelse af afgørelse

Sag nr. 13-9: Ændring af udfaldet af førtidspensionssag til skade for klageren ("Reformatio in pejus")

De sociale nævn

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	143	1	0	10
Sagsbehandlingsspørgsmål	14	6	2	2
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>158</i>	<i>8</i>	<i>2</i>	<i>12</i>

6 sager fra de sociale nævns sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 13-1: Fortolkning af 2 principielle højesteretsdomme om social pension. Genoptagelse af sager efter domstolsunderkendt praksis

Sag nr. 13-3: Afslag på hjælp til tandbehandling. Begrundelse. Sagsoplysning

Sag nr. 13-5: Tilbagebetaling af boligstøtte

Sag nr. 13-6: Afslag på socialpædagogisk friplads i skolefritidsordning

Sag nr. 13-7: Afslag på varmetillæg med tilbagevirkende kraft. Hjemmel. Tidspunktet for ydelse af personligt tillæg. Det socialretlige princip om forudgående ansøgning

Sag nr. 13-10: Udsættelse af husvildebolig

13-1. Fortolkning af 2 principielle højesteretsdomme om social pension.

Genoptagelse af sager efter domstolsunderkendt praksis

Almindelige emner 9. – Forvaltningsret 111.2 – 11.9 – 12.2 – 25.2.

En kvinde klagede bl.a. over et socialt nævns afslag på at genoptage hendes førtidspensionssag på baggrund af 2 principielle højesteretsdomme. Nævnet havde i afslaget henvist til at pensionsmyndighedernes praksisændring efter højesteretsdommene kun vedrørte sager hvor ansøgeren allerede var tilkendt førtidspension. Kvindens sag var ikke omfattet af praksisændringen fordi hun ikke tidligere var tilkendt pension. Den Sociale Ankestyrelse afviste sagen da nævnets afgørelse ikke stred mod Ankestyrelsens praksis.

Ombudsmanden udtalte sig generelt om visse fortolkningsmæssige spørgsmål i relation til højesteretsdommene. Bl.a. udtalte ombudsmanden at der ikke var holdepunkter for at læse højesteretsdommene således at det havde haft betydning for dommenes resultat eller for den prøvelse der var foretaget, at ansøgerne havde fået tilkendt pension. Tværtimod måtte dommene læses således at der ville være foretaget samme prøvelse og nået samme resultat hvis ansøgeren helt var blevet nægtet pension.

På den baggrund mente ombudsmanden ikke at nævnet kunne afvise genoptagelse med den givne begrundelse. Nævnet måtte foretage en konkret vurdering af sagens omstændigheder sammenholdt med domspraksis. Ombudsmanden udtalte endvidere at en borger der havde fået sin sag afgjort efter en praksis der blev underkendt af domstolene, kunne forlange sin sag genoptaget hvis det måtte antages at sagens udfald nu ville blive et andet. På baggrund af det Ankestyrelsen havde anført om at det ikke ville være muligt ud fra generelle kriterier at udskille de tidligere afgjorte sager hvor dommene kunne have betydning, havde ombudsmanden ikke bemærkninger til at myndighederne ikke af egen drift havde genoptaget de relevante sager. Ombudsmanden lagde vægt på at Ankestyrelsen havde underrettet kommunerne og offentligheden om borgernes mulighed for at få genoptaget tidligere afgjorte sager.

Ombudsmanden sendte sagen til Den Sociale Ankestyrelse til vurdering af om Ankestyrelsen havde grundlag for at genoptage sagen til principiel eller generel behandling. (J.nr. 2001-3564-040).

Det fremgår af sagen at A, der var født i 1967, var gået ud af 9. klasse i 1984 og derefter bl.a. havde arbejdet som piccoline, ufaglært sygehjælper, bygningsmaler samt på X Skole med kontormæssige opgaver.

I 1992 mistede A arbejdet som bygningsmaler og jobbet på X Skole på grund af problemer med venstre ben.

Af statusbedømmelse af 7. maj 1996 fra egen læge, B, til socialcenter Y fremgår bl.a. følgende:

"Vurdering:

Pt. anfører generne som uændrede.

Jeg vil derfor tillade mig at citere udskrivningsbrevet fra det ambulante notat af 10/01-96: der er uændrede gener fra ve. hofte. Pt. er oplyst, at behandlingsmulighederne er udtømte og at der ikke andre behandlingsmuligheder. Hun må således omskoles, videreuddannes eller revalideres. Hun er opfordret til selv at finde ud af, hvad hun vil i fremtiden. Afsluttes. – Dette var ordene.

Hvis Socialforvaltningen føler sig usikker på, hvad man skal gribe til i denne sag, kunne man evt. overveje at få en second opinion fra en ortopædisk speciallæge. Det har i pt.s

sygdomsforløb været antydnet, at der kunne være tale om et vist mål af funktionel overbygning.”

Der blev herefter indhentet speciallægeerklæring. Den 26. august 1996 skrev speciallæge i ortopædisk kirurgi C bl.a. følgende til socialcenter Y:

”Resumé og konklusion:

Det drejer sig om en 28-årig kvinde med mange års varende symptomer fra venstre hofteregeion. Der er forsøgt talrige behandlinger uden særlig effekt sidst operation i 1995. Har ikke været i arbejde siden 1992, hvor generne tog til. Hun mener sig ikke i stand til at klare noget arbejde på nuværende tidspunkt, hvor smerterne kan komme uprovokeret og bevirker at hun må lægge sig eller aflaste med krykkestokke.

Hun beskriver smerterne lokaliseret til udsiden af venstre lår ud for hofteledet. Der kan være islæt af udstråling til ben samt glutealregion (sæderegeion). Ved den objektive undersøgelse finder jeg fri bevægelse i hofte samt ryg, der er ikke muskelsvind. På udsiden af låret findes lille sufficient cicatrice efter operation i 1995. Smertereaktionen virker overdreven ved palpation af området mellem trochanter og sædebensknolden (tuber ischiaticum). Der findes ikke nedsat kraft over foden. Lidt nedsat fleksionskraft over hofte. Gangen er upåfaldende, og jeg finder ingen tegn på nerverodspåvirkning i form af discusprolaps. Symptomerne er lidt uklare og er heller ikke forenelige med Hamstringsyndrom, hvor der er tryk på nervus ischiaticus. Jeg må derfor konkludere, at selv om der nok findes smerteudstråling til udsiden af venstre lår på hofte niveau, foreligger der formentlig også en vis psykisk overbygning, der gør, at placering på arbejdsmarkedet kan blive vanskelig. Jeg vil derfor bedømme, at erhvervsevnen i lettere fysisk arbejde blandet lægeligt og socialt vil være nedsat, men revalidering både socialt og medicinsk må påtænkes hendes alder taget i betragtning.”

I perioden 11. marts 1997 – 22. maj 1997 blev A tilknyttet Revacentrets edb-værksted. Af en værkstedserklæring af 3. juni 1997 fremgår bl.a. følgende:

”Fremmøde

(A) har gennem hele forløbet haft mødetid kl. 8.45 af hensyn til hendes mulighed for at bringe sine børn til deres respektive institutioner indenfor disse åbningstider. Hun er mødt til tiden og er langt de fleste dage blevet til det aftalte sluttidspunkt. Fra d. 14. april har sluttidspunktet været 13.00 og fra d. 8. maj har sluttidspunktet været 11.45. I alt 6 gange er hun gået tidligere pga. smerter, dog har det i flere af disse tilfælde været nødvendigt at værkstedspersonalet fritog hende fra at være på værkstedet, idet hun ikke selv ville gå hjem for ‘ikke at skade sin sag’. Hun nævnedes dog, at havde hun været på almindelige vilkår på arbejdsmarkedet, ville hun have sygemeldt sig. Hun har ikke været fraværende pga. anden sygdom, men har haft 3 fridage, hun brugte til at økonomisere med sine kræfter, for at kunne deltage i private arrangementer.

Ressourcer og begrænsninger

I forhold til de stillede opgaver har (A) ikke haft nævneværdige problemer. Hun har løst de fleste selv og har været i stand til selv at tilrettelægge sit arbejde. Hun fanger hurtigt en forklaring af et problem og er i stand til at anvende den relevant, dog kan hun virke lidt utålmodig i indlæringsprocessen, især hvis hun mister formålet med opgaven. Hun fungerer en lille smule bedre med programtyper der kræver struktureret arbejds metode og evne til at huske kommandoer, end med programmer der belønner kursistens intuitive evner, uden at fungere dårligt med nogen af de programmer hun har været stillet overfor. I den sidstnævnte type programmer har hun kunnet bruge med sine kreative sider. Hendes arbejds metode er præget af et ønske om at opnå et perfekt resultat. Når hun bliver grebet af noget kan hun glemme sine smerter eller negligere dem til hun er færdig med opgaven.

Det var været helt tydeligt at (A)'s fysiske tilstand er blevet meget forringet i den tid hun har været på værkstedet. Hun er ofte forpint, men det har i flere tilfælde været nødvendigt at argumentere med hende for at få hende til at gå hjem. Nedsættelsen af arbejdstiden har ikke haft nogen synlig virkning på hendes smerter. En enkelt gang har hun prøvet at hvile sig i fysioterapien i ca. en time, dette havde heller ingen umiddelbar synlig effekt. Efter (A)'s eget udsagn var hun derved blot i stand til at være en time længere på værkstedet. I en periode på 3 uger var hendes arbejdsplads indrettet, så hun havde mulighed for at veksle mellem siddende og stående arbejde, men det var typisk at hun her ofte valgte at sidde med benet lagt op, frem for at stå, da hun oplevede den stående position som mere belastende.

Hun har ført log over sine pauser og i en periode også en 'smertedagbog'. Af pause-skemaet fremgår det at hun sidst på dagen typisk har været nødt til at holde pauser af op til ½ times varighed, mens de først på dagen har været korte (5-10 min.) men hyppigere. Dette stemmer godt overens med de observationer, der er gjort på værkstedet. Af smertedagbogen ses det at niveauet er stigende gennem ugen på en skala fra 1-10 kan hun først på ugen ligge på et gennemsnit på 4-5, hvor hun sidst på ugen er på niveau 7-8. Afhængigt af hendes aktivitetsniveau i weekenden kan hun da bringe niveauet ned på et snit på 3-4. Af smertedagbogen fremgår det ligeledes at hun dagligt indtager 10-12 smertestillende tabletter ligeligt fordelt mellem kodein og panodil.

(A) har vist, at hun både tænker og arbejder meget selvstændigt. Hun kan være meget fastholdende på sine meninger, f.eks. i en situation, hvor den faste værkstedsmedarbejder havde ferie, var det meget vigtigt for hende at følge skemaet og ikke gennemgå de samarbejdsøvelser, der var aftalt mellem personalet. Efterfølgende var det svært at motivere hende for at gå i gang med nye samarbejdsøvelser, idet hun fandt at hun

med de kræfter hun havde, ikke havde noget at byde ind med i et gruppearbejde. Hun valgte derfor at lave et nyt projekt alene, men kan i den situation søge mod- og medspil hos sine medkursister i forhold til den kreative proces.

Hendes udgangspunkt for arbejdsprøvingen var at vende tilbage til arbejdsmarkedet, eventuelt at tage en uddannelse. På forhånd var hun skeptisk, idet hun havde en forventning om at hendes fysik ville tage den udvikling, den har gjort. Hun har i forløbet haft kontakt med egen læge, der har afvist at en eventuel scanning af hendes hofte vil give et resultat, der kan pege i retning af en bedring.

Samarbejde

(A) har deltaget i en samarbejdsøvelse, et projektarbejde om Grøntorvet i (Y)-by. Gruppen foretog en meget strikt arbejdsdeling, hvorved hun kom til at udføre sin del af arbejdet alene, og hun gik kun i mindre omfang ind i det øvrige arbejde. Hun understregede efterfølgende at hun klart foretrækker at arbejde alene, fordi hun så selv kan bestemme.

På gruppens ugentlige temamøde har hun en vis blufærdighed for at åbne sig i gruppen men samtidig også den tillid, der gør at hun godt kan. Hun bruger møderne konstruktivt både på sig selv og giver udspil til de øvrige kursister, men kan i nogen tilfælde virke utålmodig, hvis hun ikke finder at emnet har relevans for hende.

Sammenfattende

(A) har på værkstedet vist, at hun er i stand til selv at tilrettelægge og strukturere sit arbejde, og hun foretrækker klart at arbejde alene. Hun kan nogen gange have svært ved at sætte grænser, når hun er i en proces fordi hun ønsker at yde sit bedste og opnå et perfekt resultat. Det har været tydeligt, at hendes smerter er blevet forværret i den tid hun har været på værkstedet, og at en successivt nedsat arbejdstid ikke har haft nogen positiv indflydelse på denne tilstand."

Den 17. juni 1997 skrev Revacentret følgende til Københavns Kommune, socialcenter Y:

"Sagen drejer sig om en 29 årig enlig kvinde med to hjemmeboende børn, som henvises til arbejdsprøvning på Revacentret.

Som det fremgår af vedlagte dataliste udarbejdet af (A), er hun udgået af 9. kl. i 1984, hvorefter hun i en kort periode arbejdede som piccoline, inden hun gik på barselsorlov. I de følgende år har (A) kun sporadisk kontakt til arbejdsmarkedet som ufaglært sygehjælper, bygningsmaler og sidst i 1992 på (X) Skole med kontormæssige opgaver. Har desuden igennem årene deltaget i kontorkursus, førstehjælpskursus og engelskkursus.

(A) fyres fra jobbet som bygningsmaler og på (X) Skole i 1992 grundet problemer med venstre ben, ligesom hun afbryder engelskkursus i 1993.

Siden 1972 har (A) haft smerter i venstre lår, som af læge (B) beskrives som slimsækirritation i forbindelse med venstre hofte. Der er behandlet med ultralydsbehandling i 13 uger med forbigående effekt, samt foretaget operation i nov. 1995. Generne er dog fortsat uændrede. Senest henvist til undersøgelse hos speciallæge i Ortopædisk kirurgi, (C) august 1996, som ikke kan finde forklaring på smertetilstanden, men konkluderer at der findes en smerteudstråling, samt at der samtidig vurderes at kunne være tale om en vis psykisk overbygning. Erhvervsevnen vurderes at være nedsat i fysisk arbejde og det anbefales at iværksætte revalidering. Det besluttet herefter at henvise til arbejdsprøvning.

(A) har deltaget i introduktionskursus i perioden 11.3.97 – 6.4.97, og fortsatte efterfølgende i arbejdsprøvning på EDB-værkstedet som afsluttedes 22.5.97.

(A) har som det er beskrevet i vedlagte værkstedserklæring haft skiftende og nedsatte arbejdstider under hele arbejdsprøvningen p.g.a. smerter. Der har været tre fraværdsdage ifølge aftale med værkstedspersonalet.

Som det fremgår af værkstedserklæringen har (A) uden problemer arbejdet selvstændigt med de stillede opgaver. Hun har fine indlæringsmæssige ressourcer og har høje krav til sine arbejdsresultater. Det er vigtigt for hende at hun kan se et formål med arbejdsprocessen, og at hun har mulighed for selv at styre processen, hvilket hun føler, hun bedst sikrer ved at arbejde alene. (A) går dog gerne ind i løbende samarbejde med de øvrige kursister omkring løsning af de stillede opgaver. Da nye kursister skulle introduceres til computeren var (A) meget aktiv og viste god pædagogisk indsigt i at videregive oplysninger.

På gruppemøderne har (A) været en aktiv med- og modspiller og har på en konstruktiv måde taget stilling til mødernes indhold og relevans for hendes egen sag.

Fysisk har det været tydeligt, at (A) under forløbet har fået tiltagende smerter, hvilket bl.a. har resulteret i nedsatte arbejdstider. (A) har holdt jævnlige pauser som i løbet af dagen er blevet af længere varighed i takt med stigende smerter. Som det fremgår af værkstedserklæringen, har der været eksperimenteret med arbejdsstillinger. (A)'s reelle arbejdsindsats er grundet smerterne begrænset, og det er ikke, som det ser ud nu, muligt at forestille sig en almindelig arbejdsdag på fuld tid. Der har været arbejdsprøvet i en stillesiddende ikke fysisk belastende arbejdsfunktion, og det syntes ikke muligt at pege på en arbejdsfunktion, der vil kunne tage yderligere skånehensyn til hendes ben.

Omkring arbejdet med fremtidsplaner har (A) fra starten af forløbet oplyst, at hun var interesseret i at komme ud på arbejdsmarkedet, eventuelt med en forudgående uddannelse. Forudsætningen for planen var for (A), at hun fysisk ville kunne klare et sådant forløb og en del af planen ville således være, at der kunne iværksættes behandling. Under forløbet havde (A) kontakt til egen læge som afviste yderligere undersøgelser, eks. scanning, idet dette ikke vil kunne medføre bedring. Mulighed for etablering af skånejob er

ikke relevant, da (A) ikke vil kunne påtage sig fuld tid, hvilket der rent forsørgelsesmæssigt vil være brug for. (A) syntes herefter, arbejdsprøvningens udfald taget i betragtning, at hendes eneste mulighed er at søge pension eventuelt med en 1/3 dels ordning.

Konklusion

Det er Revacentrets vurdering at (A) meget gerne vil ud på arbejdsmarkedet, men at hendes helbredsmæssige gener forhindrer hende i at kunne opnå tilknytning til arbejdsmarkedet på almindelige vilkår. Det anbefales, at det undersøges, om der vil være mulighed for tilkendelse af pension. Hvis der gives afslag herpå anbefales at undersøge muligheden for en tilknytning til arbejdsmarkedet i det antal timer og med den mødestabilitet (A) vil kunne præstere.

Såfremt der ønskes yderligere oplysninger står undertegnede til disposition."

Den 19. august 1997 søgte A Københavns Kommune, Y Bydel, om førtidspension.

Overlæge D, H:S Tværfagligt Smertecenter, Rigshospitalet, skrev følgende i speciallægeerklæring af 3. juni 1998 på baggrund af undersøgelse foretaget den 25. maj 1998:

"...

Konklusion:

30-årig kvinde med klager fra lænderyggen og venstre hofteregion igennem de sidste 6 år. Smertetilstanden opstod pludseligt og er af periodisk karakter med dårlige perioder af 2-14 dages varighed afløst af mindre symptomgivne perioder af lignende varighed.

Objektivt findes ømhed ved palpation af columna, palpation af lændecolumna samt moderat bevægeindskrænkning i denne region. Der findes svær direkte ømhed af specielt venstre sacroiliacaregion med udstråling i forbindelse med palpationen til bagsiden af venstre femur. Moderat ømhed af venstre UE. Gang og holdning i øvrigt upåfaldende.

I psykisk henseende intet umiddelbart påfaldende.

Det drejer sig således om en sandsynligvis ren nociceptiv smertetilstand med sociale over/undertoner hos en patient med et svagt udbygget netværk.

I somatisk henseende kunne baggrunden være en påvirkning af sacroiliacaregionen. Udover dette har patienten tidligere figureret diagnostisk i sygehusvæsenet under diagnosen luxatio coxae congenita. Senfølger efter noget sådant kunne være forklaringen.

Under alle omstændigheder tror jeg ikke at en resocialisering med tilbageførsel til arbejdsmarkedet eller iværksættelse af et uddannelsesforløb vil give de ønskede resultater. En evt. pensionsindstilling kunne ske på baggrund af en socialmedicinsk blandingsindikation."

Den 15. juli 1998 traf Y Bydel afgørelse om at A ikke havde ret til førtidspension. Kommunen begrundede sin afgørelse med at der ikke var tale om noget væsentligt erhvervs-evnetab.

A klagede over kommunens afgørelse i brev af 7. august 1998. I klagen henviste A til erklæringer fra Revacenter samt speciallægeerklæring af 3. juni 1998 fra overlæge D. A undrede sig desuden over at speciallægeerklæringen af 26. august 1996 fra speciallæge C stadigvæk lå i hendes sag da C efter A's mening var inhabil i hendes sag.

Den 27. august 1998 meddelte Y Bydel A at hendes sag var blevet genvurderet, men at forvaltningen havde besluttet at fastholde sin afgørelse, og at hendes sag var sendt til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Den 22. december 1998 bad det sociale nævn om A's bemærkninger til journaloplysninger fra Hvidovre Hospital samt til en lungefunktionsundersøgelse som var indhentet til brug for sagens afgørelse. Disse kommenterede A i brev af 17. januar 1999. I samme brev bad A om aktindsigt i sin sag.

Nævnet indhentede herefter statusbeholdelse fra A's egen læge, B, som i en sta-

tusbedømmelse af 2. februar 1999 skrev følgende:

"...

Siden sidst:

Pt. havde i januar/februar 97 en 2 måneders periode med øvre dyspeptiske gener, hvilket medførte udredning herfor med ultralyd af øvre abdomen som viste i.a.

Gastroskopi viste normale forhold i oesophagus, ventrikel og duodenum.

Pt. blev forsøgt Acinilbehandlet.

I begyndelsen af december 97 indlagde jeg pt. på Hvidovre Hospital p.g.a. asthma bronchiale – pt. blev regelret behandlet med Spirocort og Bricanyl samt Prednisolontbl. i aftrappende doser.

Efterfølgende lungefunktionsundersøgelse viste let obstruktiv ventilatorisk insufficiens med normalisering på Beta-II – agonist.

Pt. får fortsat asthmamedicin.

I løbet af sommeren og efteråret 98 udvikler pt. myxoedem på baggrund af en thyreo- iditis. Pt. er sat i behandling med Eltroxin 50 mikrgr. dgl. – er fortsat i ambulant kontrol på Hvidovre Hospital.

Pt. var i efteråret 98 indlagt på mistanke om tokveret ovariecyste. Pt. fik fjernet den torkverede ve.sidige ovariecyste på Hvidovre.

Vedr. pt.s hofteproblem: der er ikke i min journal indenfor det sidste års tid nyt om denne lidelse.

...

Vurdering:

Da Den Sociale Sikringsstyrelse er venlig at henlede min opmærksomhed på Socialministeriets brev af 28. januar 98, skal jeg, der formentlig kender pt. bedst, afholde mig fra at beskrive pt.s funktionsniveau, da dette må tolkes som en indirekte tilkendegivelse af pt.s pensionsberettigelse eller mangel på samme.

Jeg synes Den Sociale Sikringsstyrelse skal tilkendegive overfor Socialministeriet, at Socialministeriets brev af 28. januar 98 rent faktisk virker hæmmende for udveksling af fornuftige oplysninger."

Den 26. februar 1999 traf det sociale nævn følgende afgørelse:

"...

De opfylder ikke betingelserne for at få forhøjet almindelig førtidspension efter § 14, stk. 3, nr. 1 eller 2 i lov om social pension.

Begrundelsen er, at Deres lidelse, sådan som den er beskrevet i de foreliggende lægelige oplysninger, ikke er af en sådan sværhedsgrad, at den nedsætter Deres erhvervs- evne med mindst halvdelen på grund af helbredsmæssige forhold eller på grund af helbredsmæssige og sociale forhold.

Der er lagt til grund, at De lider af en smertetilstand i venstre hofte-region samt periodevise smerter fra lænderyggen, men nævnet lægger vægt på, at objektiv undersøgelse viser ømhed og bevægeindskrænkning men ellers normale forhold. Der er endvidere lagt til grund, at De har fået konstateret nedsat stofskifte grundet betændelsestilstand i skjoldbruskkirtlen, men nævnet lægger vægt på, at Deres stofskifte er normaliseret på aktuel medicinsk behandling. Der er herudover lagt til grund, at De har en astmatisk lungelidelse, men nævnet lægger vægt på, at lungefunktionsundersøgelse kun viser let nedsat lungefunktion og denne er normaliseret ved bronchieudvidende behandling. Der er endelig lagt vægt på, at udredning for dyspeptiske gener har vist normale forhold.

Nævnet skønner, at De ud fra Deres alder og helbredsmæssige tilstand skulle have mulighed for at påtage Dem passende erhvervsarbejde eventuelt efter forudgående revalidering.

Nævnet stadfæster således socialcentrets afgørelse.

..."

Den 16. marts 1999 klagede A telefonisk til det sociale nævn over nævnets afgørelse, og den 22. marts 1999 klagede A ved brev. I klagen skrev A bl.a. følgende:

"I jeres begrundelse ang. afslag på førtidspension, henviser I bl.a. til at jeg ikke er 50% uarbejdsdygtig. I den forbindelse skal jeg

gøre opmærksom på at begge speciallæger ((C) samt overlæge (D)) mundtligt over for mig, har sagt, at de ikke kan sætte procenter på mig, alene på baggrund af, at de ikke kan stille en diagnose.

Jeg skal yderligere gøre opmærksom på at jeg efter aftale med kommunen frivilligt er gået med til at tage en samtale med kommunens psykologer. Dette er på grund af den tilsyneladende disharmoni, der er mellem Revacentrets, Overlæge (D)'s og speciallæge (C)'s opfattelser af det, (C) kalder psykisk overbygning. Så snart jeg har været til denne samtale, vil jeg sende deres vurdering af mig, så denne kan vedlægges sagen."

Af psykologark fra den 15. april 1999 fremgår bl.a. følgende:

"Klienten har været indkaldt til *samtale med u.t. d. 13.4.99.*

Ved samtalen giver klienten udtryk for, at hun oplever at have haft en ganske almindelig opvækst hos biologiske forældre sammen med en storesøster som hun beskriver som almindelig velfungerende. Klienten mener ikke at have haft belastende opvækstforhold eller i øvrigt at have været udsat for traumatiserende forhold som fx vold, overgreb eller lignende.

Klienten mener, at hun muligvis flyttede lidt tidligt hjemmefra og blev gravid. Ved sin skolegang har klienten heller intet at bemærke.

Hun har 9. klasses eksamen med middel karakterer og synes, at den sidste del af hendes skolegang var præget af skoletræthed.

Omkring sin dagligdag aktuelt giver klienten udtryk for, at hun egentlig er tilfreds bortset fra de kendte somatiske problemer. Oplever sig ikke isoleret, men har jævnlig kontakt med andre voksne fra sit netværk. Men kontakten, oplyser hun, afpasses og tilrettelægges efter den somatiske tilstand. Hun giver udtryk for at være meget plaget af smerterne i perioder, og på den måde mener hun sig psykisk påvirket af den somatiske tilstand, idet hun giver udtryk for begrænsninger i forhold til naturlig udfoldelse og en

mere eller mindre kontinuerlig fokusering på, hvorledes hun bedst kan 'økonomisere' med de kræfter hun har og undgå overbelastning.

Klienten mener ikke at nogen former for aktivering eller anden beskæftigelse ville bringe hende eller situationen videre.

Konkluderende er det min vurdering, at der ud fra det foreliggende ikke er oplysninger, som kunne indicere psykologisk behandling. Der fremtræder i sagsakter såvel som ved samtale med klienten ingen afgrænset eller defineret psykologisk problemstilling, der kunne begrunde tilbud om psykologisk behandling til klienten."

Den 14. maj 1999 meddelte det sociale nævn A at nævnet havde genvurderet afgørelsen, men besluttet at fastholde afgørelsen af 26. februar 1999. Nævnet sendte herefter sagen til Den Sociale Ankestyrelse.

Ankestyrelsen afviste den 27. maj 1999 at behandle A's sag idet styrelsen ikke anså sagen for at være af principiel eller generel betydning.

Den 4. januar 2000 klagede A til mig (mit j.nr. 2000-0073-040). I brevet henviste A til Højesterets dom af 22. december 1999 og anførte at hun i dagspressen var blevet bekendt med at Ankestyrelsen på baggrund af dommen ville lempe praksis i visse typer af pensionsager, herunder sager hvor ansøgerne lider af kroniske smerter. A mente at hendes sag måtte være omfattet af den kommende praksisændring.

I brev af 22. februar 2000 skrev jeg bl.a. følgende til A:

"Af de indsendte bilag fremgår at De bl.a. lider af en smertetilstand i venstre hofteregion samt periodevise smerter fra lænderyggen.

Ved Højesterets dom af 22. december 1999 blev Den Sociale Ankestyrelse dømt til at anerkende at sagsøgeren var berettiget til mellemste førtidspension. Det er på nuværende tidspunkt uafklaret hvilken betydning dommen vil få for myndighedernes praksis i sager om tilkendelse af førtidspension.

Højesterets dom vedrørte en kvinde med en arbejdsbetinget skulderlidelse der var startet i 1980'erne. Speciallæger havde udtalt at den pågældende havde massive smerter og en ubrugelig arm, at alle behandlingsmuligheder var udtømte, og at tilstanden var stationær. Ankestyrelsen havde oprindeligt afslået at meddele den pågældende førtidspension, men havde senere – efter at retssagen var påbegyndt – tilkendt hende forhøjet almindelig førtidspension.

På grundlag af de foreliggende speciallægeerklæringer fandt Højesteret det godtgjort at sagsøgerens erhvervsevne fra 1988 varigt havde været nedsat med omkring 2/3, og at den pågældende ikke – som forudsat af Ankestyrelsen – kunne klare et halvdagsarbejde. Samtidig bemærkede retten at hverken nævnet eller Ankestyrelsen på noget tidspunkt havde anmodet om at der blev foretaget yderligere undersøgelser vedrørende sagsøgerens erhvervsevne i form af revalidering, arbejdsprøvning eller lignende. Højesteret fandt herefter at sagsøgeren opfyldte betingelserne for mellemste førtidspension da hun indgav sin ansøgning i 1988.

Det er som nævnt ovenfor usikkert hvad Ankestyrelsens kommende praksisændring som følge af Højesteretsdommen munder ud i, både for så vidt angår pensionsmyndighedernes vurdering af resterhvervsevnen, og for så vidt angår begrundelseskravet.

På den baggrund mener jeg det er mest korrekt at sende Deres klage med bilag til Den Sociale Ankestyrelse som en anmodning fra Dem om at Ankestyrelsen tager stilling til om styrelsen – på baggrund af Højesterets dom af 22. december 1999 – mener at der er grundlag for at genoptage Deres sag. De vil herefter modtage svar fra Ankestyrelsen. Jeg har bedt Ankestyrelsen om at returnere Deres bilag til Dem sammen med svaret.

Når De har modtaget endeligt svar i sagen – og hvis De er utilfreds med svaret – er De velkommen til at rette henvendelse til mig igen."

I brev af samme dato bad jeg Ankestyrelsen om at tage stilling til om styrelsen – på baggrund af Højesterets dom af 22. december 1999 – mente at der var grundlag for at genoptage A's sag.

Den 13. juni 2000 skrev Den Sociale Ankestyrelse til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner at eftersom det var det sociale nævn der senest havde truffet afgørelse i sagen, var det efter Ankestyrelsens opfattelse nævnet der skulle tage stilling til om der var grundlag for at genoptage A's sag.

Ved brev af 26. april 2001 rykkede A det sociale nævn for en afgørelse af genoptagelsesspørgsmålet. I brevet henviste A til en ny dom afsagt af Højesteret den 12. januar 2001. A mente at situationen for den pågældende i denne sag helbredsmæssigt lå meget tæt på hendes egen situation.

Den 14. august 2001 afviste det sociale nævn at genoptage A's pensionssag på baggrund af Højesterets domme af 22. december 1999 og 12. januar 2001. Nævnet skrev endvidere:

"...

Nævnet har lagt vægt på, at Højesterets domme vedrører bedømmelsen af erhvervsevnenedsættelsen ved afgørelsen af hvilken pensionsgrad, der kunne tilkendes en ansøger, som pensionsmyndighederne allerede havde tilkendt pension.

Da De ved Nævnets afgørelse af 26. februar 1999 fik afslag på førtidspension, finder Nævnet ikke, at Højesteretsdommen har betydning for Nævnets afgørelse i Deres sag.

Nævnet må således fastholde sin trufne afgørelse og genoptager ikke pensionssagen.

Hvis De mener, at Deres helbredsmæssige forhold har ændret sig, således at De af denne grund skulle være berettiget til førtidspension, henvises De til at indgive ansøgning om rejsning af sag om førtidspension til lokalcentret.

..."

Den 3. september 2001 klagede A over det sociale nævns afgørelse, og den 25. septem-

ber 2001 meddelte nævnet A at nævnet havde genvurderet, men besluttet at fastholde sin afgørelse af 14. august 2001, og at A's sag var sendt til Den Sociale Ankestyrelse.

Den 10. oktober 2001 afviste Ankestyrelsen at behandle A's sag fordi styrelsen ikke anså sagen for at være af principiel eller generel betydning. Styrelsen skrev endvidere følgende:

" ...

Begrundelsen herfor er, at afgørelsen beror på en konkret vurdering af, om der på baggrund af sagens faktiske oplysninger er grundlag for genoptagelse på baggrund af Højesterets domme af 22. december 1999 og 12. januar 2001.

Nævnets afgørelse strider ikke på det foreliggende grundlag imod Ankestyrelsens praksis. Den skønnes heller ikke at have generel betydning for retsanvendelsen på området.

En afgørelse fra Ankestyrelsen kan derfor ikke forventes at ville blive til vejledning for kommunerne og de sociale nævn ved den fremtidige sagsbehandling.

Ankestyrelsen kan derfor ikke behandle sagen.

Ankestyrelsen skal med hensyn til det, der er anført i klagen om betydningen af Højesterets domme, bemærke, at dommene efter Ankestyrelsens vurdering navnlig har betydning for bedømmelsen af omfanget af nedsættelsen af erhvervsevnen ved afgørelse af hvilken grad af pension, der kan tilkendes. Dommene tager efter Ankestyrelsens vurdering ikke særskilt stilling til, hvornår der er grundlag for tilkendelse af førtidspension i det hele taget.

Det bemærkes endvidere generelt, at tilkendelse af førtidspension beror på en konkret vurdering af de helbredsmæssige forhold sammenholdt med de sociale og erhvervmæssige forhold, herunder om alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger har været afprøvet."

Den 29. oktober 2001 modtog jeg A's brev af 25. august 2001 hvori A klagede over Den Sociale Ankestyrelsens afgørelse.

Med brev af 26. november 2001 bad jeg Den Sociale Ankestyrelse, Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns Kommune, Y Bydel, om en udtalelse i sagen. Jeg skrev bl.a. følgende: "I nævnets afgørelse af 14. august 2001 skrev nævnet bl.a.:

'Nævnet finder ikke grundlag for at genoptage Deres pensionssag i anledning af Højesterets domme af 22. december 1999 og 12. januar 2001.

Nævnet har lagt vægt på, at Højesterets domme vedrører bedømmelsen af erhvervsevnenedsættelsen ved afgørelsen af hvilken pensionsgrad, der kunne tilkendes en ansøger, som pensionsmyndighederne allerede havde tilkendt pension.

Da De ved Nævnets afgørelse af 26. februar 1999 fik afslag på førtidspension, finder Nævnet ikke, at Højesteretsdommen har betydning for Nævnets afgørelse i Deres sag.'

Den Sociale Ankestyrelse skrev i sin afgørelse af 10. oktober 2001 bl.a. følgende:

'Ankestyrelsen skal med hensyn til det, der er anført i klagen om betydningen af Højesterets domme, bemærke, at dommene efter Ankestyrelsens vurdering navnlig har betydning for bedømmelsen af omfanget af nedsættelsen af erhvervsevnen ved afgørelse af hvilken grad af pension, der kan tilkendes. Dommene tager efter Ankestyrelsens vurdering ikke særskilt stilling til, hvornår der er grundlag for tilkendelse af førtidspension i det hele taget.'

Myndighederne bedes blandt andet udbyde denne opfattelse.

Myndighederne bedes endvidere udtale sig om hvilken betydning resultatet af arbejdsprøvningen på Revacentret, jf. Revacentrets udtalelse af 17. juni 1997, er blevet tillagt ved afgørelsen af om (A) er berettiget til førtidspension."

Den 8. maj 2002 modtog jeg kommunens, det sociale nævns og Ankestyrelsens udtalelser

af henholdsvis 20. marts, 17. april og 8. maj 2002. Y Bydel skrev følgende i sin udtalelse af 20. marts 2002:

”Sagen omhandler en 35-årig ugift kvinde, der i 1997 søgte om førtidspension hovedsagelig ud fra ryg- og hoftesmerter.

(Y) Bydel gav afslag på pensionen i juli 1998 – med begrundelsen om at erhvervsevnen ikke var nedsat i et omfang, der berettigede til pension. Afslaget blev efter genvurdering fastholdt af Bydelen og sagen oversendes til Det Sociale Nævn, der primo 1999 fastholder afslag på pension.

Klienten retter primo 2000 henvendelse til Ombudsmanden, idet hun finder at højesteretsdommene på førtidspensionsområdet, må have betydning for hendes sag.

Den Sociale Ankestyrelse afgør i oktober 2001, at der ikke er grundlag for at Ankestyrelsen kan gå ind i sagen, da denne ikke har principiel eller generel betydning.

Siden klienten søgte pension i 1997 har der været tale om ambulante behandling på Hvidovre hospital juli 2000, der var mistanke om discusprolaps, men dette blev afkræftet ved MR-scanning 19. sept. 2000, klienten får ambulante fysiurgisk behandling i 3 måneder, hvorefter behandlingen afsluttes med at pågældende instrueres i hjemmeprogram.

(Y) lokalcentret har forsøgt at motivere klienten til et fleksjob, hvilket ikke hidtil er lykkedes, klienten finder ikke selv at dette er en mulighed på grund af hendes smerter.

Klienten modtager kontanthjælp, har været uden for arbejdsmarkedet siden 1992.

Ombudsmanden ønsker, at lokalcentret kommer med kommentarer om på hvilken måde revacenterets rapport fra 1997 er indgået i sagsbehandlingen.

(Y) Lokalcenter har på baggrund af rapporten vurderet, at klienten burde kunne opnå tilknytning til arbejdsmarkedet efter evt. optræning eller revalidering – evt. med henblik på placering i en såkaldt 50/50 ordning – ’forløber for fleksjobbet’ – hvor der kunne tages højde for klientens helbredsmæssige gener, idet lokalcentret ikke var

enige i revacenterets bedømmelse af graden af erhvervsevnenedsættelsen – ud fra en objektiv vurdering af de lægelige fund.”

Det sociale nævn skrev følgende i sin udtalelse af 17. april 2002:

” ...

Det fremgår af Ombudsmandens brev, at han bl.a. ønskede myndighedernes uddybning af betydningen af en Højesteretsdom samt om betydningen af resultatet af en arbejdsprøvning af pågældende på Revacenteret i 1997 for spørgsmålet om tilkendelse af førtidspension.

Nævnet skal i den anledning meddele, at Den Sociale Ankestyrelse som sin fortolkning af Højesterets domme har tilkendegivet, at dommene ikke tager særskilt stilling til, hvornår der er grundlag for tilkendelse af førtidspension i det hele taget. Nævnet skal i denne forbindelse henviser til Nyt fra Ankestyrelsen nr. 5/00 og nr. 1/2002.

Nævnet finder ikke, at der i den konkrete sag foreligger omstændigheder, som kan begrunde, at Nævnet fraviger den fortolkning af dommene, som Ankestyrelsen har anlagt og følger.

Nævnet skal med hensyn til arbejdsprøvningen på Revacenteret i 1997 anføre, at resultatet heraf i væsentlig grad beroede på pågældendes helbredsmæssige forhold. Nævnet har i denne forbindelse skønnet, at der på grundlag af oplysningerne om de helbredsmæssige forhold ikke skulle være noget til hinder for, at pågældende kan påtage sig arbejde.

Nævnet har herved desuden lagt vægt på pågældendes alder og tidligere beskæftigelsesforhold.

Nævnet finder på baggrund af en samlet bedømmelse af sagen ikke grundlag for at genoptage sagen og må henholde sig til den truffe afgørelse.

” ...

Ankestyrelsens udtalelse af 8. maj 2002 er sålydende:

"...

Det bemærkes indledningsvis, at Ankestyrelsen ved afgørelse meddelt i brev af 10. oktober 2001 alene har forholdt sig til, hvorvidt ovennævntes sag kunne anses for at være af principiel eller generel betydning.

Ankestyrelsen fandt ikke, at Det Sociale Nævns afgørelse af 14. august 2001, hvorefter nævnet ikke fandt grundlag for at genoptage (A)'s sag om afslag på førtidspension på baggrund af Højesterets domme af 22. december 1999 og 12. januar 2001, kunne antages til principiel behandling.

Ankestyrelsen henviste blandt andet til, at nævnets afgørelse ikke på det foreliggende var i strid med Ankestyrelsens praksis vedrørende de nævnte højesteretsdomme.

Ankestyrelsens begrundelse for at meddele afslag på principiel / generel behandling fremgik af nævnets afgørelsesbrev, hvortil der i øvrigt henvises.

(A) har i henvendelsen til Folketingets Ombudsmand henvist til, at højesteretsdommene begge angår sager, hvor der var tilkendt førtidspension, men at der i begge sager blev tilkendt en højere pensionsgrad på baggrund af kroniske smerter. (A) henviser til, at i hendes sag er der afslået pension netop med henvisning til denne diagnose.

Dertil skal Ankestyrelsen bemærke, at det er Ankestyrelsens vurdering, at Højesterets domspraksis navnlig vedrører bedømmelsen af omfanget af nedsættelsen af erhvervserven med henblik på, hvilken grad af pension, der kan tilkendes en ansøger, hvor der er fundet grundlag for at tilkende pension.

Ankestyrelsen kan herved henvise til, at det fremgår af dommene, at Højesteret har lagt til grund, at Ankestyrelsen havde anerkendt, at sagsøgernes lidelser var berettigede til førtidspension. Spørgsmålet var herefter, hvornår og i hvilket omfang erhvervserven varigt blev nedsat som følge af invaliditeten.

Det kan imidlertid oplyses, at Ankestyrelsen efter afvisningen af (A)'s sag har antaget og truffet afgørelse i lignende sager til nær-

mere belysning af praksis for genoptagelse på baggrund af Højesterets domspraksis, herunder også Højesterets seneste dom af 18. oktober 2001, hvorved Ankestyrelsen blev frifundet i en sag om tilkendelse af førtidspension.

...

Ankestyrelsen finder herefter ikke grundlag for at antage sagen til belysning af dette spørgsmål."

Den 4. juni 2002 sendte jeg myndighedernes udtalelser til A så hun kunne fremkomme med eventuelle bemærkninger, og i brev af 23. juni 2002 havde A følgende kommentarer:

"...

Jeg har dog bemærkninger til Københavns kommune, lokalcenter (Y)'s kommentar.

1.: Det er rigtig at jeg var i 3 måneders behandling på Hvidovre hospital. Det stoppede dog, efter de 3 måneder pga. venteliste på denne behandling, ligesom jeg fik at vide at 3 måneder var meget længere tid end der normalt gives pga. ventelisten.

2.: Ang. Lokalcenter (Y)'s kommentar om at jeg ikke var motiveret til fleksjob, er dette ikke sandt. Da de kom med dette tilbud, fortalte jeg dem at jeg ikke fysisk var i stand til dette pga. smerter, ligesom jeg sagde at min sag var sendt ind til Folketingets ombudsmand. Derefter satte de selv dette i bero. Jeg vil gøre opmærksom på at jeg har bedt om aktindsigt på lokalcenter (Y), og at jeg agter at indgive en skriftlig klage over deres fortolkning af den samtale vi havde ang. fleksjob, da den ikke stemmer overens med sandheden.

3.: Ang. Lokalcenter (Y)'s uenighed med Revacenters konklusion på min helbredssituation, stiller jeg mig helt uforstående. Da de bad om at jeg skulle på Revacenter, var det fordi de mente at revacenteret var fagligt kompetente til at vurdere mit helbred, og at det var de ikke selv. Nu må jeg så konstatere at lokalcenter (Y) mener at de alligevel er mere kompetente til at vurdere mit helbred end Revacentret. Det på trods af at ingen fra

lokalcentret har set mig personligt, udover de sagsbehandlere der har fået tildelt min sag.

4.: Udover at lokalcenter (Y) er uenig med Revacentret, er de tilsyneladende også uenig med deres egen lægekonsulent. Han ændrede holdning til min sag, efter jeg havde været hos Overlæge (D) (HS Tværfaglig smertecenter). Alt dette ligger i min sag, som I er i besiddelse af."

Ombudsmandens udtalelse

"Jeg har koncentreret min undersøgelse om hvorvidt det sociale nævn på baggrund af nye højesteretsdomme på førtidspensionsområdet kunne afvise at genoptage behandlingen af Deres sag om førtidspension.

Myndighedernes afgørelser er truffet på grundlag af dagældende lov om social pension, jf. lovbekendtgørelse nr. 22 af 14. januar 1998 med senere ændringer. Loven indeholder følgende bestemmelser af betydning for sagen:

'...

§ 14. Højeste førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 18 til 60 år, der i ethvert erhverv må anses for kun at have ubetydelig erhvervsevne i behold.

Stk. 2. Mellemste førtidspension kan tilkendes

- 1) personer i alderen fra 18 til 60 år, hvis erhvervsevne er nedsat med omkring 2/3, og
- 2) personer i alderen fra 60 til 67 år, hvis erhvervsevne er nedsat i det omfang, der er nævnt i stk. 1.

Stk. 3. Forhøjet almindelig førtidspension eller almindelig førtidspension kan tilkendes

- 1) personer i alderen fra 18 til 67 år, hvis erhvervsevne er nedsat på grund af helbredsmæssige forhold med mindst halvdelen,
- 2) personer i alderen fra 18 til 67 år, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst

halvdelen, uden at nedsættelsen alene skyldes helbredsmæssige forhold, og

- 3) personer i alderen fra 50 til 67 år, når sociale og helbredsmæssige forhold taler for det.

Stk. 4. Pension efter stk. 3 tilkendes som forhøjet almindelig førtidspension til personer under 60 år og som almindelig førtidspension til personer over denne alder.

Stk. 5. Socialministeren kan fastsætte nærmere regler om tilkendelse af pension efter stk. 3, nr. 2 og 3.

Stk. 6. Alderen på det tidspunkt, hvor en førtidspensionssag påbegyndes, eller hvor der er ansøgt om pension efter §§ 16 og 18, er afgørende for, hvilken pension der kan tilkendes. Er de øvrige betingelser for tilkendelse først opfyldt på et senere tidspunkt, er det alderen på dette tidspunkt, der er afgørende for, hvilken pension der kan tilkendes.

Stk. 7. Efter det fyldte 60. år kan pension uden pensionistens samtykke hverken frakendes eller nedsættes til lavere form for pension, jf. § 13. Dette gælder dog ikke for invaliditetsydelse og bistands- og plejetillæg.

§ 15. Tilkendelse af pension efter § 14, stk. 1-2 og stk. 3, nr. 1 og 2, er betinget af, at erhvervsevnen varigt er nedsat på grund af fysisk eller psykisk invaliditet. Med henblik på pension efter § 14, stk. 3, nr. 2, skal der dog også lægges afgørende vægt på andre omstændigheder, der klart viser, at erhvervsevnen hos en ansøger, som ikke har andre forsørgelsesmuligheder, er varigt nedsat. Der kan i helt ekstraordinære tilfælde tilkendes pension efter § 14, stk. 3, nr. 2, uden at nedsættelsen af erhvervsevnen skyldes helbredsmæssige forhold.

Stk. 2. Tilkendelse af førtidspension efter § 14 forudsætter, at alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger, der kan forbedre erhvervsevnen, har været afprøvet, og at erhvervsevnen ikke varigt kan forbedres.

Stk. 3. Ved bedømmelsen af, i hvilket omfang erhvervsevnen er nedsat, skal der foretages en sammenligning mellem den indtægt, som den pågældende skønnes at kunne opnå ved et arbejde, der svarer til pågældendes kræfter og færdigheder, og som under hensyn til uddannelse og tidligere virksomhed kan forlanges af den pågældende, og den indtægt, som personer med lignende uddannelse normalt opnår i samme egn. Der skal endvidere tages hensyn til alder, livsstilling, bopæl og beskæftigelsesmuligheder og til sådanne andre omstændigheder, der i det enkelte tilfælde findes at burde tillægges vægt.

Stk. 4. Socialministeren fastsætter nærmere regler om vurderingen af erhvervsevnenedsættelsen for personer, der ikke kan anses for hidtil at have været fuldtidsbeskæftigede.

...'

Af vejledning nr. 66 af 10. marts 1998 om social pension fremgår bl.a. følgende:

'56. Pension kan tilkendes, hvis personens erhvervsevne er nedsat på grund af en varig fysisk eller psykisk invaliditet, se lovens § 15. Det er en betingelse, at lidelsen i sig selv bevirker en betydelig og varig nedsættelse af personens funktionsevne på arbejdsmarkedet og dermed af evnen til at forsørge sig selv ved arbejde.

Det er kommunen, der efter en konkret vurdering beslutter, hvilke oplysninger, der er nødvendige til belysningen af pågældende helbredsforhold. Det er endvidere kommunen, der selvstændigt vurderer de helbredsmæssige oplysninger i relation til førtidspensionssagen.

Kommunens bedømmelse forudsætter, at pågældendes helbredsforhold er grundigt undersøgt og velbeskrevet – typisk af en læge eller andre fagfolk. Bedømmelsen forudsætter desuden et indgående kendskab til lidelsens indvirkning på den erhvervsmæssige funktionsevne. Bedømmelsen må tage udgangspunkt i erfaringer om, hvilke helbredsmæssige begrænsnin-

ger og lidelser der almindeligvis medfører, at folk må opgive erhvervsarbejde helt eller delvis.

...

At lidelse skal være varig betyder, at der ikke er udsigt til, at den bedres væsentligt hverken af sig selv eller ved behandling.

...

I de fleste tilfælde indgår den helbredsmæssige vurdering som et led i kommunens samlede skøn over erhvervsevnenes nedsættelse. Pågældendes sociale og erhvervsmæssige forhold sammen med den helbredsmæssige vurdering er således med til at bestemme, om der skal tilkendes højeste, mellemste eller (forhøjet) almindelig førtidspension på grund af helbredsmæssige forhold.

En helbreds-vurdering alene kan dog være tilstrækkeligt grundlag for bedømmelse af erhvervsevnenes nedsættelse. Det er som regel kun tilfældet, når der kun er ubetydelig erhvervsevne i behold, altså i de tilfælde hvor der kan tilkendes højeste førtidspension.

Der kan også tilkendes pension, hvis erhvervsevnen er nedsat, uden at nedsættelsen alene skyldes de helbredsmæssige forhold, altså når den skyldes kombinerede helbredsmæssige og sociale forhold.

Der kan være tilfælde, hvor årsagerne til erhvervsevnenes nedsættelsen kun ved en meget vid fortolkning kan betegnes som invaliditet. Der kan også være tilfælde, hvor der ikke er en sådan helbreds-svækkelse, at den alene giver grundlag for at anse erhvervsevnen for nedsat med mindst halvdelen, men hvor det alligevel ud fra en samlet bedømmelse er åbenbart, at pågældende ikke vil blive i stand til at forsørge sig selv.'

Som det fremgår af ovennævnte lovbestemmelser og til dels af vejledningen, kan forhøjet almindelig førtidspension tilkendes personer i alderen fra 18 til 67 (nu 65) år hvis erhvervsevnen er nedsat med

mindst halvdelen på grund af fysisk eller psykisk invaliditet. Det myndighederne skal vurdere i førtidspensionssager, er således om erhvervsevnen er nedsat på grund af invaliditet, og i givet fald hvor meget den er nedsat.

Som det er Dem bekendt, afsagde Højesteret den 22. december 1999 dom i en førtidspensionssag (Ugeskrift for Retsvæsen 2000, s. 645) hvorefter en førtidspensionist var berettiget til mellemste førtidspension fra hendes første ansøgning om pension blev indgivet ca. 11 år før.

Højesterets dom vedrørte nærmere en kvinde med en arbejdsbetinget skulderlidelse der var startet i 1980'erne. Speciallæger havde udtalt at den pågældende havde massive smerter og en ubrugelig arm, at alle behandlingsmuligheder var udtømte, og at tilstanden var stationær. Ankestyrelsen havde oprindeligt afslået at meddele den pågældende førtidspension, men havde senere – efter at retssagen var påbegyndt – tilkendt hende forhøjet almindelig førtidspension.

På grundlag af de foreliggende speciallægeerklæringer fandt Højesteret det godt gjort at sagsøgerens erhvervsevne fra 1988 varigt havde været nedsat med omkring 2/3, og at den pågældende ikke – som forudsat af Ankestyrelsen – kunne klare et halvdagsarbejde. Samtidig bemærkede retten at hverken nævnet eller Ankestyrelsen på noget tidspunkt havde anmodet om at der blev foretaget yderligere undersøgelser vedrørende sagsøgerens erhvervsevne i form af revalidering, arbejdsprøvning eller lignende. Højesteret fandt herefter at sagsøgeren opfyldte betingelserne for mellemste førtidspension da hun indgav sin ansøgning i 1988.

Højesteret har i sin dom skrevet følgende:

'...

I lov om social pension § 15, jf. § 14, angives de retlige betingelser for at få tilkendt førtidspension. Det er efter § 15, stk.

1, 1. pkt., en betingelse for tilkendelse af pension, at erhvervsevnen er varigt nedsat på grund af fysisk eller psykisk invaliditet. Efter lovens § 15, stk. 1, 4. pkt. (nu stk. 2), kan pension ikke tilkendes, hvis der foreligger mulighed for at iværksætte foranstaltninger, der kan antages mere varigt at forbedre erhvervsevnen. § 15, stk. 2 (nu stk. 3), indeholder nærmere regler om bedømmelse af nedsættelse af erhvervsevnen.

Domstolenes prøvelse af afgørelser om tilkendelse af førtidspension omfatter de administrative myndigheders bedømmelse af, om de nævnte betingelser er opfyldt, selv om denne bedømmelse til dels beror på bevisvurderinger af skønsmæssig karakter. Det må imidlertid ved prøvelsen tages i betragtning, at revaliderings- og pensionsnævnene, nu de sociale nævn, og Den Sociale Ankestyrelse gennem behandlingen af et stort antal sager har en særlig erfaring i disse bevisvurderinger og bistås af fast tilknyttede lægekonsulenter. Der må derfor foreligge et sikkert grundlag, for at domstolene kan tilsidesætte en administrativ afgørelse om førtidspension. Domstolene vil i så fald i almindelighed have fornødent grundlag for at træffe afgørelse i sagen, og der vil således normalt ikke være anledning til at hjemvise sagen til fornyet behandling ved de administrative myndigheder.

Den Sociale Ankestyrelse anerkendte med afgørelsen af 9. november 1994, at A's lidelse berettigede hende til en helbreds-betinget førtidspension. Spørgsmålet er herefter, hvornår og i hvilket omfang erhvervsevnen varigt blev nedsat som følge af invaliditeten.

A havde arbejdet som sagsbehandler i Københavns kommune siden 1962. Hendes skulderlidelse startede i begyndelsen af 1980'erne, og der blev i perioden indtil indgivelse af pensionsansøgning den 31. oktober 1988 gennemført en række forskellige behandlinger af lidelsen, herun-

der en operation i 1985, dog uden positivt resultat. Efter flere sygeperioder og perioder med arbejde på deltid måtte hun op-høre med sit arbejde i 1988.

Speciallæge B udtalte i sine erklæringer af 10. november 1988 og 14. august 1990 – hvoraf den sidste blev udarbejdet efter anmodning fra Revaliderings- og Pensionsnævnet i København – at A led af en rotator cuff læsion, at hun havde massive smerter og en ubrugelig arm, at alle behandlingsmuligheder var udtømte, og at tilstanden var stationær. Overlæge C's erklæring af 30. august 1994, der blev udarbejdet efter anmodning fra Den Sociale Ankestyrelse, konkluderede, at A's gener var uændrede siden 1985, og at hun var ude af stand til at bruge højre arm til nogen form for arbejde.

Højesteret finder det på grundlag af disse erklæringer godtgjort, at A's invaliditet forelå allerede i 1988, og at hendes erhvervsevne som følge af invaliditeten var varigt nedsat fra dette tidspunkt.

På grundlag af erklæringerne og det i øvrigt foreliggende finder Højesteret det endvidere godtgjort, at hendes erhvervsevne fra 1988 varigt har været nedsat med omkring 2/3, og at A således ikke – som forudsat i Den Sociale Ankestyrelses afgørelse af 9. november 1994 – kan klare et halvdagsarbejde. Det bemærkes herved, at hverken Revaliderings- og Pensionsnævnet eller Den Sociale Ankestyrelse på noget tidspunkt har anmodet om, at der blev foretaget yderligere undersøgelser vedrørende A's erhvervsevne i form af revalidering, arbejdsprøvning eller lignende.

A opfyldte således betingelserne for mellemste førtidspension, da hun indgav sin ansøgning den 31. oktober 1988. Højesteret tager derfor A's principale påstand til følge.

...'

Samme dag som Højesteret afsagde dommen, fremkom Den Sociale Ankestyrelse med følgende pressemeddelelse:

'Højesteret har i dag for første gang afsagt dom i en sag om tilkendelse af førtidspension.

Sagen drejede sig om en kontoruddannet kvinde, der havde smerter og bevægeindskrænkninger i højre arm og som efter dagældende pensionsregler (regler før 1. juli 1998) havde fået tilkendt almindelig forhøjet førtidspension (laveste sats). Hun havde indbragt sagen for domstolene for at få tilkendt en højere førtidspension og for at få tilkendt pension fra et tidligere tidspunkt.

Højesteret var enig med Den Sociale Ankestyrelse i, at hun var berettiget til førtidspension, men fandt, at hun var berettiget til en højere pension (mellemste sats).

Sagen var afgjort i det administrative klagesystem. Pensionsmyndighederne foretager en socialfaglig helhedsvurdering, der går videre end den rene juridiske vurdering og rene retssikkerhedsbetragtninger. Men Højesteret har i den konkrete sag tilsidesat pensionsmyndighedernes skøn og vurderet, at hun var berettiget til mellemste førtidspension.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at domstolskontrollen er vigtig for det sociale system, så retsanvendelsen dermed løbende kan justeres.

'I den konkrete sag vurderede Højesteret, at pågældende havde ret til en højere pension end den tilkendte' siger styrelseschef Karen Sejersdal Christensen. 'Det tager vi naturligvis til efterretning og vi vil nu efter drøftelse med kammeradvokaten vurdere, hvilken betydning dommen får for pensionsmyndighedernes praksis'.

...'

På baggrund af Højesterets dom udsendte Den Sociale Ankestyrelse en Social meddelelse den 15. februar 2000 (SM P-3-00) hvori Ankestyrelsen gennemgik dommen. Ankestyrelsen skrev endvidere:

'...

Sagen blev behandlet i principielt møde, da Ankestyrelsen fandt, at sagen har principiel betydning for praksis for tilkendelse af førtidspension.

Afgørelse:

Ankestyrelsen tog Højesterets dom af 22. december 1999 til efterretning og anerkendte herved, at ansøger havde ret til mellemste førtidspension efter § 14, stk. 2, nr. 1, i lov om social pension med virkning fra den 31. oktober 1988.

Ankestyrelsen ændrede således sin tidligere afgørelse.'

I pressemeldelse af 21. februar 2000 udtalte Den Sociale Ankestyrelse følgende:

'Ny praksis i Den Sociale Ankestyrelse kan få betydning for pensionister på den såkaldte 'forhøjede almindelige førtidspension', hvis de tidligere har fået afslag på at få mellemste førtidspension.

Hvor det indtil nu har været op til en førtidspensionsansøger at bevise sin uarbejdsdygtighed, bliver det nu i højere grad myndighederne, der skal belyse, om en ansøger rent faktisk er i stand til at passe et deltidsarbejde.

Det er konsekvensen af en Højesteretsdom fra december sidste år.

Der er tale om en forholdsvis lille gruppe af førtidspensionister, men til gengæld en gruppe, som for manges vedkommende hidtil er blevet afvist af læger og myndigheder, siger chefen for Den Sociale Ankestyrelse, Karen Sejersdal Christensen:

'Vi har her typisk med patienter at gøre, som plages af lidelser, som det i dag er meget svært, for ikke at sige umuligt, at diagnosticere. F.eks. fibromyalgi, kronisk træthedssyndrom eller andre sygdomme, som lægerne har vanskeligt ved at dokumentere og hvor myndighederne derfor ofte har måttet give afslag på mellemste førtidspension.

Med Højesterets dom er der sket en ændring af praksis. Det betyder, at hvor det

før var op til pensionisten selv af belyse, at han eller hun slet ikke var i stand til at arbejde, bliver det nu i højere grad myndighederne, der skal belyse, om pensionisten stadig har en resterhvervsevne', oplyser Ankestyrelsens chef.

Styrelsen skønner, at ændringerne kan komme til at berøre omkring 5.000 danskere, der i øjeblikket får forhøjet almindelig førtidspension. Rent praktisk er det kommunerne, der vurderer om en sag kan genoptages. Det er derfor også her, man skal henvende sig, hvis man mener, den ændrede praksis gør en berettiget til en højere pension. Kommunen beslutter herefter om sagen kan genoptages og om den ændrede praksis har betydning for sagen.

...'

I Nyt fra Ankestyrelsen, nr. 5, 2000, s. 7, skrev Den Sociale Ankestyrelse bl.a. følgende:

'Hvilke sager?

Efter Ankestyrelsens vurdering har Højesterets dom navnlig betydning for bedømmelsen af omfanget af nedsættelsen af erhvervsevnen ved afgørelsen af hvilken grad af pension, der kan tilkendes.

Det vil sige sager, hvor der er tilkendt pension – typisk forhøjet almindelig førtidspension efter lovens § 14, stk. 3, nr. 1, på rent helbredsmæssigt grundlag – men givet afslag på højere førtidspension.

Dommen tager efter Ankestyrelsens vurdering ikke særskilt stilling til, hvornår der er grundlag for tilkendelse af førtidspension i det hele taget.

I sager, hvor der er givet afslag på førtidspension og sager om bistands- og plejetillæg, er der efter Ankestyrelsens opfattelse ikke grundlag for genoptagelse på baggrund af dommen.'

Den 12. januar 2001 afsagde Højesteret på ny en dom (Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 768) hvorefter en førtidspensionist var berettiget til mellemste førtidspension fra den 1. december 1994 hvor hun oprindeligt var blevet tilkendt forhøjet alminde-

lig førtidspension. Højesteret skrev bl.a. følgende i dommen:

'Som anført i Højesterets dom af 22. december 1999 (U 2000.645) omfatter domstolens prøvelse af afgørelser om tilkendelse af førtidspension de administrative myndigheders bedømmelse af, om de retlige betingelser herfor i lov om social pension § 14 og § 15 er opfyldt, selv om denne bedømmelse til dels beror på bevisvurderinger af skønsmæssig karakter. Det må ved prøvelsen tages i betragtning, at de administrative myndigheder gennem behandling af et stort antal sager har en særlig erfaring i disse bevisvurderinger og bistås af fast tilknyttede lægekonsulenter. Der må derfor foreligge et sikkert grundlag, for at domstolene kan tilsidesætte en administrativ afgørelse om førtidspension.

Den Sociale Ankestyrelse har ved sin afgørelse af 11. maj 1995 anerkendt, at A's erhvervsevne var varigt nedsat på grund af fysisk eller psykisk invaliditet, og at hendes lidelse berettigede hende til helbredsbetingsforhøjet almindelig førtidspension med virkning fra den 1. december 1994. Sagen angår således alene spørgsmålet om, hvorvidt hun fra denne dato er berettiget til højeste eller mellemste førtidspension.

A, der er født i 1940, havde været ansat i KTAS siden 1958. Hendes ryglidelse begyndte i 1984/85. I tiden fra 1988 til den 26. oktober 1993, da hun senest måtte lade sig sygemelde, blev hun aflastet på sin arbejdsplads med specielle møbler, adgang til hvile et kvarter hver time og hjælp fra kolleger. Hun brugte to stokke, havde hjemmehjælp til rengøring og indkøb, benyttede handicapkørsel og flyttede til en bolig i stueplan.

I årene 1988-1993 var hun indlagt på hospital 3 gange af længere varighed. Der havde under forløbet været midlertidige forbedringer. Afdelingslæge Niels Arne Nielsen, der som hospitalslæge havde

fulgt hende i hele denne periode, anførte i sin erklæring af 16. december 1993, at lidelsen bestod i mangeårige kroniske rygsmerter, at hendes arbejdsevne inden for ethvert erhverv var minimal, og at der ikke var mulighed for revalidering eller omskoling. Overlæge, speciallæge i reumatologi/fysiurgi Sven Erik Hansen afgav sin erklæring af 13. april 1994 efter anmodning fra pensionsmyndighederne. I erklæringen diagnosticeres lidelsen som slidgigt i ryggen og muskelinfiltrationer. Han anså det for realistisk at vurdere erhvervsevnen for varigt nedsat med mindst 2/3.

På denne baggrund finder Højesteret, at det – uanset de beskedne objektive sygdomsfund – er godtgjort, at A's erhvervsevne den 1. december 1994 varigt var nedsat med omkring 2/3, og at hun derfor har ret til mellemste førtidspension fra dette tidspunkt. Det er ikke godtgjort, at hun i ethvert erhverv måtte anses for kun at have ubetydelig erhvervsevne i behold, således at hun har ret til højeste førtidspension.'

På baggrund af dommen udsendte Den Sociale Ankestyrelse en Social Meddelelse den 15. marts 2001 (SM P-5-01).

Den 2. maj 2002 udsendte Ankestyrelsen social meddelelse SM P-12-02 hvoraf følgende fremgår:

'...

Sager, hvor der var givet afslag på førtidspension er efter Ankestyrelsens opfattelse ikke umiddelbart omfattet af den lempeligere praksis på baggrund af Højesterets domme.

...

Det var Ankestyrelsens vurdering, at dommene navnlig vedrørte bedømmelsen af omfanget af nedsættelsen af erhvervsevnen, i tilfælde, hvor der var fundet grundlag for at tilkende pension, med henblik på hvilken grad af pension, der kunne tilkendes.

Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at Højesteret i dommen af 22. december 1999 lagde til grund, at Ankestyrelsen i den konkrete sag havde anerkendt, at ansøgers lidelse berettigede hende til en helbredsbetingsførtidspension. Spørgsmålet var herefter, hvornår og i hvilket omfang erhvervsevnen varigt blev nedsat som følge af invaliditeten.

Sager, hvor der var givet afslag på førtidspension var derfor efter Ankestyrelsens opfattelse ikke umiddelbart omfattet af den ændrede praksis efter Højesterets ovennævnte dom.

Ankestyrelsen henviste i den forbindelse til, at i den nævnte højesteretssag var der tale om ændring af tilkendelsestidspunkt for den samme ansøgning.

...'

Der er ingen tvivl om at en borger der har fået sin sag afgjort efter den underkendte praksis, kan forlange sin sag genoptaget hvis det må antages at sagens udfald nu vil blive et andet. Om myndighederne på eget initiativ har pligt til at genoptage tidligere afgjorte sager, beror på om der er tale om væsentlige ændringer til gunst for den pågældende, om myndighedernes nu underkendte praksis var udtryk for en klar lovstridig praksis, og om der er væsentlige praktiske problemer med at identificere de relevante sager.

Spørgsmålet er behandlet flere steder i den juridiske litteratur, således bl.a. i Bent Christensen, Forvaltningsret, Prøvelse (1994), s. 220ff, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (1994), s. 611ff. Af sidstnævnte fremgår bl.a. følgende:

'Ligeledes må borgeren antages at have krav på genoptagelse, hvis der (typisk efterfølgende) fremkommer væsentlige nye retlige forhold – dvs. en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag, der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse.

Noget sådant kan særligt tænkes, hvis en dom eller ombudsmandsudtalelse un-

derkender forvaltningsmyndighedens fortolkning eller administrative praksis i relation til en tilsvarende sag. Det er i denne forbindelse et vanskeligt spørgsmål, om – og i bekræftende fald hvor langt tilbage i tiden – forvaltningen er forpligtet til at ændre sin praksis. Hvor den underkendte administrative afgørelse ikke er nyere end afgørelsen i den sag, der nu begæres genoptaget, vil lighedsbetragtninger i det mindste føre til en pligt til at genoptage sagen til ny realitetsbehandling. Om forvaltningen vil have pligt til at genoptage sager, der ligger før den sag, hvori forvaltningens afgørelse er blevet underkendt, vil afhænge af, om der vil være nogen mulighed for, at afgørelsen i den sag, der nu begæres genoptaget, vil kunne tænkes ændret. Det må antages, at forvaltningen kun, hvis en ændring af den remonstrerede afgørelse på forhånd må anses for udelukket, kan afvise at genoptage sagen.

...

To særlige spørgsmål opstår, når en forvaltningsmyndigheds retsanvendelse (fortolkning eller udfyldning) eller praksis underkendes (i en for borgerne *gunstig* retning) af en højere administrativ myndighed eller domstolene.

For det første opstår spørgsmålet, om forvaltningsmyndigheden *overhovedet* er forpligtet til at genoptage andre sager end den sag, der gav anledning til underkendelsen af forvaltningens retsanvendelse eller praksis – i bekræftende fald – hvor langt tilbage i tiden forvaltningen er forpligtet til at genoptage sager. Hvad dette spørgsmål angår henvises til afsnit II.C ovenfor (s. 611) om retskrav på genoptagelse i forbindelse med remonstration.

For det andet opstår spørgsmålet, om forvaltningsmyndigheden er forpligtet til *af egen drift* at genoptage sagerne og evt. tilbagekalde de tidligere truffene afgørelser, eller om dette kun skal ske efter partens begæring. Det må antages, at en pligt til genoptagelse af egen drift – modsat plig-

ten til genoptagelse efter begæring (jf. ovenfor afsnit II.C, s. 611) – kun findes i relation til sager, hvor forvaltningen samtidig vil være forpligtet til at omgøre afgørelsen (tilbagekalde den oprindelige afgørelse og træffe en ny, for parten gunstigere afgørelse). Spørgsmålet om, hvornår forvaltningen har omgørelsespligt, er ganske kompliceret, jf. også ovenfor afsnit II.C (s. 612) om det offentlige pligt til tilbagebetaling af beløb, betalt af borgerne på et senere underkendt retsgrundlag.

Ved besvarelsen af spørgsmålet om, hvornår forvaltningen er forpligtet til af egen drift at omgøre en afgørelse, må der formentlig især lægges vægt på to kriterier. *For det første*, om forvaltningens tidligere retsanvendelse eller praksis har været udtryk for en mere eller mindre klar ulovlighed (om der i den ene ende af skalaen er truffet ugyldige afgørelser eller har været tale om en uforsvarlig – og efter omstændighederne erstatningspådragende – forvaltning eller der i den anden ende af skalaen har været tale om en undskyldelig retsvildfarelse eller et valg mellem 2 for så vidt lige gode retsopfattelser). Og *for det andet*, om en genoptagelse af sagerne af egen drift vil volde større eller mindre administrative vanskeligheder (om det i den ene ende af skalaen vil være faktisk umuligt eller dog særdeles vanskeligt og overordentligt ressourcekrævende at finde frem til de relevante sager, eller det i den anden ende af skalaen vil være forholdsvis ukompliceret på baggrund af de oplysninger og de registreringssystemer, myndigheden har til at finde frem til sagerne).'

Den Sociale Ankestyrelse fremkom med følgende udtalelse under overskriften 'Flere kan få førtidspension efter højesteretsdom' i Nyt fra Ankestyrelsen, nr. 1/2000:

'...

Vi har gennemgået dommen med Kammeradvokaten. Det er vores vurdering, at dommen er udtryk for en noget lempeli-

gere vurdering af kravene til den medicinske invaliditet, end den pensionsmyndighederne hidtil har fulgt.

Det er også vores vurdering, at pensionsmyndighederne, når der tilkendes forhøjet almindelig førtidspension i stedet for mellemste førtidspension, i højere grad må sandsynliggøre, at ansøgeren har en resterhvervsevne.

...

Verserende sager, der afgøres efter Højesterets dom, må afgøres i overensstemmelse med de principper, der kan udledes af dommen.

Vi har bedt Kammeradvokaten om en juridisk vurdering af, om pensionssager, der er afgjort før Højesterets dom, skal genoptages. Det er Kammeradvokatens vurdering, at pensionsmyndighederne ikke har pligt til på eget initiativ at genoptage tidligere afgjorte sager.

Kammeradvokaten har bl.a. lagt vægt på, at selvom dommen medfører en ændring af pensionspraksis, har hidtidig praksis ikke været klart urigtig eller i strid med klare lovregler. Det er heller ikke muligt ud fra generelle kriterier at udskille de tidligere afgjorte sager, hvor dommen kan have betydning.

Ankestyrelsen har imidlertid underrettet kommunerne og ved orientering af pressen informeret offentligheden om mulighederne for at bede kommunen om at genoptage tidligere afgjorte sager. Ankestyrelsen har samtidig orienteret kommunerne og henstillet til dem at yde vejledning til borgere, som retter henvendelse om genoptagelse.

Om den ændrede praksis bevirker, at en tidligere afgørelse kan genoptages og ændres må afgøres konkret i den enkelte sag. ...'

På baggrund af det Ankestyrelsen har anført om at det ikke vil være muligt ud fra generelle kriterier at udskille de tidligere afgjorte sager hvor dommen kan have betydning, har jeg ikke bemærknin-

ger til at myndighederne ikke af egen drift har genoptaget allerede afgjorte sager hvor Højesterets domme kan få betydning. Jeg har herved lagt vægt på at Ankestyrelsen underrettede kommunerne og offentligheden om borgernes mulighed for at få genoptaget tidligere afgjorte sager.

I Højesterets dom af 12. januar 2001 udtalte retten:

'...

Som anført i Højesterets dom af 22. december 1999 (U 2000.645) omfatter domstolens prøvelse af afgørelser om tilkendelse af førtidspension de administrative myndigheders bedømmelse af, om de retlige betingelser herfor i lov om social pension § 14 og § 15 er opfyldt, selv om denne bedømmelse til dels beror på bevisvurderinger af skønsmæssig karakter.

...'

Højesteret siger således direkte at domstolens prøvelse omfatter de administrative myndigheders bedømmelse af om erhvervsevnen er nedsat på grund af fysisk eller psykisk invaliditet, og i givet fald med hvor meget.

Når Højesteret i dommen af 22. december 1999 henviser til at Den Sociale Ankestyrelse har anerkendt at den pågældende var berettiget til helbredsbetingset førtidspension (hvorefter spørgsmålet alene var hvornår og i hvilket omfang erhvervsevnen varigt blev nedsat som følge af invaliditeten), og i dommen af 12. januar 2001 henviser til at Ankestyrelsen har anerkendt at den pågældendes erhvervsevne var varigt nedsat på grund af fysisk eller psykisk invaliditet, og at hendes lidelse berettigede hende til helbredsbetingset forhøjet almindelig førtidspension med virkning fra den 1. december 1994 (således at sagen alene angik spørgsmålet om hvorvidt hun fra denne dato var berettiget til højeste eller mellemste førtidspension), skyldes det efter min opfattelse alene at det kunne konstateres at disse spørgsmål

var uomtvistede og derved kunne lægges oprøvet til grund.

Der er således ikke holdepunkter for at læse dommene sådan at det har haft betydning for den prøvelse der er foretaget, eller for dommenes resultat at sagsøgerne havde fået tilkendt pension. Tværtimod må dommene læses således at der ville være foretaget samme prøvelse og nået samme resultat hvis ansøgeren helt var blevet nægtet pension.

Denne fortolkning understøttes også af at Højesteret i dommen af 22. december 1999 tilkendte den pågældende mellemste førtidspension tilbage fra den 31. oktober 1988 og ikke bare fra den 1. september 1994 fra hvilken dato Ankestyrelsen havde tilkendt hende forhøjet almindelig førtidspension.

Den Sociale Ankestyrelse har på baggrund af sin behandling af et meget stort antal pensionssager årligt et stort overblik over praksis på pensionsområdet. Jeg er ikke i besiddelse af et tilsvarende overblik. Jeg har derfor vurderet at jeg ikke som Ankestyrelsen er i stand til generelt at afgrænse hvilke grupper af pensionssager der vil være omfattet af muligheden for genoptagelse på baggrund af højesteretsdommene.

Ud fra en fortolkning af de to højesteretsdomme mener jeg imidlertid ikke at det er korrekt at afslå genoptagelse alene med henvisning til at dommene vedrørte sager hvor der var tilkendt social pension.

Som jeg læser det sociale nævns afgørelse i Deres sag, har nævnet på baggrund af Ankestyrelsens angivelser om adgangen til genoptagelse på baggrund af højesteretsdommene kun foretaget en vurdering af at Deres sag ikke var omfattet af den gruppe af sager som efter Ankestyrelsens opfattelse kunne genoptages. Derimod foretog nævnet ikke en konkret vurdering af de samlede forhold i Deres sag for at sammenholde dem med omstændighederne i dommene.

Jeg mener ikke at Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksbergs Kommuner kunne afvise af genoptage Deres førtidspensionssag kun med den begrundelse at Højesterets domme vedrørte bedømmelsen af erhvervsevnenedsættelsen ved afgørelsen af hvilken pensionsgrad der kunne tilkendes en ansøger som pensionsmyndighederne allerede *havde* tilkendt pension, og at De havde fået afslag på førtidspension. Efter min opfattelse måtte nævnet foretage en konkret vurdering af sagens omstændigheder sammenholdt med domspraksis.

Efter min opfattelse er det ikke berettiget generelt at afskære en konkret bedømmelse af omstændighederne i en sag sammenholdt med retspraksis når der med henvisning til højesteretsdommen fra 1999 er bedt om genoptagelse.

De sociale myndigheder må derfor i enhver sag der søges genoptaget, foretage en konkret vurdering af omstændighederne i sagen i lyset af domspraksis for at fastslå om der er grundlag for genoptagelse.

På baggrund af det jeg har anført, har jeg i dag sendt kopi af Deres klage med bilag samt sagens akter til Den Sociale Ankestyrelse således at Ankestyrelsen kan få lejlighed til at vurdere om det anførte giver Ankestyrelsen grundlag for at optage sagen til principiel eller generel behandling.

Jeg har bedt Den Sociale Ankestyrelse underrette mig om Ankestyrelsens svar til Dem.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af Deres henvendelse."

Den 20. maj 2003 traf Den Sociale Ankestyrelse afgørelse efter en ny behandling af sagen. Den Sociale Ankestyrelse behandlede sagen i henhold til reglerne om sager af principiel eller generel betydning. Sagen blev behandlet med henblik på afklaring af praksis i genoptagelsessager vedrørende afslag på førtidspension.

Ankestyrelsen traf denne afgørelse:

"Ankestyrelsen finder, at afgørelsen om afslag på genoptagelse ikke er i overensstemmelse med Ankestyrelsens praksis.

Efter Ankestyrelsens praksis kan genoptagelse ikke afslås alene med henvisning til, at sagen ikke er omfattet af den ændrede praksis efter Højesterets domme, men der må foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde af, om der i øvrigt er fremkommet sådanne væsentlige nye oplysninger, som kan give grundlag for genoptagelse af sagen.

Ankestyrelsen har lagt til grund, at der som følge af Højesterets domme af henholdsvis 22. december 1999 og 12. februar 2001 er sket en vis lempelse af kravene til den medicinske invaliditet i forhold til hidtidig praksis.

Det er vores vurdering, at dommene navnlig vedrører bedømmelsen af omfanget af nedsættelsen af erhvervsevnen, i tilfælde hvor der er fundet grundlag for at tilkende pension, med henblik på hvilken grad af pension, der kan tilkendes.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at Højesteret i dommen af 22. december 1999 lagde til grund, at Ankestyrelsen i den konkrete sag havde anerkendt, at ansøgers lidelse berettigede hende til en helbredsbetinget førtidspension. Spørgsmålet var herefter, hvornår og i hvilket omfang erhvervsevnen varigt blev nedsat som følge af invaliditeten.

Sager, hvor der er givet helt afslag på førtidspension er derfor efter Ankestyrelsens opfattelse ikke umiddelbart omfattet af den ændrede praksis efter Højesterets ovennævnte dom.

Principperne i de nævnte domme har dog også betydning for pensionsmyndighedernes begrundelsespligt i andre sager, hvor myndighedernes afgørelse ikke følger den vurdering af erhvervsevnen som fremgår af foreliggende lægeerklæringer.

Ved ansøgning om genoptagelse må der derfor altid foretages en konkret vurdering af, om der foreligger særlige forhold, der begrundet genoptagelse, såvel set i lyset af

principperne fra Højesterets ændringsdomme som på grundlag af de generelle principper for forvaltningsretlig genoptagelse, hvorefter der er grundlag for genoptagelse, hvis der fremkommer væsentlige oplysninger om ændrede retlige eller faktiske forhold, eller der er sket væsentlige sagsbehandlingsfejl, der kan give mulighed for en ændret afgørelse.

Ankestyrelsen hjemviser således sagen til ny behandling i det sociale nævn, og pålægger nævnet at tage stilling til sagen ud fra ændret praksis efter Højesterets domme af 22. december 1999 og 12. januar 2001.”

Jeg har hæftet mig ved at Ankestyrelsen ikke anser det for at være i overensstemmelse med praksis at genoptagelse afslås alene med henvisning til at sagen ikke er omfattet af den ændrede praksis efter Højesterets domme, men at der må foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde af om der i øvrigt er fremkommet sådanne væsentlige nye oplysninger som kan give grundlag for genoptagelse af sagen. Denne opfattelse er i overensstemmelse med min udtalelse i sagen.

Ankestyrelsen udtaler endvidere at der som følge af Højesterets domme er sket en vis lempelse af kravene til den medicinske invaliditet i forhold til hidtidig praksis. Ankestyrelsen fastholder at dommene

navnlig vedrører bedømmelsen af omfanget af nedsættelsen af erhvervsevnen i tilfælde hvor der er fundet grundlag for at tilkende pension med henblik på hvilken grad af pension der kan tilkendes, hvori mod sager hvor der er givet helt afslag på førtidspension, ikke umiddelbart er omfattet. Dette beror efter Ankestyrelsens opfattelse på at Højesteret i dommen af 22. december 1999 lagde til grund at Ankestyrelsen i den konkrete sag havde anerkendt at ansøgers lidelse berettigede hende til en helbredsbetingsbetaget førtidspension.

På dette punkt har Ankestyrelsen således ikke erklæret sig enig i min udtalelse. Jeg fastholder imidlertid den opfattelse som fremgår af min oprindelige udtalelse.

Den Sociale Ankestyrelse har imidlertid givet udtryk for at dommene har betydning for pensionsmyndighedernes begrundelsespligt i andre sager hvor myndighedernes afgørelse ikke følger den vurdering af erhvervsevnen som fremgår af foreliggende lægeerklæringer. Der må derfor altid i genoptagelsessager foretages en konkret vurdering, bl.a. i lyset af Højesterets domme.

På baggrund af at Ankestyrelsen har tilsluttet sig at der altid skal foretages en konkret vurdering i anledning af en ansøgning om genoptagelse, foretager jeg mig ikke mere i sagen.

13-2. **Beskikkelse af formand for huslejenævn** **Skøn under regel. Begrundelse. Klagevejledning. Rekurs**

Ansættelses- og arbejdsret 9.9. – Boligret 1.9. – Forvaltningsret 114.1 – 114.3 – 114.4 – 123.2 – 13.1 – 2.2.

En ansøger der havde indstillet sig selv til posten som formand for et huslejenævn, klagede til ombudsmanden over at statsamtet beskikkede den af kommunen indstillede person uden at vurdere hvem af kandidaterne der var bedst kvalificeret.

Ombudsmanden udtalte at der i sager om beskikkelse af personer til et offentligt hverv skal foretages en konkret vurdering af hvem der er bedst kvalificeret, på samme måde som i egentlige ansættelsessager. Ved udelukkende at lægge vægt på kommunens indstilling havde statsamtet sat skønnet "under regel". Ombudsmanden mente det var meget kritisabelt at statsamtet ikke rettede sig efter en tidligere afgørelse herom fra ressortministeriet. Beskikkelsen måtte anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Afgørelsen var mangelfuldt begrundet og skulle have været ledsaget af en klagevejledning.

Endvidere burde Socialministeriet, der havde behandlet sagen som sektortilsynsmyndighed, have behandlet sagen som klagemyndighed. (J.nr. 2002-3563-161).

Det fremgår af sagen at Statsamtet København den 21. november 2001 bad Hvidovre Kommune om forslag til beskikkelse af formand og suppleant for formanden for kommunens huslejenævn for perioden 1. januar 2002 til 31. december 2005.

I brev af 11. december 2001 til statsamtet indstillede A sig selv til beskikkelse som formand. A nævnte bl.a. at han var uafhængig af kommunale interesser.

Statsamtet sendte den 13. december 2001 A's brev til kommunalbestyrelsen i Hvidovre Kommune med anmodning om en udtalelse.

Endvidere bad statsamtet A i brev af 13. december 2001 om at oplyse om A fortsat var bestallingshavende advokat.

I brev af 17. december 2001 til statsamtet meddelte kommunen at det på et kommunalbestyrelsesmøde den 11. december 2001 blev besluttet at indstille B til formandsposten.

Den 6. januar 2002 svarede A statsamtet at han havde bestalling.

På et møde den 29. januar 2002 behandlede kommunalbestyrelsen statsamtets anmodning om en udtalelse. Af mødearket

fremgik bl.a. at formanden ikke må have særlig tilknytning til grundejer- eller ejerorganisationer eller være erhvervsmæssigt interesseret i ejendomshandler. Endvidere fremgik det at der foreligger en ombudsmandsudtalelse om at en praktiserende advokat af hensyn til faren for interessekonflikter ikke bør beskikkes som formand. Det oplystes at A ifølge oplysninger fra Advokatsamfundet p.t. drev egen advokatvirksomhed.

I brev af 31. januar 2002 meddelte kommunen statsamtet at man fastholdt indstillingen fra 11. december 2001 idet den pågældende person i den forudgående periode havde forvaltet opgaven tilfredsstillende, og fordi der ikke til det konstituerende møde forelå nogen indstilling fra A.

Den 11. februar 2002 sendte statsamtet A kopi af kommunens udtalelse med henblik på A's eventuelle bemærkninger.

I brev af 16. februar 2002 til statsamtet kommenterede A kommunens udtalelse. A anførte bl.a. at han var langt bedre kvalificeret end den person som var indstillet til formandsposten.

Statsamtet meddelte A i brev af 22. marts 2002 at statsamtet ikke havde fundet grundlag for at fravige kommunens indstilling.

A klagede herefter til mig i brev af 1. april 2002. A anførte bl.a. at afgørelsen var usaglig, og at statsamtet ikke havde anlagt saglige bedømmelseskriterier, men alene havde lagt vægt på at den beskikkede var indstillet af kommunen. A henviste til en anden lignende sag her ved embedet angående forrige udnævnelsesperiode [Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 121*]. A mente at der lå politiske hensyn bag kommunens indstilling.

Jeg sendte den 11. april 2002 klagen videre til Socialministeriet.

Socialministeriet bad den 25. september 2002 statsamtet om en udtalelse. Statsamtet svarede den 11. oktober 2002 at det henholdt sig til afgørelsen af 22. marts 2002.

I brev af 31. oktober 2002 til A skrev ministeriet bl.a. følgende:

”Klage over et statsamts afgørelse til en statslig myndighed forudsætter normalt en udtrykkelig lovbestemmelse om en sådan klageadgang. En sådan klageadgang følger ikke af boligreguleringslovens regler om beskikkelse af formanden for et huslejenævn.

Socialministeriet fører dog som ressortministerium et almindeligt sektortilsyn med de beslutninger, som træffes i forbindelse med beskikkelse af huslejenævnsmænd. Dette indebærer, at ministeriet fører et konstaterende legalitetstilsyn og har kompetence til ved uforbindende udtalelser at kunne konstatere om lovgivningen er overholdt ved generelle beslutninger eller i konkrete sager på området.

Ministeriet har på denne baggrund foretaget en konkret vurdering af Deres klage over Statsamtet Københavns afgørelse af 22. marts 2002, hvorved statsamtet fastholder den tidligere beskikkelse af formanden for Hvidovre Huslejenævn.

...

På denne baggrund lægger Socialministeriet til grund, at Hvidovre Kommunalbesty-

relse har taget stilling til Deres indstilling af Dem selv til formandshvervet i huslejenævnet, idet Deres indstilling på foranledning af Statsamtet København har været forelagt på kommunalbestyrelsens møde den 29. januar 2002.

Socialministeriet lægger endvidere til grund, at Statsamtet København har taget stilling til Deres indstilling af Dem selv til formandshvervet, idet statsamtet har meddelt, at man ikke har fundet grundlag for at fravige Hvidovre Kommunes indstilling.

Det skal dog i denne forbindelse tilføjes, at Socialministeriet er mest tilbøjelig til at være af den opfattelse, at det ville være hensigtsmæssigt, hvis en afgørelse, som den Statsamtet København har meddelt ved brev af 22. marts 2002, af hensyn til modtageren, var ledsaget af en mere præcis begrundelse. Dette forhold kan dog ikke efter ministeriets opfattelse føre til, at der kan konstateres indikationer for, at afgørelsen som sådan er truffet på et usagligt grundlag.

På denne baggrund finder Socialministeriet derfor ikke, at beskikkelsen af formanden for Hvidovre Huslejenævn for perioden 1. januar 2002 til 31. december 2005 er sket på baggrund af usaglige kriterier.

Socialministeriet skal derfor meddele, at ministeriet ikke har fundet grundlag for at foretage sig videre i anledning af Deres klage.”

A klagede igen til mig i brev af 3. november 2002. A skrev bl.a. at statsamtet ikke havde foretaget et sagligt skøn idet det var uklart hvad skønnet beroede på. Der var således ingen begrundelse for hvorfor statsamtet ikke fandt grundlag for at fravige kommunens indstilling.

Jeg bad myndighederne om en udtalelse i sagen. Jeg bad ministeriet uddybe opfattelsen af at klage over et statsamts afgørelse til en statslig myndighed – bortset fra tilfælde hvor ministeriet behandler sagen som sektortilsyn – normalt forudsætter en udtrykkelig lovbestemmelse om en sådan klageadgang.

I brev af 19. december 2002 til ministeriet udtalte statsamtet bl.a. følgende:

”Det skal i den anledning bemærkes, at statsamtet har givet en meget kort begrundelse i afgørelsen af 22. marts 2002, hvorved der blev meddelt (A) afslag på beskikkelse som formand for huslejenævnet. Dette skal ses på baggrund af, at statsamtet ved den forrige beskikkelse gjorde (A) bekendt med baggrunden for afgørelsen, der hvilede på en mangeårig praksis. Denne praksis blev endvidere nærmere uddybet ved Stiftamtmand (...)’s breve af 24. og 30. marts 1998 til (A). Brevene vedlægges i kopi til ministeriets orientering.

Statsamtet følger fortsat den praksis, som er fulgt igennem mange år, hvorefter statsamtet følger kommunalbestyrelsens indstilling i sagen, såfremt den indstillede opfylder betingelserne for at blive beskikket. Det er statsamtets opfattelse, at (A) som nævnt måtte være bekendt med statsamtets praksis.

Statsamtet har således ej heller ved den seneste beskikkelse foretaget et konkret skøn om, hvorvidt (A) opfylder de i lov om midlertidig regulering af boligforholdene § 36, stk. 2, anførte betingelser for at blive beskikket som formand for et huslejenævn.”

Hvidovre Kommune udtalte i brev af 3. februar 2003 til ministeriet bl.a. følgende:

”Kommunalbestyrelsen skal herefter udtale, at man som også anført i brev af 31. januar 2002 til Tilsynsrådet for Københavns Amt, fastholder udpegningen af de nævnte som formand og næstformand fra d. 11. december 2001, idet (B) i den foregående periode har forvaltet opgaven tilfredsstillende og fordi der ikke til det konstituerende møde forelå nogen indstilling fra (A).

Kommunalbestyrelsen har således ikke mere at tilføje til sin beslutning om udpegningen.

Det kan imidlertid supplerende oplyses at (A) er praktiserende advokat og også ifølge Advokatsamfundets oplysninger var dette

på tidspunktet for udpegningen. Folketingets Ombudsmand har ved FOB 1971.27 udtalt overfor Boligministeriet at en praktiserende advokat af hensyn til interessekonflikter ikke bør beskikkes som formand for huslejenævnet.”

Socialministeriet udtalte i brev af 11. april 2003 til mig bl.a. følgende:

”I Socialministeriets afgørelse af 31. oktober 2002 har ministeriet oplyst, at klagen er behandlet indenfor rammerne af ministeriets almindelige sektortilsyn, idet ministeriet er ressortministerium i forhold til bestemmelser i boligreguleringsloven, herunder bestemmelsen i lovens § 36, stk. 2, om at formanden for huslejenævnet beskikkes af amtmanden.

Dette forhold er begrundet i, at der ikke i loven er en lovbestemt klageadgang til Socialministeriet. Det var i denne forbindelse implicit lagt til grund, at der ikke består et over/underordningsforhold imellem statsamtet og Socialministeriet.

Socialministeriet har på grundlag af ombudsmandens henvendelse revurderet denne forudsætning.

Socialministeriet har på den baggrund taget sagen op til fornyet behandling således, at klagen nu er behandlet på grundlag af den klageadgang, som følger af det almindelige administrative myndighedshierarki i nærværende relation, idet ministeriet dog samtidig skal bemærke, at forholdet ikke har haft konkret betydning for behandlingen af klagesagen. Ministeriets afgørelse er således truffet på grundlag af en konkret vurdering af den rejste klage over statsamtets afgørelse.

Socialministeriet har på foranledning af ombudsmanden indhentet udtalelser fra Statsamtet København og Hvidovre Kommune vedrørende den af (A) rejste klage, som vedlægges i kopi.

Socialministeriet skal herefter meddele, at de indhentede udtalelser ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Idet Socialministeriet ikke finder, at der med (A)’s klage over ministeriets afgørelse

af 31. oktober 2002 er fremkommet nye oplysninger i sagen, som giver ministeriet anledning til yderligere overvejelser, skal ministeriet meddele, at man i det hele kan henholde sig til det i nævnte afgørelse anførte.”

I brev af 6. maj 2003 kommenterede A myndighedernes udtalelser.

Ombudsmandens udtalelse

”Lov om midlertidig regulering af boligforholdene (lovbekendtgørelse nr. 348 af 14. maj 2001) indeholder i § 36, stk. 1 og 2, følgende bestemmelser:

’§ 36. Et huslejenævn skal bestå af en formand og to andre medlemmer.

Stk. 2. Formanden beskikkes af amtmanden, i København af overpræsidenten efter indstilling fra kommunalbestyrelsen. Formanden skal have bestået juridisk kandidateksamen. Han må ikke have særlig tilknytning til grundejer- eller lejerorganisationer eller være erhvervsmæssigt interesseret i ejendomshandeler.’

Bestemmelsen om at formanden beskikkes efter indstilling fra kommunalbestyrelsen, blev indsat ved lov nr. 406 af 31. maj 2000 der trådte i kraft den 1. januar 2001. Af lovens forarbejder (Folketingstidende 1999-00, tillæg A, s. 6248ff) fremgår følgende om ændringen:

’Det foreslås præciseret, at det påhviler kommunalbestyrelsen at foretage indstilling vedrørende formand for huslejenævn og ankenævn.’

1. Kommunens indstilling

De kvalifikationer en kandidat til formandsposten skal være i besiddelse af, fremgår af § 36, stk. 2, 2. og 3. pkt., og § 37, stk. 1. Inden for disse rammer beror kommunens indstilling på en vurdering af hvem kommunalbestyrelsen anser for bedst egnet til hvervet. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at vurdere dette på en anden og bedre måde end kommunalbestyrelsen. Normalt kan

jeg derfor ikke kritisere sådanne indstillinger. Kun hvis der foreligger særlige omstændigheder, vil jeg kunne kritisere indstillingen. Det kan f.eks. være tilfældet hvis indstillingen bygger på usaglige kriterier.

De har anført at der lå politiske hensyn bag kommunens indstilling. Kommunen har begrundet indstillingen med at (B) i den foregående periode havde forvaltet opgaven tilfredsstillende. Kommunen var desuden opmærksom på at De drev egen advokatvirksomhed.

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke holdpunkter for at antage at kommunen har lagt usaglige kriterier til grund for indstillingen.

Jeg har herefter ikke grundlag for kritik af kommunens indstilling.

2. Statsamtets afgørelse

a. Statsamtet har udtalt at det efter fast praksis følger kommunalbestyrelsens indstilling hvis den indstillede opfylder betingelserne for at blive beskikket. Statsamtet har således ikke foretaget et konkret skøn over hvorvidt De var kvalificeret til hvervet.

Som nævnt ovenfor fremgår det af boligreguleringslovens § 36, stk. 2, 1. pkt., at kommunerne er blevet pålagt at foretage en indstilling til statsamtet. Det kan dermed ikke udledes af bestemmelsen at statsamtet har pligt til at beskikke den person som kommunen indstiller.

Ved besættelse af stillinger i det offentlige gælder et almindeligt princip om at stillingen skal besættes med den mest kvalificerede ansøger. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 204 og 209f. Det er således forudsat at der i ansættelsessager foretages en konkret vurdering af hvem der er bedst kvalificeret.

Efter min opfattelse må det antages at der i sager om beskikkelse af personer til et offentligt hverv skal foretages en kon-

kret vurdering af hvem der er bedst kvalificeret, på samme måde som i egentlige ansættelsessager.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at sager om beskikkelse af personer til et offentligt hverv i flere andre henseender er underlagt de samme regler som egentlige ansættelsessager. I den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 167ff*, har jeg således givet udtryk for at jeg ikke kunne kritisere at Justitsministeriet anså sagen om udpegning af medlemmer til undersøgelseskommissionen vedrørende den færøske bank-sag for at være omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., om aktindsigt i sager om ansættelse i det offentlige tjeneste. En tilsvarende opfattelse vedrørende sagen om nedsættelse af Højskoleudvalget har jeg givet udtryk for i den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 516ff*. Endvidere har jeg i den sag som er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 219ff*, udtalt at en vurderingsformand der var beskikket af skatteministeren, var omfattet af det almindelige krav til det offentlige personale om decorum, det vil sige at vedkommende skulle vise sig værdig til den agtelse og tillid som stillingen krævede, jf. princippet i tjenestemandslovens § 10. Det er anført i Oliver Talevski mfl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret, Folketingets Rolle* (2002), s. 41f, at en sag om udpegning af medlemmer til en undersøgelseskommission må anses for en sag om ansættelse i det offentlige tjeneste.

Ved beslutningen om hvem der skulle beskikkes som formand for huslejenævnet, skulle der derfor foretages en vurdering af hvem der var bedst kvalificeret.

Statsamtet har ikke foretaget en sådan vurdering i denne sag, men har udelukkende lagt vægt på hvem der var indstillet af kommunen. Efter min opfattelse skal kommunens indstilling tillægges betyd-

ning ved bedømmelsen af hvem der er bedst kvalificeret, men hvis beskikkelsen udelukkende baseres på indstillingen, foreligger der en afskæring af skønnet.

Det er almindelig antaget at en forvaltningsmyndighed ikke uden særlige holddepunkter 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. 360ff, og Jens Garde, *Forvaltningsret – Almindelige emner* (1997), s. 222.

Det er på denne baggrund min opfattelse at statsamtet burde have foretaget et konkret skøn over hvem der måtte anses for bedst kvalificeret. I betragtning af at By- og Boligministeriet i sin afgørelse af 21. september 2000 i den tidligere sag, som jeg har nævnt ovenfor, udtalte sig på linje hermed, anser jeg det for meget kritisabelt at statsamtet ikke rettede sig efter ressortministeriets afgørelse og foretog et konkret skøn i denne sag. Socialministeriet, som nu har overtaget By- og Boligministeriets kompetence på dette område, burde have påtalt dette. Jeg har gjort statsamtet og Socialministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig i øvrigt ikke mere vedrørende dette punkt.

b. Ansættelse af personer i det offentlige er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 47, og, for så vidt angår udpegning af personer som medlemmer af en kommission, til det ovenfor under **a.** nævnte værk af Oliver Talevski mfl., s. 41. Jeg kan desuden hen-vise til Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 14. juli 1998 om fremgangsmåden ved antagelse af beneficerede advokater.

På linje hermed må beskikkelsen som formand for et huslejenævn anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette indebærer at forvaltningslovens regler om bl.a. begrundelse og klagevejledning skal finde anvendelse.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 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.

Afgørelsen blev begrundet med at statsamtet ikke havde fundet grundlag for at fravige kommunens indstilling. Der blev ikke givet nogen forklaring på dette.

Statsamtet har henvist til at De fra den tidligere sag måtte være bekendt med statsamtets praksis på området.

Begrundelseskravet i § 24, stk. 1, er uafhængigt af om adressaten for afgørelsen i forvejen er bekendt med de nævnte oplysninger. Derfor burde statsamtet have henvist til den gældende praksis og redegjort for denne, eventuelt i form af en henvisning til den tidligere sag.

Henset til at By- og Boligministeriet underkendte statsamtets praksis i afgørelsen af 21. september 2000, burde statsamtet tillige have forklaret hvorfor det alligevel fastholdt denne.

Jeg anser det for beklageligt at statsamtet undlod at give de nævnte begrundel-

ser. Socialministeriet burde i sin afgørelse af 31. oktober 2002 have henvist til § 24, stk. 1, i stedet for til hensigtsmæssighedsbetragtninger. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

Statsamtets afgørelse burde desuden have været ledsaget af en klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 25, stk. 1. Jeg anser det for beklageligt at dette ikke skete.

3. Socialministeriets afgørelse

I sin afgørelse af 31. oktober 2002 skrev ministeriet at klage over et statsamts afgørelse til en statslig myndighed normalt forudsætter en udtrykkelig lovbestemmelse om en sådan klageadgang. Ministeriet behandlede derfor sagen som sektortilsynsmyndighed.

I sin udtalelse til mig har ministeriet oplyst at det har revurderet den nævnte forudsætning og nu har behandlet klagen på grundlag af den klageadgang som følger af det almindelige administrative myndighedshierarki i nærværende relation.

Jeg anser det for beklageligt at ministeriet ikke fra starten behandlede sagen som klagemyndighed. Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke mere vedrørende dette punkt."

NOTER: (*) FOB 2002, s. 121, FOB 1998, s. 167, FOB 1999, s. 516, og FOB 1992, s. 219.

13-3. Afslag på hjælp til tandbehandling

Begrundelse. Sagsoplysning

Forvaltningsret 1121.1 – 114.3 – 2511.2.

En kvinde klagede over kommunens og det sociale nævns afslag på at give hjælp til tandbehandling.

Ombudsmanden kritiserede at de ledsagende begrundelser til myndighedernes afgørelser ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 24, jf. § 22.

Ombudsmanden kritiserede endvidere sagens oplysningsgrundlag. Myndighederne havde lagt vægt på at det ikke var dokumenteret at kvindens lidelse var medfødt, uanset at dette fremgik af de speciallægeerklæringer som kvinden havde indhentet. Myndighederne havde ikke nærmere argumenteret for at de ikke kunne tilslutte sig disse speciallægeerklæringer.

Ombudsmanden udtalte generelt at hvis der er tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen. I overensstemmelse hermed havde myndighederne – eftersom de mente at der var tvivl om holdbarheden af de indhentede erklæringers oplysninger om at kvindens lidelse var medfødt – efter ombudsmandens opfattelse pligt til at undersøge de pågældende oplysninger.

Ombudsmanden henstillede til nævnet at genoptage sagen og (hvis myndighederne fortsat anså det for påkrævet) selv indhente speciallægeerklæring(er) til belysning af spørgsmålet om kvindens lidelse var medfødt. (J.nr. 2001-2458-051).

Det fremgår af sagen at A er i begyndelsen af trediveerne, og at hun hele sit liv har lidt af bruxisme, dvs. tænderskæren. A har derfor igennem flere år lidt af kraftig hovedpine og muskelsmerter i hoved og nakke. I A's henvendelse af 19. juli 2001 til mig oplyste hun at hun brugte én bidskinne om dagen og to bidskinner om natten, og at hendes tænder nu var så nedslidte at hendes eneste udvej var at få sat kroner på tænderne. A oplyste videre at hun de seneste tre år havde gået til behandling på X Tandlægehøjskole.

Den 14. januar 2000 udtalte D, X Tandlægehøjskole, sig om A's hidtidige behandlingsforløb:

”Ovennævnte pt. har siden 5.5.1998 været i bidfunktionsbehandling pga kraftig hovedpine igennem flere år og et meget voldsomt slid af tandsættet.

Pt. er behandlet med 2 bidskinner. Den ene er til aflastning af led og muskulatur til

natbrug, og den anden er formet som en skinne der har den højde, pt.'s tænder bør have, for at pt. kan være fri af sin hovedpine.

Da pt. nu er symptomfri, bør der foretages en genopbygning af pt.'s tandsæt, hvilket er *nødvendigt*, for at pt. kan holdes symptomfri.

Pt. henvises til egen tandlæge, da (X) Tandlægehøjskole af undervisningsmæssige grunde ikke kan foretage en så stor behandling.”

Den 3. februar 2000 søgte A's tandlæge, B, på A's vegne Ålborg Kommune om støtte til tandbehandling. B anførte bl.a. følgende:

”...

Som det vil fremgå, har (A) på kort tid slidt sine tænder så meget, at behandling er nødvendig.

Da hun derudover har været plaget af kraftige smerter og hovedpiner, som nu er minimeret ved hjælp af bidfunktionsbehandling på (X) Tandlægehøjskole, er det tid

at udføre en rekonstruktion for at stabilisere og normalisere tilstanden.

Da (X) Tandlægehøjskole af undervisningsmæssige grunde ikke magter opgaven, har man henvist til egen tandlæge for behandling.

Da (A)'s problem uden mindste tvivl skyldes unormal vækst af kæberne, som har medført en disharmoni i kæbernes indbyrdes forhold, og da (A)'s økonomi ikke er tilstrækkelig til denne omfattende behandling, søges om bistand i.h.t. bistanndslovens § 97.

Behandlingen vil bestå i en opbygning af tænderne, med kroner, til den bidhøjde som er fastlagt gennem behandlingen på (X) Tandlægehøjskole som den optimale for (A).

DVS: (...).

I ALT: 28 enheder à ca. 4800,-"

Den 23. februar 2000 afslog Ålborg Kommune A's ansøgning. Kommunen anførte således:

"I anledning af Deres ansøgning om hjælp til tandbehandling skal vi herved meddele, at det ansøgte ikke kan bevilges efter servicelovens § 97, idet behandlingen ikke kommer under de behandlinger som er omtalt i SL § 97, bekendtgørelse nr. 123 af 19.02.98 § 11.

Sagen er sendt til vurdering efter aktivlovens § 82 i erhvervsgruppen.

..."

Ålborg Kommune indhentede en erklæring fra kommunens tandlægekonsulent der den 20. marts 2000 bl.a. udtalte følgende:

"Jeg har undersøgt (A) den 6/3 2000.

Der er søgt tilskud til en omfattende tandbehandling på kr. 135000,- fra tandlæge (B).

Det er ikke muligt at yde tilskud til behandlingen over Servicelovens § 97. Slid, selvom det har været kraftigt, falder ikke ind under loven.

Der kan ikke ydes tilskud efter Sygesikringsens § 13. Kommunerne kan selv bestemme, om § 13 kan bruges. Aalborg Kommune har valgt, at § 13 kan bruges ved to specifikke behandlingsbehov, men ikke til behandlinger pga. slid.

(A)'s voldsomme hovedpine er væk nu. Hun er nødt til at gå med bidskinne konstant dvs. også om dagen for at undgå hovedpine. Den eneste mulighed for at afhjælpe hovedpinesymptomer uden brug af bidskinner vil være den foreslåede behandling.

Jeg har skønnet, at behandlingen er nødvendig.

Jeg kan *anbefale*, at der ydes tilskud til behandlingen i henhold til Aktivloven.

Prisen må accepteres."

Den 14. april 2000 afgav tandlæge D følgende udtalelse til "rette vedkommende":

"Konklusion efter undersøgelse 5.5.98:

Pt.'s vækst af kæben er således, at underkæben har været tvunget lidt bagud og derfor søger fremad og giver et kraftigt slid af fortænder.

Desuden er pt. kraftig tænderskærende, hvilket er medfødt."

Den 17. april 2000 klagede A til Det Sociale Nævn for Nordjyllands Amt over kommunens afslag. A gjorde herved gældende at hendes lidelse var medfødt, og at skaden var forværret ved "forkert" vækst i underkæben. A henviste herved til D's udtalelse af 14. april 2000.

Den 26. maj 2000 afslog Ålborg Kommune at yde støtte til A efter aktivlovens § 82. Denne afgørelse påklagede A til Det Sociale Nævn for Nordjyllands Amt den 22. juni 2000.

Den 22. juni 2000 skrev A's læge, C, bl.a. følgende til det sociale nævn:

"Pt. har lidt af bruxisme, en tilstand der har varet hele livet. Blev opdaget for år tilbage, da hun var ung pige, skolesøgende. Blev behandlet af skoletandlægen med bideskinner med nogen effekt, men sliddet fortsætter og skyldes en medfødt ændring af hendes kæber.

Adskillige tandlæger har kigget på hende, hendes skoletandlæge, som er meget interesseret i dette problem, egen tandlæge i byen og (...) -afdelingen på (X) Tandlægehøjskole

og alle er de enige om, at hun har en medfødt fejl i kæben.

Odontologerne kan ikke nærmere gøre rede for, hvad bruxisme egentlig er.

Pt. burde kunne få hjælp efter Bistandslovens paragraf 97, men forvaltningen har peget på, at det skyldes slid, og det er selvfølgelig korrekt, men det skyldes abnormt slid, som igen skyldes en fejl i hendes kæber, en fejl der er medfødt.

Den af (X) Tandlægehøjskole og egen tandlæges planlagte behandling, der kan afhjælpe dette problem, er en ændring af led-funktionshøjden.

Personligt mener jeg ikke, at man kan trække veksler på fremtiden ved at pege på en mulig indtægt, når ægtefællen har afsluttet sin eksamen, men må tage højde for pt's nuværende situation."

Den 4. august 2000 traf det sociale nævn afgørelse i sagen. Nævnet anførte bl.a.:

"Nævnet har stadfæstet Kommunens afgørelse i henhold til servicelovens § 97 men ændret afgørelsen i henhold til aktivlovens § 82.

Det betyder, at De ikke får hjælp til tandbehandling efter servicelovens § 97, stk. 1.

Nævnet har lagt vægt på, at det ikke er godtgjort, at årsagen til det store slid på Deres tænder skyldes en medfødt anomali, der påvirker tyggeorganet.

Nævnet fandt derimod, at De er berettiget til hjælp efter aktivlovens § 82 til halvdelen af nettoudgiften ved tandbehandlingen.

Ved denne afgørelse har nævnet lagt vægt på udgiftens størrelse set i forhold til Deres formue og Deres indtægter."

I grundlaget for nævnets afgørelse var bl.a. gengivet de ovenfor omtalte tandlægelige og lægelige udtalelser i sagen samt økonomiske oplysninger til brug for vurderingen efter § 82 i lov om aktiv socialpolitik. Af afgørelsen fremgik endvidere bl.a.:

"Nævnets afgørelse og begrundelse for afgørelsen:

Nævnet fandt det ikke godtgjort, at nedslidningen af Deres tandsæt skyldes en med-

født anomali, der påvirker tyggeorganet.

Nævnet har herved lagt vægt på de tandlægelige oplysninger i sagen, og herunder navnlig, at der ikke er sandsynliggjort en årsagssammenhæng mellem en dokumenteret kæbelidelse og Deres bruxisme.

De er derfor ikke berettiget til hjælp til tandbehandling efter servicelovens § 97, jfr. socialministeriets bekendtgørelse § 11, stk. 1, nr. 3."

Den 9. august 2000 klagede A ved sin læge, C, til Den Sociale Ankestyrelse. C skrev således:

"Pt. har fået afslag fra Nordjyllands Statsamt, Det Sociale Nævn, idet pt. har klaget over Aalborg Kommunes afslag på hjælp til tandbehandling.

Begge instanser hævder fortsat, at pt. ikke har nogen medfødt anomali, men det er mere en fortolkning end det er en vurdering af, hvad en eventuel anomali er.

Der findes forskellige inddelinger, og når jeg selv skal prøve at inddele, kan alt simplificeres til 5 grupper:

1. Medfødte
2. Traumatiske
3. Betændelser
4. Tumorer
5. Degenerativ

Pt's problem blev opdaget allerede i barnealderen og intenst behandlet hos skoletandplejen. Der var ikke skygge af mistanke vedrørende grupperne 2, 3, 4 og 5, og der er ingen tvivl om, at pt. har en eller anden medfødt skavank, som man blot ikke kan sætte navn på, fordi man ganske enkelt ikke i dag indenfor hverken lægevidenskab eller tandlægevidenskab ved, hvad bruxisme, tænder-skæren, er.

Det er umuligt at komme det nærmere, end at pt har en medfødt defekt i sit tyggeapparat, der har givet hende en kraftig forringelse af tænderne på et abnormt tidligt tidspunkt af hendes liv.

Det er mig ubegribeligt, at dette nævn kan have kompetence til at afgøre om noget er medfødt eller ej. Det er ærlig talt temmelig

indgribende og en principiel diskussion værd."

Den 29. august 2000 fremsendte A yderligere oplysninger til Ankestyrelsen i form af en skrivelse fra en tandklinik hvoraf det fremgik at hun fra 1979 til 1987 havde fået udleveret 8 bidskinner.

Ankestyrelsen afviste den 1. september 2000 at realitetsbehandle A's sag. Ankestyrelsen anførte i den forbindelse bl.a.:

"Efter loven kan Ankestyrelsen kun behandle sagen, hvis den har principiel eller generel betydning.

Ankestyrelsen finder ikke, at sagen har principiel eller generel betydning.

Begrundelsen herfor er, at afgørelsen beror på en konkret tandlægelig vurdering af om Deres behov for tandbehandling er omfattet af bestemmelsen i servicelovens § 97 sammenholdt med § 11, stk. 1, nr. 3, i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 123 af 19. februar 1998 om ydelse af hjælpemidler og forbrugsgoder.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 3, at hjælp til tandprotese ydes i tilfælde af funktionelt ødelæggende eller kosmetisk vansirende følger af medfødte anomalier, der påvirker tyggeorganet.

Som fortolkningsbidrag til bestemmelsen kan henvises til appendix om enkelte hjælpemidler i Socialministeriets vejledning af 5. marts 1998, afsnit 8, om tandproteser. Det fremgår heraf, at bestemmelsens område er meget snævert. Medfødte anomalier omfatter således medfødte invaliderende lidelser i form af eksempelvis udeblevet anlæg af blivende tænder og visse arveligt betingede tandlidelser, der har medført manglende eller anormal dannelse af emalje eller tandben.

Nævnets afgørelse strider ikke på det foreliggende grundlag imod Ankestyrelsens praksis. Den skønnes heller ikke at have generel betydning for retsanvendelsen på området."

Ankestyrelsen redegjorde herefter for grundlaget for beslutningen.

Den 19. juli 2001 klagede A til mig over myndighedernes afslag på støtte efter servicelovens § 97, jf. hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 3. Efter A's opfattelse forelå der gode begrundelser for at hendes lidelse var medfødt. A henviste herved til de tandlægelige udtalelser i sagen. A anførte bl.a. at tandlæge D var "dybt chokeret" over denne sag, og at A ikke kunne forstå at myndighederne kunne tilsidesætte en udtalelse fra en af landets højeste autoriteter på dette område.

Den 4. september 2001 bad jeg myndighederne om en udtalelse i sagen og om udlån af sagens akter. I mit brev bad jeg bl.a. myndighederne om at udtale sig nærmere om forståelsen af begrebet "medfødte anomalier" sammenholdt med de tandlægelige oplysninger om A's tandproblemer og om forståelsen af begrebet "tandproteser", jf. § 11, stk. 1, i hjælpemiddelbekendtgørelsen.

I Ålborg Kommunes udtalelse af 22. oktober 2001 til mig skrev kommunen således:

"Ved 'medfødte anomalier' i § 11 i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 123 af 19. februar 1998 om ydelse af hjælpemidler og forbrugsgoder efter servicelovens § 97 og 98 (Hjælpemiddelbekendtgørelsen) forstår Aalborg Kommune en tilstand i tænder og/eller deres ophængsapparat, som afviger fra det sædvanlige (abnormitet), og som nævnt har været til stede ved fødslen.

I bilag 1, afsnit 8 i Socialministeriets vejledning nr. 52 af 5. marts 1998 om støtte til hjælpemidler, biler, boligindretning m.v. (Hjælpemiddelvejledningen) nævner Socialministeriet som eksempler på medfødte anomalier:

- '- udeblevet anlæg af blivende tænder (aplasier). Lidelsen kan vise sig allerede i børneårene, men kan være ubehandlet til voksenalderen. Vurderingen af de manglende tandanlægs betydning vil afhænge af antal og placering af de manglende tænder,
- visse arveligt betingede tandlidelser, der har medført manglende eller anormal

dannelse af emalje eller tandben (amelogenesis imperfecta eller dentinogenesis imperfecta). Her sker en hurtig nedbrydning af tænderne i en ung alder, og behandling gives oftest i form af tandprotese.'

I disse særlige tilfælde som nævnt ovenfor, kan der efter § 97 ydes hjælp til protesebehandling til afhjælpning af følgerne af pludselige eller direkte skadepåvirkninger på tyggeorganet samt følgerne af medfødte, invaliderende *tandlidelser* [min fremhævelse] herunder udeblevne anlæg af blivende tænder, og hjælp ydes kun, hvis der er tale om funktionelt eller kosmetisk vansirende følger.

Der er ikke med eksemplerne givet en udtømmende opremsning af de af § 97 omfattede lidelser, men det angiver karakteren og sværhedsgraden af lidelser, der kan ydes støtte til.

I Hjælpemiddelvejledningen angiver Socialministeriet om anvendelsesområdet for Hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11:

'Kun hvor hjælp ikke ydes efter disse bestemmelser, kan bek. § 11 overvejes. Bestemmelsens område er meget snævert.'

Yderligere fortolkningsbidrag: SM 0-15-99, SM 0-105-98, SM 0-104-98 og SM 0-35-91.

– Afdelingstandlæge (D), (...) Institut på (X) Tandlægehøjskole anfører i udtalelse af 14.01.2000 som baggrund for behandlingsbehovet, at (A) har 'været i bidefunktionsbehandling pga kraftig hovedpine igennem flere år og et meget voldsomt slid af tandsættet.'

Dette slid begrundes (D) i skrivelse af 14.04.2000 således: 'Pt.'s vækst af kæben er således, at underkæben har været tvunget lidt bagud og derfor søger fremad og giver kraftigt slid af fortænder.

Desuden er pt. kraftig tænderskærende, hvilket er medfødt.'

– Tandlæge (B) skriver i sit behandlingsforslag af 03.02.2000 'Da (A)'s problem uden mindste tvivl skyldes unormal vækst af kæ-

berne, som har medført en disharmoni i kæbernes indbyrdes forhold ...'

– Læge (C) skriver til støtte for ydelse af hjælp efter § 97 i udtalelse af 22.06.2000 'alle er enige om, at hun har en medfødt fejl i kæben.' Dette dog uden en diagnose eller nogen form for lægelig dokumentation.

– Tandklinikken, (...) refererer i skrivelse af 21.08.2000 fra pt.'s journal:

'21.02.77: unormal underkæbeaktivitet – skyder hele tiden underkæben fremad

5.10.79: for at forhindre frembid (vanemæssigt, generende) og tænderskæren: ...'

Der er ikke i de tandlægelige oplysninger holdepunkter for, at (A) lider af en medfødt abnormitet i tænder eller deres ophængsapparat.

Derimod fremgår det af alle tandlægeoplysningerne, at (A)'s problemer har sammenhæng med bevægemønsteret i kæben med deraf følgende kraftigt slid af normale tænder.

På denne baggrund er der efter Aalborg Kommunes opfattelse ikke tale om en tilstand af en sådan art, at den kan betegnes som en medfødt, invaliderende tandlidelse, der påvirker tyggeorganet.

Vedr. 'tandproteser'

Aalborg Kommune forstår 'tandproteser' i Hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11 således, som det er defineret i Hjælpemiddelvejledningen:

'Ved en tandprotese forstås en erstatning for en eller flere manglende eller beskadigede tænder og skader opstået på tandproteser. En tandprotese kan være fastsiddende (krone eller bro) eller aftagelig (delprotese eller helprotese).

...''

Af det sociale nævns udtalelse af 15. november 2001 til mig fremgik bl.a. følgende:

''Nævnet kan henholde sig til Aalborg Kommunes udtalelse for så vidt angår forståelsen af begreberne 'medfødte anomalier' og 'tandproteser'.

Det er dog ikke ganske klart, hvad kommunen forstår ved 'tændernes ophængsapp-

parat'. Efter nævnets opfattelse vil en medfødt kæbelidelse, der påvirker tyggeorganet, også efter en konkret vurdering kunne være omfattet af bestemmelsen i hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 3. Derimod vil en tendens til 'tænderskæring' efter nævnets opfattelse ikke i sig selv kunne medføre ret til hjælp efter bestemmelsen.

For så vidt angår den konkrete vurdering af, om (A)'s lidelse er omfattet, er det fortsat nævnets opfattelse, at dette ikke kan anses for godtgjort. Det anføres ganske vist fra de medvirkende eksperter side, at der er en årsagssammenhæng mellem (A)'s tendens til tænderskæring og den unormale vækst af kæben. Der foreligger imidlertid ingen dokumentation for årsagen til den unormale vækst af kæben, og der er således ej heller nogen dokumentation for, at der er tale om en medfødt lidelse.

Nævnet har således allerede af denne grund fundet, at tilfældet ikke kunne anses som omfattet af bestemmelserne. Nævnet har derfor ikke fundet anledning til at gå nærmere i spørgsmålet om, hvorvidt der herefter kunne antages at være den fornødne og umiddelbare årsagssammenhæng mellem kæbelidelsen og behovet for tandprotese, jfr. princippet i SM 0-14-98. Nævnet betragter dog også dette som tvivlsomt, da behandlingsbehovet ikke umiddelbart skyldes kæbelidelsen, men derimod den deraf følgende tendens til tænderskæring."

Ankestyrelsen redegjorde i sin udtalelse af 25. januar 2002 til mig for retsgrundlaget på området, og Ankestyrelsen anførte herefter bl.a.:

"Ankestyrelsen har behandlet flere sager om hjælp til tandbehandling efter servicelovens § 97, jf. hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11.

Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til SM 0-23-94, SM 0-24-94 og SM 0-105-98, hvor Ankestyrelsen fandt at ansøgerne var berettiget til hjælp til tandbehandling på grund af manglende tandanlæg.

Der henvises endvidere til SM 0-48-91, hvorefter der ikke kunne ydes hjælp til tand-

protese, idet behovet for behandling var opstået på grund af paradentose og SM 0-15-99, hvorefter der efter en konkret vurdering kunne ydes hjælp til tandbehandling i et tilfælde, hvor ansøger havde fået konstateret en tandlidelse i form af rodafkortninger (multiple rodresortioner), idet lidelsen var af en sådan art og sværhedsgrad, at den kunne sidestilles med medfødte anomalier, der påvirker tyggeorganet. Ankestyrelsen lagde ved afgørelsen vægt på, at de eksempler på medfødte anomalier, der var nævnt i den dagældende Socialstyrelses vejledning, ikke kunne anses for udtømmende.

I den konkrete sag er det oplyst, at (A) på grund af tandlidelse har søgt om at få dækket tandlægeudgifterne til opbygning af sine tænder med kroner.

Det fremgår i forlængelse heraf bl.a. af udtalelse af 14. april 2000 fra afdelingstandlæge (D), Tandlægehøjskolen, at ansøgers vækst af kæben er således, at underkæben har været tvunget lidt bagud og derfor søger fremad og givet kraftigt slid af fortænder. Ansøger er desuden kraftigt tænderskærende, hvilket er medfødt.

Der foreligger i sagen flere udtalelser fra såvel ansøgers egen tandlæge (B) og ovennævnte afdelingstandlæge (D) samt ansøgers egen læge (C).

Det fremgår endvidere, at sagen har været forelagt for Ålborg Kommunes tandlægekonsulent, som ikke vurderer, at den ansøgte behandling kan dækkes efter servicelovens § 97, idet der er tale om slid.

Ankestyrelsen har herefter [ikke] fundet grundlag for at antage sagen til principiel og/eller generel behandling.

Ankestyrelsen har ved vurderingen heraf lagt vægt på, at vurderingen af, hvorvidt det ansøgte behandlingsbehov skyldes en medfødt anomali eller en lidelse der kan sidestilles hermed beror på en konkret skønsmæssig tandlægelig vurdering.

Ankestyrelsen kan således henholde sig til det anførte i Ankestyrelsens afgørelse af 1. september 2001."

Den 8. februar 2002 sendte jeg myndighedernes udtalelser til A. I en udtalelse af 22. februar 2002 skrev A bl.a. at man kunne undres over at en rodafkortning (SM 0-15-99) kunne sidestilles med en "medfødt anomali der påvirker tyggeorganet" når en kroneafkortning ikke kunne. Den manglende dokumentation for årsagen til den unormale vækst af A's kæbe sandsynliggjorde efter A's opfattelse at der var tale om en medfødt lidelse. A mente endvidere at nævnets opfattelse af at det måtte betragtes som tvivlsomt om der kunne antages at være den fornødne og umiddelbare årsagssammenhæng mellem A's kæbelidelse og behovet for tandprotese, stred imod hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11, stk. 1, der netop henviste til "funktionelt eller kosmetisk vansirende følger af anomali".

Den 6. marts 2002 bad jeg myndighederne om en supplerende udtalelse i sagen. Jeg bad bl.a. Den Sociale Ankestyrelse oplyse hvad baggrunden var for at Ankestyrelsen ved afgørelsen af 1. september 2001 ikke havde vurderet sagen efter aktivlovens § 82.

Af Ålborg Kommunes supplerende udtalelse af 25. marts 2002 til mig fremgik følgende:

"Aalborg Kommune er enig med (A) og Det Sociale Nævn i, at ophængsapparatet omfatter kæberne, og at en medfødt kæbelidelse, der påvirker tyggeorganet, følgelig efter en konkret vurdering kan være omfattet af Hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11. Dette har også under sagens hidtidige behandling indgået i kommunens vurderinger. Det beklages, at det tilsyneladende ikke har fremgået tydeligt nok. (A)'s skrivelse af 22.02.2002 tilfører således ikke sagen nye oplysninger, der giver Aalborg Kommune anledning til at ændre sin afgørelse.

Af tandlægejournaloptegnelserne fra børneårene fremgår det, at (A) havde et vanemæssigt, generende frembid og var stærkt tænderskærende. Der er ingen notater om konstaterede eller mulige fejl i kæben.

Tandlægehøjskolen noterer heller ikke noget om fejl i kæben, men konstaterer fejlagtig vækst i kæben og medfødt tendens til kraftig tænderskæren.

Læge (C) skriver den 09.08.2000 til Det Sociale Nævn, at 'pt. har en eller anden medfødt skavank, som man blot ikke kan sætte navn på'.

Aalborg Kommune kan ikke ved de fremkomne tandlægelige og lægelige sagsakter og udtalelser anse det for godtgjort, at (A)'s behov for protesebehandling skyldes en medfødt anomali, jf. Hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11, og der er således ikke hjemmel for, at Aalborg Kommune kan afholde hendes udgifter til den nødvendige tandbehandling over Lov om social service § 97.

..."

I det sociale nævnets udtalelse af 19. april 2002 anførte nævnet således:

"... vi ikke er enig i, at manglende dokumentation for årsagen til den unormale vækst af kæben skulle sandsynliggøre, at der er tale om en medfødt anomali. Det forhold, at årsagen er ukendt kan efter Nævnets opfattelse ikke føre til den slutning, at lidelsen så må være medfødt.

Med hensyn til bemærkningen om, at behandlingsbehovet ikke umiddelbart skyldes kæbelidelsen, men tænderskæren, skal Nævnet henvise til, at Den Sociale Ankestyrelse eksempelvis i SM 0-14-98 har brugt som begrundelse, at der ikke var en umiddelbar årsagssammenhæng mellem behandlingen og skaden. Heraf følger efter Nævnets opfattelse, at afledte virkninger efter Ankestyrelsens praksis ikke var omfattet af anvendelsesområdet for dagældende hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11."

Ankestyrelsen skrev i sin supplerende udtalelse af 8. maj 2002 at Ankestyrelsen på baggrund af læge C's klage af 9. august 2000 havde vurderet at klagen alene vedrørte spørgsmålet om hjælp efter servicelovens § 97 og således ikke det sociale nævnets afgørelse om støtte efter aktivlovens § 82. Anke-

styrelsen henviste endvidere til A's supplerende brev til Ankestyrelsen af 29. august 2001 som alene omtalte det sociale nævns afgørelse vedrørende hjælp til tandbehandling efter servicelovens § 97.

Den 15. maj 2002 sendte jeg myndighedernes supplerende udtalelser til A med henblik på A's eventuelle bemærkninger.

Ombudsmandens udtalelse

"1. Genstanden for min undersøgelse

[Min] endelige undersøgelse af sagen [vedrører] alene spørgsmålet om støtte til tandbehandling efter (de dagældende bestemmelser i) servicelovens § 97, jf. hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 3, og således ikke det sociale nævns afgørelse om støtte efter § 82 i lov om aktiv socialpolitik.

2. Regelgrundlag

Ålborg Kommunes og det sociale nævns afgørelser blev truffet i medfør af de nu dagældende bestemmelser i servicelovens § 97 (lov nr. 454 af 10. juni 1997 med senere ændringer, nu lovebekendtgørelse nr. 755 af 9. september 2002 med senere ændringer), jf. § 11, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 123 af 19. februar 1998 om ydelse af hjælpemidler og forbrugsgoder efter servicelovens §§ 97 og 98 (hjælpemiddelbekendtgørelsen). Servicelovens § 97 havde følgende ordlyd:

'§ 97. Kommunen yder støtte til hjælpemidler til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når hjælpemidlet,

- 1) i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne,
- 2) i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse i hjemmet eller
- 3) er nødvendigt for, at den pågældende kan udøve et erhverv.

...

Stk. 4. For særligt personlige hjælpe-

midler kan ansøgeren, såfremt den pågældende ønsker at benytte en anden leverandør end den af kommunen eller amtskommunen valgte, vælge selv at indkøbe hjælpemidlet og få udgifterne hertil refunderet, dog højst med et beløb svarende til den pris, kommunen eller amtskommunen kunne have erhvervet hjælpemidlet til hos sin leverandør (...). Ved særligt personlige hjælpemidler forstås (...) tandproteser (...).

Stk. 5. Socialministeren kan fastsætte regler om

1) afgrænsningen af de hjælpemidler, hvortil der kan ydes støtte, og adgangen til genanskaffelse

...

4) hvorvidt der skal gælde særlige betingelser for støtte til visse hjælpemidler

...'

Servicelovens § 97 afløste bistandslovens § 58. For at præcisere at det var funktionsevnekriteriet der blev anvendt ved bevilling af hjælpemidler, blev dette kriterium formuleret direkte i loven og ikke som hidtil alene i en bekendtgørelse, jf. bemærkningerne til servicelovens § 97 (Folketingstidende 1996-97, Tillæg A, Bind VI, s. 4992). Af bemærkningerne fremgår videre at der således ikke var tilsigtet nogen ændring i den personkreds der kunne modtage støtte til hjælpemidler, ligesom der heller ikke var tilsigtet ændringer i de på dette tidspunkt gældende tildelingskriterier.

Under overskriften 'Særlige bestemmelser om støtte til visse hjælpemidler' fastsatte den dagældende hjælpemiddelbekendtgørelse i § 11 betingelserne for støtte til tandproteser. Bestemmelsen lød således:

'§ 11. Tandproteser i tilfælde af funktionelt ødelæggende eller kosmetisk vansirende følger af:

- 1) ulykkesbetingede skader på tyggeorganet (tænder, mund, kæber samt omgivende væv),

- 2) nødvendig lægelig eller tandlægelig behandling, som medfører skader på tyggeorganet eller
- 3) medfødte anomalier, der påvirker tyggeorganet.'

Relevante uddrag af Socialministeriets vejledning nr. 52 af 5. marts 1998 om støtte til hjælpemidler, biler, boligindretning m.v. og tilhørende appendiks 8 om tandproteser er gengivet ovenfor i Ålborg Kommunes udtalelse af 22. oktober 2001.

Ved lov nr. 1315 af 20. december 2000 om ændring af lov om tandpleje m.v. udgik 'tandproteser' i servicelovens § 97, stk. 4, således at støtte til tandproteser herefter ydes efter lov om tandpleje. Loven trådte i kraft den 1. april 2001, dog med en overgangsperiode på 5 år.

3. Myndighedernes afgørelser

Ålborg Kommunes og det sociale nævnets afgørelser om at De ikke var berettiget til støtte til tandprotese, byggede på tandlægefaglige vurderinger.

Som ombudsmand kan jeg kun i begrænset omfang tage stilling til afgørelser der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden. På grund af min manglende tandlægefaglige viden kan jeg således ikke foretage en selvstændig vurdering af de tandlægefaglige udtalelser i sagen. Jeg har ikke som domstolene mulighed for i forbindelse med en egentlig bevisførelse med vidneafhøring af de fagkyndige at foretage en nærmere selvstændig vurdering af de faglige erklæringers bevismæssige betydning for vurderingen af om De opfyldte betingelserne for støtte.

Jeg har derfor koncentreret min undersøgelse af myndighedernes afgørelser til at omfatte myndighedernes begrundelser for afgørelserne og myndighedernes sagsoplysning.

a. Begrundelse

En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået

det pågældende indhold, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1999), s. 420. Begrundelsen skal ledsage afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 22.

Forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, omtaler tre elementer der skal indgå i begrundelsens indhold. En begrundelse skal således for det første henvise til de retsregler som afgørelsen er truffet efter. I det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Endelig skal begrundelsen om fornødent indeholde en kort redegørelse vedrørende sagens faktum som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Afgørelsen af om De var berettiget til hjælp til tandlægebehandling efter servicelovens § 97, jf. hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 3, byggede som nævnt på en tandlægefaglig vurdering. For at opfylde begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24 skulle myndighederne derfor bl.a. angive de hovedhensyn myndighederne havde lagt til grund ved deres vurdering, og som var bestemmen- de for deres afgørelser.

Ålborg Kommunes afgørelse af 23. februar 2000

Ålborg Kommune anførte i sin afgørelse af 23. februar 2000 at 'det ansøgte [kan] ikke (...) bevilges efter servicelovens § 97, idet behandlingen ikke kommer under de behandlinger som er omtalt i SL § 97, bekendtgørelse nr. 123 af 19.02.98 § 11'.

Kommunens afgørelse indeholdt således ikke en opregning af de hovedhensyn kommunen havde lagt til grund, og som var bestemmende for kommunens afslag, ligesom afgørelsen ikke angav hvilke faktiske omstændigheder der var tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Ålborg Kommune gav Dem således ikke en fyldestgørende begrundelse i henhold til for-

valtningslovens § 24, stk. 1 og 2, og det anser jeg for kritisabelt.

Jeg har gjort Ålborg Kommune bekendt med min opfattelse.

Ålborg Kommunes begrundelse for sin afgørelse af 23. februar 2000 fremgik således først af kommunens udtalelse til mig af 22. oktober 2001.

Det Sociale Nævn for Nordjyllands Amts afgørelse af 4. august 2000

Af det sociale nævns afgørelse af 4. august 2000 fremgik under afsnittet 'nævnets afgørelse og begrundelse' at nævnet ikke fandt det godtgjort at nedslidningen af Deres tandsæt skyldtes en medfødt anomalie der påvirkede tyggeorganet. Nævnet lagde herved vægt på 'de tandlægelige oplysninger i sagen, og herunder navnlig, at der ikke er sandsynliggjort en årsagssammenhæng mellem en dokumenteret kæbelidelse og Deres bruxisme'.

Formuleringen af nævnets begrundelse efterlader efter min opfattelse indtryk af at det først og fremmest var den manglende sandsynliggørelse af en *årsagssammenhæng* mellem en dokumenteret kæbelidelse og Deres bruxisme der var afgørende for nævnets afgørelse.

I det sociale nævns udtalelse af 15. november 2001 til mig anførte nævnet imidlertid bl.a. følgende:

'For så vidt angår den konkrete vurdering af, om (A)'s lidelse er omfattet, er det fortsat nævnets opfattelse, at dette ikke kan anses for godtgjort. Det anføres ganske vist fra de medvirkende eksperter side, at der er en årsagssammenhæng mellem (A)'s tendens til tænderskæring og den unormale vækst af kæben. Der foreligger imidlertid ingen dokumentation for årsagen til den unormale vækst af kæben, og der er således ej heller nogen dokumentation for, at der er tale om en medfødt lidelse.

Nævnet har således allerede af denne grund fundet, at tilfældet ikke kunne an-

ses som omfattet af bestemmelserne. Nævnet har derfor ikke fundet anledning til at gå nærmere i spørgsmålet om, hvorvidt der herefter kunne antages at være den fornødne og umiddelbare årsagssammenhæng mellem kæbelidelsen og behovet for tandprotese, jfr. princippet i SM 0-14-98. Nævnet betragter dog også dette som tvivlsomt, da behandlingsbehovet ikke umiddelbart skyldes kæbelidelsen, men derimod den følgende tendens til tænderskæring.'

Jeg må på baggrund af det sociale nævns udtalelse lægge til grund at det nævnet har anført heri, var afgørende for afgørelsen af 4. august 2000. Det sociale nævns afgørelse var således – i lighed med Ålborg Kommunes afgørelse, jf. kommunens udtalelser til mig af 22. oktober 2001 og 23. marts 2002 – først og fremmest begrundet i at der ikke forelå dokumentation for at der var tale om en *medfødt* lidelse, og at Deres ansøgning allerede af denne grund blev afslået. Dette burde derfor være fremgået af begrundelsen for afgørelsen. Det er kritisabelt at dette ikke var tilfældet.

Jeg har gjort Det Sociale Nævn for Nordjyllands Amt bekendt med min opfattelse.

b. Sagsoplysning

Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten at den myndighed der skal træffe afgørelse i en given sag, har ansvaret for at sagen er tilstrækkeligt oplyst til at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse. Dette princip kaldes officialprincipet.

Officialprincippet indebærer at myndigheden har pligt til at sikre sig dels at myndigheden er i besiddelse af de oplysninger der er nødvendige for at træffe afgørelse i den foreliggende sag, dels at disse oplysninger er korrekte.

Som det fremgår ovenfor, har jeg på baggrund af Ålborg Kommunes og Det

Sociale Nævn for Nordjyllands Amts afgørelser og udtalelser i sagen forstået forholdet således at myndighederne lagde til grund at Deres kæbelidelse og tendens til tænderskæren ikke var medfødt idet der ikke forelå dokumentation herfor, og at dette forhold indebar at Deres ansøgning allerede af denne grund blev afslået.

Herefter indebar officialprincippet at Ålborg Kommune og det sociale nævn havde pligt til at sikre at der forelå tilstrækkelige oplysninger til at belyse om Deres kæbelidelse og tendens til tænderskæren var medfødt.

Blandt sagens akter foreligger der flere tandlægelige og lægelige oplysninger som De har indhentet, og som efter min opfattelse mest nærliggende må forstås således at det i erklæringerne lægges til grund at Deres lidelse er medfødt.

Efter Ålborg Kommunes afgørelse af 23. februar 2000 indhentede kommunen en udtalelse af 20. marts 2000 fra kommunens tandlægekonsulent. Denne erklæring indeholdt ikke nogen vurdering af om Deres lidelse var medfødt (eller om der forelå den fornødne årsagssammenhæng), men konstaterede blot – i overensstemmelse med kommunens afgørelse – at det ikke var muligt at yde tilskud til behandlingen af Dem efter servicelovens § 97 idet '[s]lid, selvom det har været kraftigt, [ikke] falder (...) ind under loven'.

Jeg må på baggrund af Ålborg Kommunes og det sociale nævns udtalelser i sagen forstå myndighederne således at de ikke er enige i kommunens tandlægekonsulents (juridiske) udtalelse om at slid ikke (under nogen omstændigheder) kunne tænkes omfattet af servicelovens § 97. Myndighederne indhentede ikke i øvrigt specialerklæringer til belysning af sagen, herunder om Deres lidelse var medfødt.

Der var således uoverensstemmelser mellem de specialerklæringer De havde indhentet, og myndighedernes vurdering af Deres sag idet Ålborg Kommune og det

sociale nævn ikke mente at det var dokumenteret at Deres lidelse var medfødt. Efter min opfattelse har myndighederne ikke herved argumenteret nærmere for årsagen til at myndighederne havde en anden vurdering. Dette kunne f.eks. være sket ved en henvisning til andre tandlægelige oplysninger der talte imod de erklæringer De havde indhentet. Jeg henviser i den forbindelse til Højesterets domme trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2000, s. 645, og 2001, s. 768.

Hvis der er tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen, jf. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 449f.

I overensstemmelse hermed havde myndighederne – eftersom de mente at der var tvivl om holdbarheden af de indhentede erklæringers oplysninger om at Deres lidelse var medfødt – efter min opfattelse pligt til at undersøge de pågældende oplysninger. Dette var således et væsentligt faktum i sagen idet Deres ansøgning allerede på dette grundlag blev afslået.

Samlet set er det derfor min opfattelse at oplysningsgrundlaget i Deres tandskadesag ikke var tilstrækkeligt hvilket jeg finder kritisabelt.

På den baggrund har jeg henstillet til det sociale nævn at genoptage sagen med henblik på at der træffes en ny afgørelse.

Det er almindeligt antaget at en part ikke uden særlig hjemmel kan mødes med processuel skadevirkning over for oplysninger som vil være særligt indgribende, belastende, besværlige eller omkostningskrævende for parten at skaffe. F.eks. kan en kommunal aftenskole som har fået overtegnet sit hold til handicapsvømning, ikke kræve at ansøgerne til brug for kommunens prioritering og fordeling af plad-

serne for egen regning fremlægger en speciallægeerklæring om deres behov for at deltage, jf. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 479.

Herefter må myndighederne efter min opfattelse (hvis myndighederne forsat anser det for påkrævet) selv indhente speciallægeerklæring(er) til belysning af spørgsmålet om Deres lidelse er medfødt.

Jeg understreger at jeg herved alene har taget stilling til sagens oplysningsgrundlag. Jeg har således ikke taget stilling til om en dokumentation for at der er tale om en medfødt lidelse, er tilstrækkelig til at De opfylder betingelserne for støtte efter servicelovens § 97, jf. hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 3.

c. 'Afledte virkninger'

Selv om min undersøgelse er koncentreret omkring forholdene vedrørende begrundelse og sagsoplysning, giver det sociale nævns udtalelser af 15. november 2001 og 19. april 2002 om årsagssammenhæng og afledte virkninger mig grund til nogle bemærkninger.

I udtalelsen af 15. november 2001 anførte nævnet at det ikke havde fundet anledning til at gå nærmere ind i spørgsmålet om hvorvidt der kunne antages at være den fornødne og umiddelbare årsagssammenhæng mellem kæbelidelsen og behovet for tandprotese, og nævnet henviste herved til SM 0-14-98. Nævnet betragtede dog dette som tvivlsomt 'da behandlingsbehovet ikke umiddelbart skyldes kæbelidelsen, men derimod den følgende tendens til tænderskæring'.

I nævnets supplerende udtalelse af 19. april 2002 anførte nævnet endvidere at '[m]ed hensyn til bemærkningen om, at behandlingsbehovet ikke umiddelbart skyldes kæbelidelsen, men tænderskæren, skal Nævnet henvise til, at Den Sociale Ankestyrelse eksempelvis i SM 0-14-98 har brugt som begrundelse, at der ikke var en umiddelbar årsagssammenhæng mel-

lem behandlingen og skaden. Heraf følger efter Nævnets opfattelse, at afledte virkninger efter Ankestyrelsens praksis ikke var omfattet af anvendelsesområdet for dagældende hjælpemiddelbekendtgørelses § 11'.

Af referatet af omtalte SM 0-14-98 fremgår at sagen drejede sig om en 49-årig mand der led af parkinsonisme, og som i en årrække var blevet behandlet medicinsk for sin sygdom. Ansøgeren søgte om tandbehandling med kroner under henvisning til at han led af mundtørhed som følge af den medicinske behandling af parkinsonismen. Ifølge oplysninger fra egen tandlæge var der siden 1983 observeret en væsentlig nedgang i modstanden, især over for caries, efter det forøgede medicinforbrug med mundtørhed til følge. Den Sociale Ankestyrelse fandt at ansøgeren ikke var berettiget til hjælp til tandbehandling i form af tandproteser som følge af medicinsk behandling efter bistandslovens § 58 (svarende til servicelovens § 97). Ankestyrelsen lagde ved afgørelsen vægt på at der som udgangspunkt ikke var noget principielt til hinder for at yde hjælp efter bekendtgørelse nr. 303 af 10. juni 1988, § 10 (svarende til hjælpemiddelbekendtgørelsens § 11), i tilfælde af funktionelt ødelæggende eller kosmetisk vansirende følger af medicinsk behandling. Af referatet fremgår videre:

'Efter praksis er anvendelsesområdet for § 10 imidlertid snævert. Der må derfor stilles krav om umiddelbar årsagssammenhæng mellem behandlingen og skaden, der nødvendiggør protese.

Tilfælde, hvor der kan ydes hjælp efter § 10, vil derfor være sjældne.

Ankestyrelsen fandt, at der i dette tilfælde ikke var den fornødne årsagssammenhæng mellem behandlingen og skaden, der nødvendiggjorde protese. Behovet for protesebehandling var opstået som følge af caries, som var en mulig følge af

den medicinske behandling, der havde medført mundtørhed.'

Efter min opfattelse kan referatet muligvis læses således at det efter Ankestyrelsens opfattelse ikke bevismæssigt kunne lægges til grund at den omtalte caries var en følge af den medicinske behandling som havde medført mundtørhed, jf. referatets angivelse af 'mulig følge', og at det var dette forhold der var afgørende for Ankestyrelsens afgørelse.

Jeg henviser endvidere til SM 0-52-92. I denne sag kunne der ydes yderligere hjælp til tandbehandling i et tilfælde hvor der efter afsluttet strålebehandling på hoved og hals tidligere var ydet hjælp til tandbehandling. Ankestyrelsen lagde ved afgørelsen vægt på at de senere (4 år efter strålebehandlingen) opståede tandskader måtte anses for at være en følge af den nedsatte spytksekretion der var en følge af strålebehandlingen.

På den baggrund kan jeg ikke umiddelbart tilslutte mig det sociale nævns opfattelse af at afledte virkninger efter Ankestyrelsens praksis ikke var omfattet af anvendelsesområdet for dagældende hjælpemiddelbekendtgørelse.

4. Den Sociale Ankestyrelsens manglende realitetsbehandling af Deres sag

Ankestyrelsen anførte i afgørelsen af 1. september 2000 og udtalelsen af 25. januar 2002 til mig om baggrunden for ikke at antage sagen til principiel og/eller generel behandling bl.a. at Ankestyrelsen havde lagt vægt på at vurderingen af hvorvidt det ansøgte behandlingsbehov skyldtes en medfødt anomali eller en lidelse der kunne sidestilles hermed, beroede på en konkret skønmæssig tandlægelig vurdering.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere Ankestyrelsen for at have truffet afgørelse om ikke at realitetsbehandle Deres sag under henvisning til at Deres sag ikke havde principiel eller generel betydning.

5. Sammenfatning

Jeg har kritiseret Ålborg Kommunes og Det Sociale Nævn for Nordjyllands Amts begrundelser i afgørelserne af henholdsvis 23. februar 2000 og 4. august 2000.

Jeg har endvidere kritiseret kommunens og det sociale nævns sagsoplysning, og jeg har på den baggrund henstillet til det sociale nævn at genoptage sagen med henblik på at der træffes en ny afgørelse.

For så vidt angår det sociale nævns udtalelser af 15. november 2001 og 19. april 2002 om årsagssammenhæng og afledte virkninger, har jeg udtalt at jeg ikke umiddelbart kan tilslutte mig nævnets opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen. Jeg beder Dem afvente det sociale nævns fornyede stillingtagen i sagen før De tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig."

Det sociale nævn orienterede mig herefter om at nævnet den 22. januar 2004 havde meddelt A at hun var berettiget til den ansøgte behandling efter reglerne i servicelovens § 97, jf. den dagældende hjælpemiddelbekendtgørelses § 11. Nævnet udtalte at der kunne ydes hjælp hvis behovet for tandbehandling beroede på en medfødt tilstand. Nævnet anså A's lidelse for at være medfødt.

Jeg meddelte herefter nævnet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

13-4. Forbrug af egne varer i ægtefælles underskudsgivende virksomhed ikke indtægt efter aktivlovens § 30 Partshøring. Afgørelsens meddelelse og begrundelse

Forvaltningsret 1133.2 – 114.3 – 114.5 – 12.2 – 2511.1.

Den Sociale Ankestyrelse anså en grønthandlers private forbrug af egne varer for en indtægt som skulle fradrages i ægtefællens kontanthjælp, jf. aktivlovens § 30, stk. 1, uanset at virksomheden gav underskud. Ombudsmanden udtalte i en foreløbig redegørelse at han ikke var enig heri. Herefter genoptog Ankestyrelsen sagen og frafaldt at forbruget af egne varer skulle anses for en indtægt. (J.nr. 2000-3087-050).

Den 30. januar 1997 blev A's ægtefælle, B, af Københavns Kommune bevilget igangsætningsydelse i perioden 1. februar 1997 til 30. august 1999 til åbning af en frugt- og grønthandel. Af bevillingen fremgik bl.a. følgende:

"Der skal afleveres regnskab til Socialforvaltningen hver 3. måned, således at den supplerende hjælp til hustru kan beregnes iht BIL § 37. Første gang regnskab skal afleveres er 30/4-97."

I Socialcenter Nørrebros oplysningsark var der den 27. maj 1997 anført følgende:

"Modt. Regnskab for 1. kvartal af 97, der viser et underskud på 7420 kr. Dog har parret hævet 1000 kr. til eget forbrug, der fratrækkes. Dvs. at underskud udgør 6420 kr. Suppl. Bis for perioden 1.6.-31.8.97 iværksat. Afventer nyt regnskab."

Af oplysningsarkene fremgik den 4. november 1997 følgende:

"Hustr. ringer til ut., da hun er utilfreds med sagsbehandlingen i forbindelse med udbetaling af suppl. til IGY.

...

Da der ydes løbende suppl. og der ikke indlev. regnskab hver måned, er hstr. orient. om at ut. fremsender tb. erkl., så vi kan trække hj. i de efterflg. 3 mdr. Hstr. er vidende om denne procedure og indforst. med den. Lover at underskr. tb. erkl. og fremsende hertil.

Suppl. iværksættes fremtil 28.2.98. – så hstr. får sine penge til tiden.

Evt. overskud i regnskab for okt. kvartal, som kommer medio nov., trækkes som sædvanlig i hj. for dec."

Den 1. december 1997 var der i oplysningsarkene anført følgende:

"(...) har gennemgået regnskabet i juli kvartal. Det viser et underskud på kr. 6.814,70- Dog har kl. hævet 5.820-kr og 4.656-kr privat egetforbrug. D.v.s. 10.476,-kr og igy fratrækkes i jan. 98 hj."

Af resultatopgørelse for perioden 1. oktober til 31. december 1998 for B's frugt- og grønthandel fremgik at der havde været et privat vareforbrug på 8.000 kr.

I oplysningsarkene var der den 1. februar 1999 bl.a. anført følgende:

"Regnskaberne modtaget i posten d.d. Disse er gennemgået. Der er underskud med 72.467,50. Parret har udtaget varer til privat forbrug kr. 8000,-. Dette beløb [modregnes] i hjælpen de næste 3 måneder.

Hjælpen stoppes igen med udgangen af april måned, hvor nyt regnskab skal afleveres. Sagsoversigt vedlægges."

I brev af 18. februar 1999 skrev socialcentret følgende til A:

"Vedr. udbetaling af supplerende kontanthjælp pr. 01.02.1999.

De har telefonisk bedt om forklaring på det beløb, der er modregnet i Jeres kontanthjælp pr. 01.02.1999.

Iflg. de afleverede regnskaber er der iflg. pkt. 2025 et privat vareudtag for kr. 8.000,- . Et sådant beløb skal iflg. vores jurist beregnes som indtægt, hvorfor vi modregner beløbet over de næste 3 måneder med kr. 2.666,- pr. måned (perioden 01.02.1999-30.04.1999)."

A bad i brev af 2. marts 1999 til socialcentret om en forklaring på det træk i den supplerende kontanthjælp som socialcentret havde foretaget, ligesom hun bad om at få lovgrundlaget og klageadgangen oplyst. Ved personlig henvendelse til forvaltningen den 19. marts 1999 bad A om en besvarelse af sit brev og anførte i den forbindelse at det måtte være ulovligt at blive beskattet både af skatetvæsenet og socialforvaltningen af det samme beløb.

I brev af 26. marts 1999 til A skrev socialcentret bl.a. følgende:

"De har ved brev af 2.03.1999 til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen anmodet om dels at få oplyst i henhold til, hvilken paragraf der i den udbetalte kontanthjælp fratrækkes kr. 8000,- dels til, hvilken instans der kan klages over afgørelse om at fratække ovennævnte beløb.

Forvaltningen skal i denne anledning henvises til Lov om aktiv socialpolitik § 30, stk. 1, hvoraf fremgår, at såvel ansøgeren som ægtefællens indtægter fratrækkes i kontanthjælpen ved beregningen af denne.

Det fremgår af Deres sag, at Deres ægtefælle har selvstændig virksomhed. Af regnskab for virksomheden for 1998 fremgår i resultatopgørelsen for oktoberkvartalet 1998, at Deres ægtefælle har udtaget varer til privat forbrug svarende til kr. 8000,-.

Kontanthjælpen der ydes er beregnet til at dække et forsørgelsesbehov, som det fremgår har De og Deres ægtefælle reelt haft et forbrug af varer i oktoberkvartalet 1998 svarende til kr. 8000,-. I kontanthjælpen fradrages som nævnt ovenfor såvel indtægter i form af penge som naturalydelse. Under hensyn hertil skulle nævnte beløb ved bereg-

ningen af Deres kontanthjælp for oktoberkvartalet 1998 have været modregnet.

Det fremgår af notat af 4.11.1997 i Deres og Deres ægtefælles sag, at udbetalingen af Deres månedlige kontanthjælp er at betragte som aconto udbetaling, der efterfølgende vil kunne reguleres med eventuelle indtægter fra deres ægtefælles virksomhed.

Det fremgår af Aktivlovens § 91 nr. 2, at kontanthjælpen kan kræves tilbagebetalt, når en person mod bedre vidende uberettiget har modtaget hjælpen.

Regnskab for oktoberkvartalet 1998, hvoraf privatforbruget på kr. 8000,- fremgår, er først modtaget 1.02.1999 i forvaltningen.

Forvaltningen har derfor ikke haft mulighed for løbende i oktoberkvartal 1998 at modregne overskuddet på i alt kr. 8000,- i kontanthjælpen. Da De imidlertid som nævnt ovenfor i november 1997 er blevet gjort klart opmærksom på, at kontanthjælpen udbetales som ácontobeløb, der efterfølgende ville blive reguleret, har De ved hver udbetaling af kontanthjælpen i oktoberkvartalet været klar over, at der var tale om acontoudbetalinger, der efterfølgende ville blive reguleret. De har således mod bedre vidende uberettiget modtaget for meget kontanthjælp i oktober kvartal 1998 med kr. 8000,-.

Forvaltningen skal derfor fastholde tilbagebetalingen af kr. 8000,-.

Ovennævnte afgørelse kan indbringes for Det Sociale Nævn for Frederiksberg og Københavns Kommuner indenfor en frist af 4 uger efter modtagelse af dette brev. Klagen skal i givet fald fremsendes hertil."

Den 19. april 1999 sendte socialcentret sagen til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner og skrev bl.a. således:

"Familie- og arbejdsmarkedsforvaltningen Nørrebro har ved brev af 26.3.99 truffet den i kopi vedlagte afgørelse.

(A)'s revisor, (...) har ved henvendelse til forvaltningen efterfølgende anfægtet, at forvaltningen ved beregningen af kontanthjælp i henhold til aktivlovens § 30, stk. 1 har fra-

draget ægtefællens udtag af varer til privat forbrug – se vedlagte resultatopgørelse for oktober kvartalet 1998.

Forvaltningen har vurderet sagen på ny og finder imidlertid, at afgørelsen af 26.3.1999 må fastholdes under henvisning til den deri givne begrundelse.

Kopi af sagens akter vedlægges.”

Det sociale nævn traf på møde den 26. oktober 1999 afgørelse i sagen og skrev den 28. oktober 1999 bl.a. følgende til A:

”De har i brev af 2. marts 1999 klaget over afgørelser, der er truffet af socialcentret Nørrebro henholdsvis den 18. februar 1999 og den [26.] marts 1999. Socialcentret Nørrebro meddelte Dem den 18.2.99 skriftligt, at det modregnede beløb i Deres supplerende kontanthjælp udbetalt pr. 1.2.99, skyldtes et privat vareudtag på 8.000 kr. ifølge de afleverede regnskaber for Deres ægtefælles virksomhed, punkt 2025, og at dette beregnes som indtægt. Der skulle derfor modregnes de næste 3 måneder med 2.666 pr. måned. Socialcentret meddelte Dem efterfølgende i afgørelse af 26.3.99, at lovgrundlaget er aktivlovens § 30, stk. 1 samt § 91, nr. 2, idet De har været klar over, at der var tale om acontoudbetalinger, der efterfølgende ville blive modregnet, hvorfor De uberettiget og mod bedre vidende har modtaget for meget kontanthjælp i oktober kvartal 1998 med 8.000 kr.

...

Nævnet finder ikke, at et privatforbrug fra Deres ægtefælles selvstændige virksomhed kan fratrækkes i Deres supplerende kontanthjælp.

Der er herved lagt til grund, at der alene kan modregnes i kontanthjælpen, når der er et overskud i ægtefællens selvstændige virksomhed.

Der er lagt vægt på, at der ifølge de foreliggende oplysninger var et underskud på 64.467,50 kr. den 31.12.98 i Deres ægtefælles virksomhed.

Nævnet finder i øvrigt heller ikke, at De, såfremt De havde modtaget for meget kontanthjælp i oktober kvartal på grund af over-

skud fra virksomheden, kan siges, at have været i ond tro med hensyn til at modtage hjælpen.

Der er herved lagt vægt på, at det har været aftalt med socialcentret, at der efter indlevering af kvartalsregnskab fra Deres ægtefælles virksomhed efterfølgende skulle modregnes for eventuelle indtægter i Deres kontanthjælp.

Nævnet ændrer således socialcentrets afgørelse.”

Københavns Kommune indbragte sagen for Den Sociale Ankestyrelse ved brev af 23. november 1999 der blev sendt til det sociale nævn. I brevet anførte kommunen bl.a. følgende:

”Det Sociale Nævn har i sin afgørelse lagt vægt på, at der ikke kan fradrages i supplerende kontanthjælp til hustru, da virksomheden har et driftmæssigt underskud i den omhandlede periode.

Ydre Nørrebro er af den opfattelse, at der i sager om kontanthjælp skal henses til, at lov om aktiv social politik er det underste sociale sikkerhedsnet, samt at hjælp i henhold til denne lov er subsidier i forhold til alle andre former for forsørgelse/underhold.

Ydre Nørrebro skal gøre opmærksom på, at der (...) i den konkrete sag er tale om en virksomhed, grønthandler, som efter driftsregnskabet giver underskud. Det fremgår imidlertid af samme regnskab, at ejeren har udtaget varer for kr. 8.000 til privat forbrug. Ydre Nørrebro finder, at der i denne sammenhæng, hvor der søges om supplerende kontanthjælp til familiens forsørgelse bør lægges vægt på, at familien via forretningen har haft mulighed til at dække familiens forsørgelsesbehov via forretningens varer, hvilket også er sket.

Der henvises til SM O-106-93 hvor Ankestyrelsen konkret har taget stilling til beregning af supplerende kontanthjælp til ægtepar, hvor den ene part drev selvstændig virksomhed. Ydre Nørrebro finder ikke, at denne afgørelse kan anvendes alene i den ovennævnte situation. Ydre Nørrebro fin-

der, at der principielt bør tages stilling til om private udtag fra en underskudsgivende virksomhed har betydning for kontanthjælpsberegningen. Man kunne forestille sig eksempler på virksomheder, som har et driftsmæssigt underskud, men en positiv egenkapital, som ejere udtagder midler fra."

I brev af 6. december 1999 sendte det sociale nævn sagen videre til Ankestyrelsen idet nævnet ikke havde fundet grundlag for at ændre sin afgørelse. Nævnte udtalte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Nævnet skal bemærke, at når en selvstændig virksomhed ikke giver overskud, vil et udtræk til privatforbrug enten medføre gældsstiftelse eller forbrug af den formue, som pågældende har bundet i virksomheden. I ingen af disse tilfælde vil der efter nævnets opfattelse være grundlag for at anvende aktivlovens § 30, der omhandler indtægter.

Gældsstiftelse vil efter nævnets opfattelse ikke skulle påvirke kontanthjælpsudmålingen, og forbrug af egenkapital må behandles efter reglerne om formue i aktivlovens § 14. I den forbindelse kan i øvrigt henvises til § 14, stk. 2, hvorefter der blandt andet ses bort fra formue, som bør bevares af hensyn til ansøgerens og familiens erhvervsmuligheder.

Derfor vedlægges nævnets afgørelse samt alle øvrige akter, der har foreligget under sagens behandling i nævnet.

Det kan i øvrigt oplyses, at der ikke er anmodet om aktindsigt eller foretaget partshøring under sagens behandling i nævnet."

Den Sociale Ankestyrelse meddelte i brev af 21. december 1999 til Københavns Kommune med kopi til nævnet og A at Ankestyrelsen ville behandle sagen idet den havde principiel betydning.

I brev af 4. januar 2000 afgav det sociale nævn en udtalelse til sagen.

Til brug for sagens behandling fremsendte Københavns Kommune den 11. maj 2000 til Ankestyrelsen bl.a. regnskab for 1998 for B's frugt- og grønthandel. Af regnskabet frem-

gik at der havde været et underskud på 34.677 kr., og at de direkte omkostninger havde udgjort 225.930 kr. Ifølge note 1 var omkostningerne fremkommet ved et varekøb på 233.930 kr. fratrukket et "eget vareforbrug" på 8.000 kr.

Af Ankestyrelsens afgørelse af 30. juni 2000 fremgik bl.a. følgende:

"Ankestyrelsen har behandlet (A)'s sag om, hvorvidt der ved beregningen af hendes supplerende kontanthjælp skal foretages fratræk efter aktivlovens § 30, stk. 1, for forbrug af varelageret i ægtefællens virksomhed, herunder om varelageret kan ligestilles med en indtægt, i møde den 29. juni 2000.

...

Ankestyrelsen finder, at forbrug af egne varer må betragtes som en indtægt.

Efter aktivlovens § 30, stk. 1, trækkes ansøgeren eller ægtefællens indtægter fra i hjælpen.

Ankestyrelsen finder, at forbruget af egne varer i året 1998 svarende til kr. 8.000,- skal fradrages ved beregningen af den supplerende kontanthjælp til (A).

Ankestyrelsen finder endvidere, at da beløbet på kr. 8.000,- vedrører hele året, skal der ved beregningen af (A)'s kontanthjælp hver måned foretages fradrag med 1/12 i den løbende hjælp med virkning fra den måned, hvor størrelsen af forbruget af egne varer kendes.

Ankestyrelsen ændrer således det sociale nævnets afgørelse."

I brev af 6. oktober 2000 klagede advokat C på vegne af A til mig over sagen. Han anførte i den forbindelse bl.a. at hvis forbruget af egne varer blev betragtet som indtægt for hans klient, var det klientens opfattelse at hun reelt ville komme til at betale for varer som hendes ægtefælle havde købt. Advokaten vedlagde et brev af 15. september 2000 fra en statsautoriseret revisor. Af dette brev fremgik bl.a. følgende:

"Jeg har fået forelagt kopi af brev af 30. juni 2000 fra Den Sociale Ankestyrelse til Nørre-

bro Bydelsråd vedrørende ovennævnte borgers forhold, hvor Ankestyrelsen fastholder, at 'forbrug af egne varer må betragtes som indtægt.'

Jeg har tillige fået forelagt årsregnskab for 1998 for ((B)'s frugt- og grønthandel) der udviser et resultat på kr. -34.677. Dette resultat indeholder, som tydeligt anført i note 2 i 'vareforbruget', at forbruget af egne varer på kr. 8.000 har reduceret – og dermed optræder som en indtægt – den samlede vareforbrugsomkostning.

Det skal bemærkes, at denne fremgangsmåde er *korrekt*, idet det private forbrug af varer *skal* medregnes som *indtægt* for den erhvervsdrivende.

Hvis der således fra de sociale myndigheds side tages udgangspunkt i den skattepligtige indkomst for borgeren og *herudover* tillægger forbruget af egne varer ved kontanthjælpsberegningen – så vil indtægten være medtaget *dobbelt*.

Dette kan ikke være korrekt, idet der her ved for en 'grønthandler med forbrug af egne varer' sker en *negativ* særbehandling i forhold til en borger, der realiserer et tilsvarende resultat, ved for eksempel udøvelse af 'revisionsvirksomhed' hvor der jo ikke er tale om 'forbrug af egne varer'.

Henviende til aktivlovens § 30 og det deri anførte begreb 'indtægter', så må dette forstås i bredere forstand end Ankestyrelsen umiddelbart fortolker dette og isoleret fokuserer på én enkelt post i årsregnskabet. Indtægter må forstås som 'nettoindtægter' ved erhvervsudøvelsen – og det vil i denne situation være det opgjorte resultat ved erhvervsudøvelsen, som jo jf. ovenfor allerede har indregnet 'forbruget af egne varer' som en indtægt.

Det er derfor min opfattelse, at Ankestyrelsen *ikke* har ret i dens afgørelse, men at 'det sociale nævn' netop har forstået regnskabets indre sammenhæng og at der allerede er sket indregning af nævnte kr. 8.000 ved kontanthjælpsudmålingen."

I brev af 16. november 2000 bad jeg Den Sociale Ankestyrelse om en udtalelse om sagen, og om at styrelsen forinden indhentede en udtalelse fra det sociale nævn og Københavns Kommune, Socialcentret Nørrebro, om sagen. Jeg bad myndighederne nærmere redegøre for hvilket forsørgelsesgrundlag myndighederne havde lagt til grund at ægteparret havde, ligesom jeg bad Københavns Kommune om særligt at udtale sig om den formelle behandling af sagen, herunder afgørelsens meddelelse, eventuel partshøring og begrundelse for afgørelsen.

Københavns Kommune anførte i brev af 1. februar 2001 til Ankestyrelsen at man ikke havde udtalelser ud over de tidligere fremsendte.

Det sociale nævn anførte i udtalelsen af 22. januar 2001 at nævnet havde lagt til grund at ægteparrets forsørgelsesgrundlag var at A modtog supplerende kontanthjælp til sin ægtefælles igangsætterydelse, samt at ægtefællens selvstændige virksomhed ikke gav overskud. Nævnet henviste i den forbindelse til et notat om sagens faktiske oplysninger udarbejdet i forbindelse med nævnets behandling af sagen.

Den Sociale Ankestyrelse skrev bl.a. følgende i udtalelse af 11. april 2001:

"I denne anledning meddeler Ankestyrelsen, at hustruen (A) modtog supplerende kontanthjælp til sin ægtefælles igangsætningsydelse.

Det fremgår af årsregnskabet for 1998 for ægtefællens frugt- og grønt forretning, at der har været et forbrug af egne varer fastsat til 8.000 kr.

Efter Ankestyrelsens opfattelse må forbrug af egne varer udtaget fra lageret betragtes som en indtægt, der skal fradrages ved beregningen af den supplerende kontanthjælp, jf. aktivlovens § 30.

Uanset at det af regnskabet for virksomheden fremgår, at virksomheden i 1998 har givet underskud, så finder Ankestyrelsen, at familien ved at forbruge egne varer har haft

mulighed for at dække i hvert fald en del af sit forsørgelsesbehov.

Da hjælp efter aktivloven er subsidiær, finder Ankestyrelsen, at forbruget af egne varer skal betragtes som en indtægt og fradrages ved beregningen af den supplerende kontanthjælp.

Hvis der ikke skulle ske fradrag af forbruget af egne varer, dvs. at forbruget af egne varer ikke skulle betragtes som en indtægt, ville resultatet være, at der gennem udmålingen af kontanthjælpen blev ydet hjælp til opretholdelse af en underskudsgivende virksomhed.

Ankestyrelsen henholder sig således til sin afgørelse og den givne begrundelse."

Ved brev af 19. april 2001 sendte jeg advokat C kopi af myndighedernes udtalelser til sagen og bad om at modtage hans eventuelle bemærkninger inden fire uger. Jeg modtog ingen bemærkninger fra advokaten.

I min foreløbige redegørelse af 30. maj 2002 skrev jeg følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"1. Forbrug af egne varer

Myndighedernes afgørelser er truffet på grundlag af § 30, stk. 1, i lov om aktiv socialpolitik der har følgende ordlyd:

'§ 30. Har ansøgeren og ægtefællen indtægter, trækkes disse fra i hjælpen, jf. dog §§ 31-33.'

Af pkt. 96-97 i vejledning nr. 39 af 5. marts 1998 om lov om aktiv socialpolitik fremgår bl.a. følgende:

'96. Hovedreglen er, at ansøgerens og ægtefællens indtægter skal fratrækkes krone for krone i den beregnede kontanthjælp. Det er en konsekvens af, at loven skal fungere som det underste sikkerhedsnet, og at alle andre muligheder incl. ens egne og ægtefællens indtægter skal anvendes, før det offentlige træder til med hjælp.

Dette gælder fx også indtægter i form af arbejdsdusør, som udbetales ved beskyttet beskæftigelse efter serviceloven.

...

97. Da hjælpen efter § 25 er skattepligtig, skal indtægter trækkes fra, uanset hvordan de behandles skattemæssigt. Lønindtægter trækkes først fra efter, at indtægten er reduceret med udgiften til arbejdsmarkedsbidrag, ATP-bidrag og eventuelle kollektive pensionsbidrag. Det vil sige, at det er den skattepligtige personlige indkomst, som trækkes fra.'

Det fremgår af lovbestemmelsen at ansøgerens og ægtefællens indtægter skal fratrækkes i hjælpen. Af vejledningen følger at dette er en konsekvens af at loven skal fungere som det underste sikkerhedsnet, og at alle andre muligheder, inklusive ens egne og ægtefællens indtægter, skal anvendes før det offentlige træder til med hjælp. Det følger endvidere af vejledningen at indtægterne skal fratrækkes uanset hvordan de behandles skattemæssigt.

Efter praksis opfattes almindelige lønindtægter som omfattet af § 30, stk. 1, men bl.a. også arbejdsløshedsdagpenge, diæter og fratrædelsesgodtgørelser betragtes som en indtægt i medfør af bestemmelsen. I disse tilfælde er der typisk tale om modtagelse af et udefrakommende kontantbeløb hvorfor der uden tvivl kan siges at være tale om egentlige indtægter. Ankestyrelsen har tidligere fastslået at også overskud af egen virksomhed er en indtægt, jf. SM O-106-93.

I denne sag er der imidlertid tale om varer der er udtaget til privat forbrug fra egen virksomhed. Virksomheden, ((B)'s frugt- og grønthandel), er desuden en personligt ejet virksomhed og ejes fuldt ud af (A)'s ægtefælle. De udtagne varer er således i realiteten oprindelig købt for egne midler.

Hertil kommer at virksomheden er i underskud. Af virksomhedens årsregnskab for 1998 er anført at der pr. 31. december

1998 havde været en nettoomsætning på 243.257 kr., administrationsomkostninger på 52.004 kr. og omkostninger ved varekøb på 233.930 kr. Dette ville som udgangspunkt efterlade virksomheden med et årligt underskud på 42.677 kr. Imidlertid har det private vareforbrug på 8.000 kr. reduceret den samlede varekøbsomkostning til 225.930 kr. idet det regnskabsmæssigt i virksomheden er medtaget som en indtægt. Det private vareforbrug har således reduceret det årlige underskud i virksomheden til ÷ 34.677 kr.

Betragtes parrets økonomi under ét, er det vanskeligt at se at der samlet skulle være tale om en indtægt når ægtefællen udtager varer fra sin personligt ejede virksomhed, når virksomheden er i underskud, og når ægtefællen må antages allerede at have haft udgifter til virksomhedens indkøb af de pågældende varer eller at have optaget gæld hertil.

Endvidere stiller jeg mig uforstående over for Ankestyrelsens synspunkter om at undladelse af at fratække beløbet ville indebære at der blev ydet hjælp til ægtefællens virksomhed. Denne synsvinkel kunne for så vidt anvendes uanset om der havde været et vareforbrug i (B)'s virksomhed. Synspunktet ser endvidere helt bort fra at vareforbruget reelt er udtryk for en gældsstiftelse.

På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at et privat vareforbrug i en underskudsgivende personligt ejet virksomhed ikke kan betragtes som en indtægt i relation til aktivlovens § 30, stk. 1.

Formuleringen af § 30, stk. 1, bør efter min foreløbige vurdering forstås således at der i tilfælde som det foreliggende må fokuseres på virksomhedens reelle betydning for parrets økonomi, og såfremt der reelt er tale om et underskud, kan eget forbrug af varer indkøbt til virksomheden ikke anses for en indtægt.

Jeg gør opmærksom på at jeg har lagt til grund at myndighederne ikke anfægter at

virksomheden reelt har haft et underskud svarende til det der fremgår af årsregnskabet.

Det er således min foreløbige opfattelse at Københavns Kommune og Ankestyrelsen ikke har haft hjemmel til at betragte det private vareforbrug som en indtægt der skulle fratrækkes i (A)'s supplerende kontanthjælp. Jeg er derfor umiddelbart indstillet på at henstille til Ankestyrelsen at genoptage den pågældendes sag og træffe en ny afgørelse under hensyntagen til det jeg har anført.

2. Tilbagebetaling

Hovedreglen i dansk ret er at en afgørelse om tilbagebetaling af sociale ydelser skal have lov hjemmel. Herudover gælder der en meget begrænset adgang til tilbagebetaling på ulovbestemt grundlag.

Ifølge aktivloven gælder bl.a. følgende bestemmelser om tilbagebetaling:

§ 91. Kommunen skal træffe afgørelse om tilbagebetaling

...

2) når en person mod bedre vidende uberettiget har modtaget ydelser efter denne lov.

...

§ 93. Kommunen kan træffe beslutning om tilbagebetaling, når der ydes hjælp,

...

6) når der på det tidspunkt, da der søges hjælp på grund af økonomisk trang, foreligger forhold, der viser, at den pågældende i løbet af kortere tid vil være i stand til at tilbagebetale hjælpen.

...

§ 94. Kommunen kan træffe afgørelse om tilbagebetaling, når en person, der har modtaget hjælp, senere får udbetalt en erstatning, et underholdsbidrag eller lignende, der dækker samme tidsrum og samme formål som den udbetalte hjælp.

...'

(A) blev pålagt at tilbagebetale kontanthjælp modtaget i efteråret 1998 da det i fe-

bruar 1999 blev klart at (B) havde udtaget for 8.000 kr. i vareforbrug i perioden fra 1. oktober til 31. december 1998. Tilbagebetalingen gennemførtes som et træk i (A)'s kontanthjælp i perioden fra 1. februar til 30. april 1999.

Det fremgår af sagen at socialcentret og det sociale nævn var uenige om hvorvidt tilbagebetalingsreglen i § 91, nr. 2, skulle anvendes i sagen.

Socialcenter Nørrebro henviste i sin uddybende begrundelse af 26. marts 1999 til aktivlovens § 91, nr. 2, og anførte at regnskabet for oktober kvartal 1998 hvoraf privatforbruget på 8.000 kr. fremgik, først var modtaget den 1. februar 1999 i forvaltningen, og at forvaltningen derfor ikke havde haft mulighed for løbende i oktober kvartal 1998 at modregne indtægten på i alt 8.000 kr. i kontanthjælpen. Samtidig anførte centret at (A) i november 1997 var blevet gjort klart opmærksom på at kontanthjælpen blev udbetalt som ácontobeløb der efterfølgende ville blive reguleret, og centret sluttede heraf at hun mod bedre vidende uberettiget havde modtaget for meget kontanthjælp i oktober kvartal 1998 på 8.000 kr.

Det fremgår af socialcentrets oplysningsark af 4. november 1997 at der blev udleveret tilbagebetalingserklæring til (A). Denne erklæring foreligger imidlertid ikke blandt sagens akter.

Jeg må forstå at Socialcenter Nørrebro var af den opfattelse at (A) på grund af regnskabet for oktober kvartal 1998 havde fået for meget kontanthjælp udbetalt i oktober, november og december 1998, at hun var i ond tro, og at beløbet derfor kunne kræves tilbagebetalt efter § 91, nr. 2, hvorfor man modregnede i den efterfølgende udbetaling af kontanthjælp.

Vedrørende § 91, nr. 2, fremgår følgende af et notat af 28. september 1999 udarbejdet af det sociale nævn i forbindelse med sagen:

'For det første har hun ifølge ovenstående været berettiget til kontanthjælpen, for det andet er der tidligere i maj 1997 (...) og i januar 1998 (...) ifølge oplysningsarkene modregnet i hendes supplerende kontanthjælp på grund af privat forbrug fra ægtefællens frugt- og grøntforretning, og socialcentret oplyser da også i afgørelse af 26.3.99, at hun har været klar over, at der var tale om ácontoudbetalinger, der efterfølgende ville blive modregnet. Der ses ikke at have været tale om, at hun har været i ond tro med hensyn til at modtage kontanthjælpen i oktober kvartal, da det jo hele tiden har været aftalt, at der efterfølgende skulle modregnes efterfølgende, hvis socialcentret fandt det påkrævet.'

I afgørelsen af 28. oktober 1999 anførte nævnet følgende vedrørende dette forhold:

'Nævnet finder i øvrigt heller ikke, at De, såfremt De havde modtaget for meget kontanthjælp i oktober kvartal på grund af overskud fra virksomheden, kan siges, at have været i ond tro med hensyn til at modtage hjælpen.

Der er herved lagt vægt på, at det har været aftalt med socialcentret, at der efter indlevering af kvartalsregnskab fra Deres ægtefælles virksomhed efterfølgende skulle modregnes for eventuelle indtægter i Deres kontanthjælp.'

Jeg beder nævnet udtale sig om hvorvidt det anførte skal forstås således at nævnet ikke mente at vareforbruget var en indtægt, men såfremt man alligevel måtte lægge til grund at privat vareforbrug skulle fratrækkes i den pågældendes kontanthjælp, så kunne tilbagebetalingsbestemmelsen i § 91, nr. 2, ikke anvendes idet den pågældende ikke kunne antages at være i ond tro på grund af aftalen med socialcentret om efterfølgende regulering i kontanthjælpen for eventuelle indtægter.

Ankestyrelsen har i afgørelsen slet ikke omtalt anvendelsen af tilbagebetalingsregler.

Hvis Ankestyrelsen fastholder at det private vareforbrug må betragtes som en indtægt, anmoder jeg styrelsen om nærmere at redegøre for på hvilket retsgrundlag denne indtægt kunne reducere (A)'s supplerende kontanthjælp for en efterfølgende periode. Jeg beder i denne forbindelse Ankestyrelsen angive hjemlen for tilbagebetalingskravet samt for den retlige betydning af at (A) ikke ved udbetalingen af hjælpen fik at vide at hjælpen var tilbagebetalingspligtig.

3. Socialcenter Nørrebros sagsbehandling

Ifølge sagsoplysningsarkene besluttede Socialcenter Nørrebro den 1. februar 1999 at der skulle fratrækkes 8.000 kr. i udbetalingen af (A)'s supplerende kontanthjælp på grundlag af hendes ægtefælles regnskab, og at beløbet skulle fordeles på de tre følgende måneder. Hun fik derfor i sin hjælp for februar måned fratrukket 2.666 kr.

Socialcentrets beslutning om at fratrække et beløb i (A)'s supplerende kontanthjælp er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Afgørelsen og sagsbehandlingen i forbindelse hermed skal derfor opfylde de krav der følger af forvaltningsloven.

Partshøring

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, har følgende 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. Myn-

digheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.’

§ 19 i forvaltningsloven angår partshøring over de faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagen.

Partshøring skal gennemføres også i de tilfælde hvor parten er bekendt med samtlige de oplysninger som indgår i grundlaget for myndighedens afgørelse. Det centrale element i partshøringen er her selve det forhold at myndigheden har rejst en sag og agter at gennemføre den. En parts kendskab til oplysninger som indgår i en sag, kan således kun fritage myndigheden for partshøring efter forvaltningslovens § 19 hvis myndigheden kan lægge til grund at parten ved dels at der er rejst en sag mod den pågældende, dels at oplysningerne indgår i denne sag.

Det fremgår af sagens akter at (A)'s ægtefælle i forbindelse med bevilling af igangsætningsydelse den 30. januar 1997 blev gjort opmærksom på at der skulle afleveres regnskab til socialforvaltningen hver 3. måned med henblik på at den supplerende hjælp til (A) kunne beregnes.

(A) selv blev den 4. november 1997 ifølge socialcentrets oplysningsark gjort opmærksom på betydningen af ægtefællens indlevering af regnskab for hendes udbetaling af hjælp.

Det fremgår imidlertid ikke af sagens akter at (A) – forinden socialcentrets træk i hendes kontanthjælp – blev gjort bekendt med det forhold at socialcentret behandlede en sag hvorunder man overvejede at bruge de konkrete oplysninger i ægtefællens regnskab for oktober kvartal 1998 til træk i hendes hjælp. Det fremgår heller ikke af sagens akter at (A) skulle være blevet gjort bekendt med de konkrete oplysninger i dette regnskab vedrørende privatforbruget på 8.000 kr.

På trods af min anmodning i brev af 16. november 2000 er Københavns Kommune i sin udtalelse hertil ikke fremkommet med kommentarer vedrørende socialcen-

rets behandling af sagen, herunder eventuel partshøring. Jeg må således lægge til grund at (A) ikke er blevet partshørt i forbindelse med den konkrete sag om træk på grundlag af regnskabet for perioden 1. oktober til 31. december 1998.

Efter min opfattelse burde socialcentret – inden afgørelsen blev truffet – for det første have gjort (A) bekendt med det forhold at socialcentret behandlede en sag hvorunder man overvejede at bruge konkrete oplysninger i regnskabet for oktober kvartal 1998 til træk i hendes supplerende hjælp.

For det andet burde socialcentret have partshørt (A) over de konkrete oplysninger i regnskabet vedrørende privatforbrug af varer for 8.000 kr. idet socialcentret ikke kunne antage at hun var bekendt med disse oplysninger der alene fremgik af ægtefællens regnskab, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Det er således min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at kommunen ikke partshørte (A) i overensstemmelse hermed.

Afgørelsens meddelelse og begrundelse

Københavns Kommune har som nævnt ikke kommenteret min anmodning om en udtalelse vedrørende sagens behandling.

Ifølge sagens akter, herunder sagsoplysningsarkene, må jeg derfor foreløbig lægge til grund at Socialcenter Nørrebro den 1. februar 1999 direkte fratruk 2.666 kr. i forbindelse med udbetalingen af (A)'s supplerende kontanthjælp for februar måned, og at hun således alene blev bekendt med afgørelsen om træk i hendes kontanthjælp ved at hun havde fået mindre udbetalt end sædvanligt. Afgørelsen er således hverken meddelt mundtligt eller skriftligt.

En afgørelse anses i almindelighed ikke for at få retsvirkning før den er blevet meddelt parten. Trækket skete således på et tidspunkt hvor der ikke forelå en retskraftig afgørelse, jf. herved Karsten Loi-

borg mfl., Forvaltningsret (1994), s. 397ff, og Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 306ff.

Jeg mener det er kritisabelt at afgørelsen om at trække i (A)'s kontanthjælp end ikke blev meddelt hende ved en mundtlig afgørelse, og særdeles kritisabelt at der blev trukket i hendes hjælp på grundlag af en afgørelse der ikke var retskraftig.

Først ved brev af 18. februar 1999 fik (A) meddelelse om afgørelsen.

Efter forvaltningslovens § 24, jf. § 22, skal en skriftlig begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Afgørelsen skal endvidere, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 25, stk. 1.

Brevet af 18. februar 1999 indeholdt hverken en angivelse af retsgrundlaget for afgørelsen eller en forklaring på reglernes anvendelse i det konkrete tilfælde. Det indeholdt heller ikke en klagevejledning. Jeg anser dette for at være i strid med forvaltningslovens §§ 24 og 25.

Det jeg har anført ovenfor vedrørende afgørelsens meddelelse, begrundelse og klagevejledning, gælder naturligvis også i tilfælde hvor partshøring har fundet sted."

Efter at have indhentet udtalelser fra Københavns Kommune og fra Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner meddelte Ankestyrelsen mig i brev af 25. november 2002 at styrelsen agtede at genoptage sagen.

Ved afgørelse af 22. maj 2003 ændrede Ankestyrelsen sin afgørelse af 30. juni 2000. I afgørelsen til A som jeg modtog kopi af, skrev Ankestyrelsen bl.a. således:

"Ankestyrelsen finder, at forbrug af egne varer ikke i Deres tilfælde skal betragtes som en indtægt.

Begrundelsen for afgørelsen er, at da Deres ægtefælles virksomhed giver underskud, kan forbrug af varer fra forretningen ikke betragtes som en indtægt efter aktivlovens § 30.

Ankestyrelsen har lagt vægt på, at underskuddet i Deres ægtefælles virksomhed er

reduceret med 8.000 kr. som krævet efter skattereglerne.”

Jeg meddelte herefter advokat C og Ankestyrelsen at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

13-5. Tilbagebetaling af boligstøtte

Forvaltningsret 1121.2 – 1133.2 – 114.3 – 12.1 – 261.4.

En lejer klagede over myndighedernes afgørelse om tilbagebetaling af boligstøtte på grund af en uoplyst arbejdsindtægt.

Ombudsmanden udtalte i en foreløbig redegørelse bl.a. at han på det foreliggende grundlag anså det for godt gjort at lejeren mundtligt havde givet boligstøttekontoret meddelelse om indkomstændringen. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på at lejeren ved en personlig henvendelse til boligstøttekontoret fik udleveret et delvist udfyldt skema til brug for indtægtsændringer.

Ombudsmanden udtalte samtidig at han ikke mente der var hjemmel til de særlige formkrav myndighederne havde opstillet for at anse oplysninger om indkomstændringer for modtaget. Ombudsmanden var heller ikke enig i at hensynet til borgerens retssikkerhed talte for at opstille sådanne krav. Ombudsmanden lagde særlig vægt på at boligstøttemodtageren havde en væsentlig interesse i at boligstøtteforvaltningen modtog oplysninger om ændrede forhold af betydning for beregningen af boligstøtte, og at sådanne meddelelser kunne gives på en så nem og uhindret måde som muligt.

På det foreliggende grundlag var det ombudsmandens foreløbige opfattelse at myndighedernes sagsbehandling samlet set havde været så mangelfuld og kritisabel at han var indstillet på at henstille til det sociale nævn at genoptage sin behandling af sagen.

Det sociale nævn ophævede herefter sin afgørelse og ændrede samtidig kommunens afgørelse. I sin nye afgørelse pålagde nævnet kommunen at ophæve sit tilbagebetalingskrav og at meddele lejeren en ny afgørelse.

Ombudsmanden besluttede på den baggrund ikke at fortsætte undersøgelsen. (J.nr. 2001-0856-083).

A klagede til mig over myndighedernes afgørelse om tilbagebetaling af boligstøtte på grund af en uoplyst arbejdsindtægt.

Det fremgik af sagen at A den 7. april 1998 deltog i et møde med pantefoged P, Hinne-rup Kommune. A fik ved denne lejlighed ændret sin forskudsopgørelse og sit skattekort for 1998. Af kommunens journalnotat fra mødet den 7. april 1998 med pantefoged P fremgik følgende:

"...

M 070498 SAG

Mødte og sagde at de har overtræk på bankkontoen og derfor ikke nu kan starte med at afdrage på restancer. Starter den 14/4-98 på gartneriet (G) med en uges praktik og fra den 20/4-98 vil hun få ca 13500 kr. om måneden. Har fået bistand frem til den

1/5-98, og kan nok få det frem til næste løn-udbetaling evt. mod tilbagebetaling.

M 070498 SAG

Forskud for 1998 er ændret dd. Der er udregnet betalingsevne med ny løn og ændret fradrag. Skal komme med kontoudtog fra banken. Liste over hvilke regninger der skal betales og hendes selvangivelse for 1997 da den skal indtastes via telefon (Lær hende det).

Jeg vil foreslå at vi laver en afviklingsplan der giver plads til at hun får rettet bankkontoen op og at der ikke bliver behov for bistand frem til 1 løn-udb. Evt 750 kr. pr. måned så er restancen betalt om 1 ½ år. Der er givet besked til Boligsikring om ændret forskud."

Endvidere forelå der i sagen et indtægts-skema til brug ved boligstøtteberegning. I dette

skema var der i de felter som var forbeholdt forvaltningen ("modtaget dato" og "journalnummer") med maskinskrift påført "7.4.1998" og "(B's cpr.nr.)" [B er medlem af A's husstand; min bemærkning]. Om årsag til ændringer i husstandens indkomstforhold var der ligeledes på maskine i feltet "Indtægtsstigning" sat kryds, og der var i feltet "dato for ændringen" med maskinskrift skrevet "20.4.1998" som herefter med håndskrift var overstreget og ændret til "1/6 98". Der var med håndskrift oplyst en løn efter arbejdsmarkedsbidrag på 12.000 kr. om måneden. Endvidere var der med maskinskrift påført oplysninger om social pension, husstandsmedlemmernes navne, personnumre og hidtidige indkomst før skat "i perioden 1. januar til 1. maj 1998". Skemaet var ikke underskrevet.

Ifølge journaludskrift af 7. juli 2000 vedrørende sagstype "005 Bistand" var der den 22. maj 1998, 28. maj 1998 og 25. juni 1998 og 7. juli 1998 noteret oplysninger om A's indkomstforhold. A's indtægtsforhold var endvidere beskrevet i brev af 6. juli 1998 fra Hinnerup Kommunes social- og sundhedsforvaltning til A vedrørende kontanthjælp for juni og juli måned 1998.

Den 18. oktober 1999 traf Hinnerup Kommunes boligstøtteadministration afgørelse om regulering af boligydelse for 1998 over for B. Kommunen meddelte at der i perioden 1. januar 1998 til 31. december 1998 var udbetalt for meget boligydelse – i alt 5.592 kr. – på grund af en uoplyst indkomststigning i husstanden på 27.963 kr. Kommunen anførte følgende:

"Regulering af boligydelse for 1998

Efter boligstøttelovens pfg. 47 er der foretaget regulering af Deres boligydelse.

De har i perioden 01.01.1998 – 31.12.1998 modtaget for meget boligydelse:

5.592 kr.

Som det fremgår af de breve om boligydelse, De har modtaget for 1998, har følgende husstand og husstandsindkomster været oplyst.

Husstand: 2 voksne og 1 barn

Oplyst indkomst i 1998 efter fradrag for barn og pensionister

En forventet husstandsindkomst på..... 148.600 kr.

Endelig opgjort indkomst for 1998 beregnet efter boligstøttelovens regler 176.563 kr.

Som det fremgår har der været en uoplyst indkomststigning på..... 27.963 kr.

Der skal foretages regulering på grundlag af indkomststigningen.

...

De bedes venligst indbetale beløbet inden 14 dage.

..."

I brev af 1. maj 2000 skrev Hinnerup Kommunes boligstøtteadministration således til B:

"Boligyldelse til lejebolig

Gæld vedrørende boligstøtte er nu tilbagebetalt. De vil derfor fra 1. juni 2000 få udbetalt den fulde boligydelse.

...

De oplysninger, der er benyttet ved beregningen af boligydelsen, fremgår af tidligere boligstøttebreve. Om Deres oplysningspligt og ret til omregning af boligydelsen henvises også til de tidligere breve."

I brev af 3. maj 2000 skrev Hinnerup Kommunes økonomi- og skatteforvaltning bl.a. således til B:

"For meget udbetalt boligydelse 1998

...

Restance i alt 5.703,84

Oplysningen om at der ikke skyldes mere fra boligydelseskantoret er en fejl der er sket herfra.

Vi har ikke givet boligydelseskantoret besked om at der er løbet renter på og at der er kommet en boligydelses regulering for 1998 på 5.592 kr. + renter

Fra næste måned vil der igen blive trukket 250 kr. i boligydelsen til dækning af restancerne."

Den 14. juni 2000 fastholdt kommunen kravet om tilbagebetaling af boligstøtte. Kommunen anførte i sit brev af 14. juni 2000 til B følgende:

"Efterregulering 1998

På baggrund af vores møde i dag på forvaltningen skal jeg meddele, at jeg fastholder kravet om tilbagebetaling af kr. 5.592,00 som vedrører 1998 – se brev om efterregulering af 18. okt. 1999.

Den 7. juni 2000 ved møde hos pantefoged (P) meddeler jeg dig, at ændringsskema ikke beror i sagen, og vi derfor ikke har været vidende om den store indkomstændring i 1998, og derfor har krævet efterregulering for 1998.

På baggrund af mit brev af 13. juni 2000 medbringer du i dag originalen af den omtalte ændring af jeres økonomiske forhold, som forevises til pantefoged (P) og jeg. På baggrund af originalen forholder jeg dig, at såfremt du er i besiddelse af originalen, har vi ikke oplysningerne her på forvaltningen. Du siger, at du ikke har en forklaring på, hvorfor originalen er hos dig, og at du troede, at der var tale om en genpart, samt at du ikke husker om skemaet er afleveret til forvaltningen. Du oplyser, at (A) måske har afleveret skemaet.

Det er korrekt, at forvaltningen fejlagtigt har påført en dato i 'modtaget dato' feltet på ændringsskemaet, som forvaltningen har udsendt 7/4-98. Men skemaet er ikke underskrevet af dig og (A), og retssikkerhedsmæssige/revisionsmæssige årsager benytter forvaltningen ikke indkomstændringer løbende i året, der ikke er underskrevet af jer. Ligeledes er originalen ikke stemplet med indgået dato i forvaltningen, hvilket er praksis.

..."

I brev af 3. august 2000 klagede A til Tilsynsrådet for Århus Amt over Hinnerup Kommune. A anførte i den forbindelse bl.a.:

"I 4 mdr. var jeg på kommunen hos pantefoged (P). Vi skulle aftale afdragsordning på gæld vedrørende Roskilde.

Ved denne lejlighed sagde (P): (A) husk at forhøje indtægt angående boligydelse. Som sagt så gjort. Fik et standardskema i hånden og skrev selv 12000 kr. pr. md.

Resten har kommunen udfyldt, mens jeg venter. Hvor mange på adressen, hvem samt yderligere forhøjet på 12.285 kr.

Da jeg kommer hjem med det udfyldte skema, skriver jeg 1/6 98. Til min egen 'huser' fuldtidsarbejde påbegyndt, da maj måned var præve.

...

Jeg finder det helt urimeligt at bruge tid på at gå på kommunen og udfylde et skema sammen med en sagsbehandler, for så senere at blive straffet og tilbagebetale."

Med brev af 9. august 2000 oversendte tilsynsrådet den del af A's klage der vedrørte tilbagebetalingen af boligstøtte, til Det Sociale Nævn for Århus Amt. Oversendelsen skete efter telefonisk aftale med A, jf. notat af 8. august 2000.

Det sociale nævn sendte den 14. august 2000 klagen til genvurdering i Hinnerup Kommune som i brev af 22. august 2000 fra socialforvaltningen fastholdt sin afgørelse om tilbagebetaling. Kommunen anførte således over for det sociale nævn:

"...

Jeg skal i den forbindelse henvise til skrivelse af 14. juni 2000 fra forvaltningen, hvor afgørelsen uddybes overfor boligstøttemodtageren.

Ligeledes skal jeg igen understrege, at skemaet ikke er underskrevet af (B) eller (A), og af retssikkerhedsmæssige/revisionsmæssige årsager benytter forvaltningen ikke indkomstændringer løbende i året, der ikke er underskrevet af boligstøttemodtageren.

Ligeledes er skemaet ikke stemplet med indgået dato i forvaltningen, hvilket er praksis.

Forvaltningen har således ikke været vidende om indkomstændringen, idet skema-

et ikke beror i sagen, men rent fysisk er hos boligstøttemodtageren."

Den 22. januar 2001 stadfæstede det sociale nævn kommunens afgørelse om efterregulering og tilbagebetaling af boligstøtte for perioden 1. januar 1998 til 31. december 1998. Nævnet anførte bl.a. følgende i sit brev til A: "Der er ved afgørelsen lagt vægt på, at den faktiske husstandsindkomst opgjort på grundlag af den skattemæssige årsopgørelse for 1998 overstiger den forventede indkomst med mindst 10.000 kr.

I en sag som Deres, hvor der mellem Dem og forvaltningen er uenighed om sagsforløbet, kan nævnet kun lægge afgørende vægt på sandsynliggjorte eller dokumenterede påstande. Nævnet finder derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at De har oplyst boligstøttekontoret om indkomststigninger i løbet af boligstøtteperioden. Nævnet har ved denne vurdering lagt vægt på, at det af sagen fremgår, at De er i besiddelse af det originale af forvaltningen udleverede ændringsskema, der ikke er underskrevet af Dem eller Deres fraseparerede ægtefælle samt at forvaltningen har bestridt at have modtaget dette. Nævnet finder det herefter ikke godtgjort, at De har udleveret ændringsskemaet til forvaltningen.

For så vidt angår det af Dem anførte om, at Hinnerup Kommune i øvrigt var vidende om Deres indtægtsforhold i 1998 bemærkes, at det af forvaltningens meddelelse om bevilling af boligstøtte fremgår, at enhver ændring i husstandens personlige og økonomiske forhold straks skal meddeles direkte til boligstøtteadministrationen. Det er således ikke tilstrækkeligt, at der gives meddelelse til for eksempel bistandskontoret, skattevæsenet, folkeregistret eller andre steder i kommunen.

Det er derfor i overensstemmelse med boligstøttelovens § 47, stk. 2 og 3, at De skal tilbagebetale den for meget modtagne boligstøtte.

Den uoplyste indkomst skal ved efterregulering fordeles over hele året uden mulig-

hed for periodeopdeling, jfr. boligstøttelovens § 47, stk. 4.

Tilbagebetalingskravet fremkommer herefter som forskellen mellem den udbetalte boligsikring, og den boligsikring De er berettiget til efter tillæg af den uoplyste indkomst for hele året.

Retsgrundlaget for afgørelsen:

...

Afgørelsen er truffet efter reglerne i boligstøttelovens §§ 43 og 47.

Retsgrundlaget er vedlagt til Deres orientering."

I brev af 24. januar 2001 klagede A til mig. A gjorde herved igen opmærksom på at hun i april 1998 i forbindelse med en personlig henvendelse til Hinnerup Kommunes boligstøttekontor havde gjort kommunen opmærksom på sin forhøjede indkomst på grund af arbejde. Hun stillede sig derfor uforstående over for nævnets opfattelse af at det ikke var godtgjort at hun havde afleveret ændringsskemaet. A oplyste hertil at ændringsskemaet var udfyldt af sagsbehandleren på kommunkontoret og på kommunens skrivemaskine.

Med mit brev af 21. februar 2001 (mit j.nr. 2001-0305-083) sendte jeg en kopi af A's brev af 24. januar 2001 videre til det sociale nævn. Henvendelsen blev sendt så nævnet kunne få lejlighed til at tage stilling til om det A havde anført, kunne give nævnet anledning til at genoptage behandlingen af sagen. Hvis dette ikke var tilfældet, blev henvendelsen sendt som en anmodning fra A om at nævnet uddybe sin begrundelse for nævnets afgørelse.

Den 7. marts 2001 fastholdt det sociale nævn sin afgørelse af 22. januar 2001. Nævnet anførte:

"...

De er ikke berettiget til at få genoptaget sagen om tilbagebetaling af boligstøtte.

Begrundelsen er, at Deres brev af 24. januar 2001 ikke tilfører sagen sådanne nye oplysninger, at det kan begrunde en genoptagelse.

Nævnet har på baggrund af en sammenfattende vurdering af sagens oplysninger ikke fundet det tilstrækkeligt sandsynliggjort, at De har oplyst boligstøttekontoret om indkomststigningen i 1998. Nævnet har i afgørelsen af 22. januar 2001 begrundet dette. Der henvises derfor til afgørelsens ordlyd.

Nævnet skal uddybende bemærke, at det forhold, at skemaet delvist er udfyldt af forvaltningen, sammenholdt med at kommunen har bestridt at have modtaget ændrings-skemaet, at De er i besiddelse af det originale skema, hvor De har tilføjet ændringer, ikke efter nævnets opfattelse er tilstrækkeligt til at sandsynliggøre, at De har oplyst boligstøttekontoret om indkomststigningen.

..."

I brev af 9. marts 2001 klagede A igen til mig og fastholdt samtidig sin tidligere klage. Hun henviste til at hun var på kommunens skattekontor i 4. måned 1998, og at hun den samme dag var på kommunens boligstøttekontor. A anførte videre at indtægtsskemaet var udfyldt hos boligstøttesagsbehandleren i 4. måned 1998 – på kommunens skrivemaskine – og modtaget i 4. måned 1998. A oplyste i den forbindelse at boligstøttemedarbejderen ikke havde været tilfreds med hendes tal om 12.000 kr. pr måned og havde forhøjet dette beløb yderligere. Endvidere oplyste A at hun i 5. måned havde afleveret lønsedler.

Med mit brev af 23. marts 2001 bad jeg det sociale nævn om udlån af sagens akter samt om nævnets og kommunens eventuelle bemærkninger til A's klage.

Den 20. april 2001 modtog jeg myndighedernes akter idet nævnet og kommunen meddelte at de ikke havde yderligere kommentarer til sagen.

Den 16. juli 2001 skrev jeg til A:

"Jeg har nu haft lejlighed til at gennemgå Deres klage, de bilag De har sendt mig med Deres brev af 28. april 2001, de bilag jeg modtog den 10. maj 2001, og de akter det sociale nævn har sendt mig.

Jeg forstår Deres henvendelse som en klage over Hinnerup Kommunes afgørelse af 18. oktober 1999 som kommunen fastholdt den 14. juni 2000, og som Det Sociale Nævn for Århus Amt stadfæstede den 22. januar 2001, om efterregulering af boligstøtte for 1998 med krav om tilbagebetaling af 5.592,- kr. p.g.a. uoplyst arbejdsindtægt.

Det Sociale Nævn for Århus Amt fastholdt og uddybede begrundelsen for sin afgørelse den 7. marts 2001.

Jeg har i dag bedt Det Sociale Nævn for Århus Amt og Hinnerup Kommune om en udtalelse. Til Deres orientering vedlægger jeg kopi af brev af dags dato til det sociale nævn.

Når jeg har modtaget udtalelserne, vender jeg tilbage til sagen.

Jeg tilbagesender Deres bilag idet jeg bemærker at jeg har taget kopi heraf til brug for min behandling af sagen.

I Deres brev af 28. april 2001 skriver De også at De mener kommunen har opgjort boligstøttegælden forkert.

Jeg kan i den forbindelse oplyse Dem om at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Heri ligger også at myndigheden skal have taget stilling til det spørgsmål som en borger ønsker ombudsmanden skal udtale sig om, og at klageadgangen rent faktisk skal have været udnyttet."

Samme dag (den 16. juli 2001) bad jeg det sociale nævn og kommunen om en supplerende udtalelse. Jeg bad myndighederne om i deres udtalelser at kommentere A's oplysninger, herunder oplysningerne om at det var forvaltningen der havde udfyldt skemaet til brug ved boligstøtteberegning (bortset fra de 12.000 kr. pr. måned og tilføjslen "1/6-98"), og dermed også forvaltningen der havde skrevet "20.4.1998" i feltet 'Dato for ændringer'.

Under hensyn til det af forvaltningen oplyste om at skemaet ikke var stemplet med indgået i forvaltningen og ikke beroede i sagen hvorfor forvaltningen ikke var vidende om indkomstændringer, bad jeg om at forvaltningen redegjorde nærmere for sin journaliseringspraksis.

Jeg bad også myndighederne oplyse om forvaltningen havde gjort notater om de oplysninger A kom med den 7. april 1998, og i givet fald om forvaltningen havde fulgt op på disse oplysninger. Såfremt forvaltningen ikke havde gjort notat om oplysningerne, bad jeg myndighederne oplyse baggrunden herfor.

Jeg bad endvidere myndighederne om at uddybe kravet om at en indkomstændring skulle være underskrevet før den kunne benyttes.

Endelig bad jeg om at det også fremgik af det sociale nævns udtalelse hvilken betydning nævnet havde tillagt kommunens brev af 1. maj 2000 hvoraf det fremgik at gælden vedrørende boligstøtte nu var tilbagebetalt, og kommunens brev af 3. maj 2000 hvoraf det fremgik at denne oplysning var en fejl der var sket hos økonomi- og skatteforvaltningen.

Jeg bad nævnet redegøre for sit oplysningsgrundlag i sagen.

Afslutningsvis bad jeg om at modtage eventuelle yderligere akter i sagen som måtte bero hos myndighederne.

I brev af 18. juli 2001 bekræftede det sociale nævn modtagelsen af mit brev og oplyste at nævnet ikke havde modtaget den her omtalte kopi af mit brev til A af 16. april 2001.

I udtalelsen af 21. august 2001 bemærkede Hinnerup Kommunes socialforvaltning følgende:

"...

På mødet den 7. april 1998 hos pantefoged (P) var der ikke tale om oplysninger til boligstøttesagen. Der var tale om et møde omkring gældsafvikling.

Pantefoged (P) oplyser, at han ikke udleverer boligstøtteskemaer. Han oplyser, at

han på mødet opfordrede (A) til forskudsændring, og at han efterfølgende videregav oplysningen til boligstøtte. Hans journalnotat fra mødet vedlægges. Bilag 1.

Efter henvendelse fra pantefoged (P) til boligstøtte er der udsendt skema til indkomstændring. Ligeledes afsluttes det fremsendte indkomstske ma med, at borgeren er indforstået med at underrette kommunen, såfremt der sker ændringer, ligesom borgeren erklærer sig indforstået med at eventuelle tilbagebetalingskrav gælder alle medunderskrivere.

Som kommentar til (A)'s oplysninger om, at forvaltningen har forudfyldt det omtalte økonomiske ma, kan det oplyses, at forvaltningen både før og nu benytter sig af i videst muligt omfang at være behjælpelig med at udfylde og udsende/udlevere diverse skemaer.

Siden 1998 har kommunen benyttet elektronisk blanketsystem med opkobling til folke registret, således at alle udsendte skemaer ved indtastning af cpr forudfyldes med navn, adresse mv. inden udlevering uden nærmere undersøgelse af, hvad borgeren ønsker at påføre skemaet.

Det har således været op til (A)/(B) at sørge for at returnere det omtalte skema. Igen skal det understreges, at indkomstske ma ikke er stemplet med indgået dato, hvilket er praksis. Forvaltningen har ikke modtaget det omtalte skema fra (A)/(B).

I sagen skal jeg ligeledes henvise til en tidligere sag, hvor der var uenighed om, hvorvidt en klage var modtaget i forvaltningen med ombudsmanden og (A)/(B) (j.nr. 2000-3138-042), hvor Folketingets Ombudsmand konkluderer, at ombudsmandsinstitutionen ikke er egnet til at afklare bevisspørgsmål. Ligesom ombudsmanden meddeler, at det er afsenderen af et brev, der bærer risikoen for, at brevet er kommet frem. Kopi af brev fra ombudsmanden vedlægges. Bilag 2.

Ved en redegørelse for forvaltningens journaliseringspraksis kan der i den forbin-

delse henvises til lov om offentlighed i forvaltningen § 6:

‘§ 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’.

Kravet om, at en indkomstændring skal være underskrevet, før forvaltningen benytter oplysningen, skyldes hensynet til borgere-ns retssikkerhed. En sags beregningsgrundlag ændres således ikke uden borgere-ns egen medvirken og viden herom.

...”

Af det sociale nævns udtalelse af 4. september 2001 fremgår bl.a. følgende:

”Det bemærkes for god ordens skyld, at Det Sociale Nævn fortsat er af den opfattelse, at klager i 1998 ikke har givet fornøden orientering om indkomststigningerne til Hinne-
rup Kommunes boligstøttekontor.

Det sociale nævn fastholder således fort-
sat sin afgørelse af 22. januar 2001 desangå-
ende.

Det Sociale Nævn har ikke tillagt kommu-
nens brev af 1. maj 2000 (hvoraf fremgår, at
gælden vedrørende boligstøtte nu er tilbage-
betalt) særlig betydning i forbindelse med
sagens behandling.

Der henvises til at kommunen allerede 3.
maj 2000 anfører, at det anførte i brev af 1.
maj 2000 er en fejl fra økonomi- og skattefor-
valtningen.

I det omfang brevet af 1. maj 2000 kunne
indeholde en begunstigende forvaltningsakt
må anføres, at denne er tilbagekaldt allerede
2 dage senere, og at klager således ikke har
nået at indrette sig herpå.

Korrespondancen skønnes således ikke
væsentlig i forhold til den behandlede klage-
sag.”

Med brev af 12. september 2001 bad jeg om
A’s bemærkninger til myndighedernes udta-
lelser som jeg modtog med brev af 17. sep-
tember 2001. A skrev bl.a. om forløbet:

”Den 7-4-98 har jeg været hos pantefoged
(P), samt på boligstøttekontoret/boligstøtte-
skranke. Den 8-4-98 tilbagebetalt gl. gæld. At
det omtalte skema skulle være udsendt, er
ikke i overensstemmelse med *sandheden*. Ske-
maet er blevet ekspederet ved personlig hen-
vendelse på boligstøttekontor/boligstøtte-
skranken d. 7-4-98.”

Med mit brev af 24. september 2001 bad jeg
om myndighedernes eventuelle bemærknin-
ger til det A havde anført. Jeg vedlagde sa-
gens akter som jeg bad nævnet returnere
sammen med myndighedernes eventuelle
bemærkninger. Jeg fik herefter med det so-
ciale nævns brev af 4. oktober 2001, vedlagt
kommunens brev af 2. oktober 2001, oplyst
at myndighederne ikke havde yderligere be-
mærkninger til sagen.

En af mine medarbejdere anmodede her-
efter den 16. oktober 2002 det sociale nævn
om at modtage sagens akter. Jeg modtog
herefter med nævnets brev af 17. oktober
2002 nævnets originalakter. Samtidig beklage-
gede nævnet at det ikke kunne afvise at det
ved brevet af 4. oktober 2001 glemte at med-
sende akter.

Under min behandling konstaterede jeg
imidlertid at jeg ikke var i besiddelse af Hin-
nerup Kommunes akter i sagen. Jeg beslutte-
de på den baggrund at afgive min udtalelse i
en foreløbig redegørelse, således at myndig-
hederne derved fik lejlighed til at udtale sig
om sagen inden jeg afgav min endelige ud-
talelse. I min foreløbige udtalelse af 9. de-
cember 2002 skrev jeg bl.a.:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

”Retsgrundlaget

De regler som gælder for boligstøtte for
1998, findes i bekendtgørelse nr. 167 af 12.

marts 1998 af lov om individuel boligstøtte (boligstøtteloven). Af denne boligstøttelovs § 47, stk. 1-5, fremgår:

§ 47. Overstiger den faktiske husstandsindkomst den efter § 8, stk. 1-7, beregnede husstandsindkomst med mindst 20.000 kr., skal ansøgeren eller hans dødsbo tilbagebetale den for meget modtagne boligstøtte.

Stk. 2. Overstiger den faktiske husstandsindkomst den efter § 8, stk. 8, opgjorte indkomst med mindst 10.000 kr., skal ansøgeren eller hans dødsbo tilbagebetale den for meget modtagne boligstøtte.

Stk. 3. Stk. 1 og 2 finder ikke anvendelse, såfremt ansøgeren godtgør at have givet kommunalbestyrelsen meddelelse om indkomståndringer ud over de i stk. 1 og 2 nævnte grænser.

Stk. 4. Såfremt støttemodtageren i løbet af året ikke har givet meddelelse om indkomststigninger, anses disse som vedrørende hele året. For støttemodtagere, der kun har modtaget boligstøtte i en del af året, skal der foretages en periodemæssig opdeling, såfremt støttemodtageren klart kan dokumentere, at en del af indkomsten alene vedrører den del af året, hvor boligstøtte ikke er ydet.

Stk. 5. Såfremt støttemodtageren i løbet af året har givet meddelelse om en indkomstnedgang, der i henhold til § 44 har givet anledning til omberegning, eller givet meddelelse om en indkomststigning i henhold til § 46, foretages der ved opgørelsen af tilbagebetalingens størrelse en periodemæssig opdeling af året. Meddelte indkomststigninger indgår alene i husstandsindkomsten med virkning fra den 1. i måneden efter ændringens indtræden, medens ikke-meddelte indkomststigninger anses som vedrørende hele året. Stk. 4, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

Af forarbejderne (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, spalte 3723) til § 41, stk. 3, i lov nr. 578 af 19. december 1985 (§ 47,

stk. 3, i lovekendtgørelse nr. 167 af 12. marts 1998) fremgår bl.a.:

‘Det vil ligeledes være muligt at undgå et krav om tilbagebetaling, såfremt modtageren har givet kommunalbestyrelsen meddelelse om stigninger i husstandsindkomsten ud over de tidligere nævnte indkomstgrænser. (...) Boligministeriet vil i forbindelse med ændringen af loven henstille til kommunerne, at der ved boligstøttemodtagerens henvendelse gøres notat om, at oplysning om ændrede indkomstforhold er meddelt. Ansøgeren må således, for ikke at blive mødt med et krav om tilbagebetaling, underrette kommunalbestyrelsen om alle ændringer i husstandsindkomsten af betydning for boligstøtteberegningen, uanset om indkomstfremgangen måtte skyldes ansøgerens eller øvrige husstandsmedlemmers indkomstforhold.’

De ændringer af § 47 i boligstøtteloven der skete ved lov nr. 1002 af 23. december 1998 og lov nr. 406 af 31. maj 2000, har ingen betydning for (A)'s sag.

§ 41, stk. 1, samt § 43, stk. 3, i boligstøtteloven havde følgende ordlyd i henhold til lovekendtgørelse nr. 167 af 12. marts 1998:

‘§ 41. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at ansøgning om boligstøtte skal fremsættes på en særlig blanket.

...

§ 43.

...

Stk. 3. Ansøgerne skal oplyse kommunalbestyrelsen om alle forhold, der kan medføre nedsættelse eller bortfald af boligstøtten.’

Bestemmelserne i § 41, stk. 1, og § 43, stk. 3, i boligstøtteloven er ikke siden ændret.

Af forarbejderne (Folketingstidende 1990-91, tillæg B, spalte 3511f) til § 41 i lov nr. 376 af 6. juni 1991 (§ 41 i lovekendtgørelse nr. 167 af 12. marts 1998) fremgår bl.a.:

'Af stk. 1 fremgår, at kommunen kan bestemme, at ansøgning om boligstøtte skal fremsættes på en særlig blanket. Ansøgningstidspunktet og dermed ikrafttrædelsestidspunktet for ydelse af støtte til den enkelte ansøger, jf. § 40, vil således, da kommunerne som altovervejende hovedregel har truffet en sådan bestemmelse, være det tidspunkt, hvor ansøgningssekema er indgivet til kommunen.

En kommune kan derimod ikke med hjemmel i § 41 forlange, at enhver senere meddelelse fra støttemodtageren tilsvarende skal indgives på et sådant skema.'

A. Partshøring

Hinnerup Kommune traf den 18. oktober 1999 afgørelse om efterregulering og tilbagebetaling af boligstøtte. Efter min foreløbige gennemgang af sagen kan jeg ikke se at kommunen forinden havde gjort (A) og (B) bekendt med at der verserede en sag om tilbagebetaling af boligstøtte. Jeg kan heller ikke af det forelagte materiale se at (A) og (B) forud for afgørelsen blev partsført over de faktiske oplysninger som dannede grundlag for kommunens afgørelse af 18. oktober 1999.

Begrebet partshøring indebærer at en part i en sag får mulighed for at udtale sig om sagen forud for at der træffes afgørelse i sagen. Reglerne om hvornår en forvaltningsmyndighed har pligt til at partshøre, fremgår af forvaltningslovens § 19:

'§ 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 afgivel-

sen af den nævnte udtalelse.

...'

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, har en myndighed således pligt til at partshøre når der i en afgørelsessag foreligger væsentlige oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som er til ugunst for parten, og som er af betydning for myndighedens afgørelse. Det er i bestemmelsen forudsat at parten ikke kan antages at have kendskab til at myndigheden er i besiddelse af disse oplysninger.

Myndigheden har ansvaret for at oplyse sagen i tilstrækkeligt omfang, og partshøringsreglerne skal bl.a. sikre at parten får lejlighed til at kontrollere beslutningsgrundlaget inden myndigheden træffer afgørelse. Eventuelle tvivlsomme punkter eller egentlige fejl i beslutningsgrundlaget kan herved påpeges af parten, og parten får desuden mulighed for at tilføje sagen sine synspunkter i forbindelse med partshøringen. Reglerne skal endvidere styrke de berørte borgeres tillid til den måde hvorpå forvaltningsmyndigheden behandler deres sager.

Det antages at bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 5 medfører at en part i de tilfælde hvor en sag behandles af en myndighed uden at parten er bekendt hermed, skal gøres bekendt med sagens eksistens inden der træffes afgørelse, jf. forarbejderne til forvaltningsloven, Folketings-tidende 1985-86, tillæg A, sp. 94. Jeg henviser herudover til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 351, og til Østre Landsrets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1997, s. 223.

Partshøring skal gennemføres også i de tilfælde hvor parten er bekendt med samtlige oplysninger som indgår i grundlaget for myndighedens afgørelse. Det centrale element i partshøringen er her selve det forhold at myndigheden har rejst en sag og agter at gennemføre den. En parts kendskab til oplysninger som indgår i en

sag, kan således kun fritage myndigheden for partshøring efter forvaltningslovens § 19 hvis myndigheden kan lægge til grund at parten ved dels at der er rejst en sag mod den pågældende, dels at oplysningerne indgår i sagen.

Det er derfor min foreløbige opfattelse at kommunen – inden den traf afgørelse – skulle have gjort (A) og (B) bekendt med at der var rejst sag vedrørende tilbagebetaling af boligstøtte, og med de faktiske oplysninger som dannede grundlag for kommunens afgørelse, således at (A) og (B) havde mulighed for at udtale sig herom. Jeg er på den baggrund indstillet på at udtale kritik heraf over for kommunen.

Efter min foreløbige gennemgang af sagen finder jeg det ligeledes beklageligt at nævnet ikke i sin afgørelse forholdt sig til kommunens manglende partshøring hvilket jeg ligeledes – på det foreliggende grundlag – er indstillet på at rette kritik af over for nævnet.

B. Begrundelse

Om retsgrundlaget fremgår det at Hinnerup Kommune og det sociale nævn i deres afgørelser henviste til boligstøtteloven med dens almindelige kaldenavn uden at nævne nummer og dato. Videre fremgår det at Hinnerup Kommune i sin afgørelse af 18. oktober 1999 alene henviste til boligstøttelovens § 47, mens det af det sociale nævns afgørelse af 22. januar 2001 fremgår at denne var truffet efter §§ 43 og 47 i boligstøtteloven; særligt henviste nævnet til § 47, stk. 2-4. Det fremgik også af nævnets afgørelse at retsgrundlaget var vedlagt.

Ifølge forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse – når den meddeles skriftligt – være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Kravene til begrundelsens indhold fremgår af forvaltningslovens § 24 hvorefter en begrundelse for en afgørelse bl.a. skal indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke

afgørelsen er truffet. Denne regelhenvisning skal være klar og præcis så borgeren uden videre kan finde frem til reglerne. Det betyder at lovens nummer og dato skal angives. Efter omstændighederne kan det være tilstrækkeligt at angive lovens sædvanlige kaldenavn. Der skal også henvises til de anvendte bestemmelser, dvs. paragraf, stykke osv. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret (1994), s. 363ff.

På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at det i denne sag ikke var tilstrækkeligt at angive boligstøtteloven med dens almindelige kaldenavn. Jeg lægger herved vægt på at boligstøttelovens § 47 har fået ændret sin affattelse under sagens behandling. Jeg henviser til § 1, nr. 58, i lov nr. 1002 af 23. december 1998, og til § 1, nr. 14, i lov nr. 406 af 31. maj 2000. Ændringerne trådte først i kraft henholdsvis den 1. januar 2000 og den 1. januar 2001 og har derfor ingen betydning for denne sag.

Hertil kommer i øvrigt at boligstøtteloven er en lov der ofte er blevet ændret, hvilket også ud fra en mere generel betragtning taler for normalt at nævne den anvendte lovs nummer og dato. Angivelse af nummer og dato på den anvendte boligstøttelov nedsætter i høj grad risikoen for at der kan opstå tvivl om hvilke regler der er anvendt i den enkelte sag. Det forhold at de anvendte bestemmelser var vedlagt nævnets afgørelse, ændrer ikke ved at nævnet i sin afgørelse burde have angivet boligstøtteloven med nummer og dato. Jeg bemærker samtidig at det vedlagte retsgrundlag ikke beror på sagen således som den foreligger oplyst for mig.

Det er heller ikke tilstrækkeligt alene at henvise til § 47. En præcis henvisning indebærer således en angivelse af de enkelte stykker i § 47 som myndighederne har anvendt som grundlag for afgørelsen.

På det foreliggende grundlag er det derfor min foreløbige opfattelse at myndighe-

dernes regelhenvisninger ikke opfylder kravene i forvaltningslovens § 24. Jeg er derfor indstillet på at udtale kritik heraf over for Hinnerup Kommune og det sociale nævn.

C. Uoplyst indtægt

Som sagen er oplyst for mig, er det ubestridt at den faktiske husstandsindkomst for (A) og (B) oversteg den husstandsindkomst for 1998 som boligstøtteforvaltningen havde lagt til grund ved udbetaling af boligstøtte. Det er endvidere ubestridt at indkomststigningen samlet udgjorde 27.963 kr.

Det afgørende for om der skal ske efterregulering og tilbagebetaling, bliver herefter om indkomststigningen er uoplyst. I den forbindelse fremgik det af myndighedernes afgørelser at (A) – efter myndighedernes opfattelse – ikke havde godtgjort at have givet meddelelse om sine indkomståndringer, jf. boligstøtteovens § 47, stk. 3, nu stk. 4.

Jeg anser det endvidere for ubestridt at (A) gav oplysninger om indkomståndringen til pantefoged (P) under mødet den 7. april 1998 og til bistandskontoret i maj, juni og juli måned 1998.

I den forbindelse henviste det sociale nævn i sin afgørelse af 22. januar 2001 til at det af forvaltningens meddelelser om boligstøtte fremgik at enhver ændring i husstandens personer og økonomiske forhold straks skulle meddeles direkte til boligstøtteadministrationen, og at det ikke var tilstrækkeligt at give meddelelse herom til andre steder i kommunen.

Jeg bemærker hertil at de meddelelser om boligydelse der beror i sagen – således som denne foreligger oplyst for mig – for så vidt angår oplysningspligten, alle henviser til tidligere breve. Det fremgår således ikke af de for mig forelagte akter hvordan og hvornår der senest blev givet en præcisering af oplysningspligtens indhold, herunder om at ændringer straks

skulle meddeles til boligstøtteadministrationen, og at det ikke var tilstrækkeligt at der blev givet meddelelse til f.eks. kommunens bistandskontor eller skatteforvaltning.

Jeg har tidligere udtalt at myndighederne i et vist omfang kan præcisere hvorledes meddelelser om ændringer i forhold af betydning for beregningen af boligstøtte skal gives, herunder til hvilken forvaltningsgren inden for kommunen en boligstøttmodtager skal rette henvendelse. Det er en forudsætning herfor at det over for den pågældende er gjort klart hvorledes og på hvilket sted meddelelserne skal gives. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for året 1986, s. 40ff*, og til den dagældende vejledning om individuel boligstøtte (vejledning nr. 110 af 26. juni 1996), kapitel 14.2 om oplysningspligt, hvoraf bl.a. fremgår:

'I tilfælde, hvor boligstøtteansøgeren modtager støtte efter lov om social bistand, skal det henstilles til kommunerne i skrivelserne til bevilling af boligstøtte tydeligt at angive, at boligstøtteansøgeren ikke opfylder sin oplysningspligt ved at give meddelelse om ændringer i sine forhold til bistandskontoret, og at der således skal rettes henvendelse til boligstøttekontoret, selvom der eventuelt samtidig gives (samme) oplysninger til bistandskontoret.

Det samme gælder med hensyn til boligydelsesmodtageres eventuelle oplysninger til pensionskontoret.'

Vejledningsforpligtelsen fremgår nu af vejledning nr. 103 af 23. oktober 2002, pkt. 246.

På det foreliggende grundlag kan jeg ikke se at (A) har fået den vejledning nævnet lagde til grund for sin afgørelse.

Jeg har imidlertid ikke fundet tilstrækkelig anledning til at fortsætte en undersøgelse af om boligstøtteforvaltningen forinden – på tilstrækkelig vis – havde præciseret over for (A) til hvilken forvaltnings-

gren meddelelser om indkomstændringer skulle gives.

På det foreliggende grundlag har jeg koncentreret min foreløbige undersøgelse om de oplysninger boligstøtteforvaltningen modtog den 7. april 1998, og myndighedernes bedømmelse heraf. Jeg henviser til kommunens journalark om mødet den 7. april 1998 mellem (A) og pantefoged (P) hvoraf det fremgår at der var givet 'Bolisikringen' besked om (A)'s ændrede forskudsopgørelse. Endvidere fremstår (A)'s oplysning om at hun samme dag – den 7. april 1998 – henvendte sig personligt til kommunens boligstøtteforvaltning og fik hjælp af sagsbehandleren dér til at udfylde det indtægtskema der (nu) beror i sagen, som ubestridt. Det fremstår således ubestridt at forvaltningen på boligstøttekontoret forestod den delvise udfyldning af skemaet i overensstemmelse med (A)'s forklaring – på kommunens skrivemaskine.

Jeg bemærker i den forbindelse at de oplysninger i skemaet som boligstøtteforvaltningen har udfyldt, ikke alene består af de stamoplysninger kommunen kunne trække fra folkeregistret. Det fremgår således af de af kommunen udfyldte oplysninger at der var tale om en indtægtsændring af betydning for beregningen af boligstøtte, og at husstandens oplysninger var modtaget den 7. april 1998.

På det foreliggende grundlag er jeg herefter ikke umiddelbart enig med myndighederne i at kommunen (boligstøtteforvaltningen) ikke var vidende om indkomstændringen. Jeg er derfor heller ikke enig med kommunen i at der her er tale om et bevisspørgsmål således som omtalt i kommunens udtalelse af 21. august 2001 med henvisning til en tidligere sag her ved embedet (mit j.nr. 2000-3138-042).

Jeg har derimod – på baggrund af myndighedernes udtalelser – forstået deres afgørelser således at myndighederne ved vurderingen af hvorvidt oplysningerne

om (A)'s indkomstændringer kunne anses for modtaget den 7. april 1998, lagde afgørende vægt på om det særlige indtægtskema var underskrevet, om det originale skema fysisk lå på boligstøtteforvaltningens sag, og om skemaet var stemplet med indgået dato.

C.1. Formkrav til meddelelse af oplysninger

Det er almindeligt antaget at myndighederne ikke uden særlig hjemmel kan kræve at en borger udfylder særlige ansøgningsskemaer eller andre blanketter i forbindelse med sagsoplysningen. Dette gælder også sager der rejses på borgerens initiativ, og hvor borgeren derfor har en særlig tilskyndelse til at bidrage til sagsoplysningen. Når blot borgeren meddeler de relevante oplysninger, er formen underordnet, og manglende overholdelse af et formkrav kan ikke i sig selv begrunde anvendelse af processuel skadevirkning, jf. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (1994) s. 318.

Som eksempel på en sådan særlig hjemmel kan nævnes § 41, stk. 1, i boligstøtte-loven hvorefter kommunalbestyrelsen kan bestemme at en ansøgning om boligstøtte skal fremsættes på en særlig blanket. Det fremgår imidlertid udtrykkeligt af bestemmelsens forarbejder at kommunen ikke med hjemmel i § 41 kan forlange at enhver senere meddelelse fra støttemodtageren tilsvarende skal indgives på et sådant skema, jf. Folketingstidende 1990-91, tillæg B, spalte 3511f, og vejledning nr. 110 af 26. juni 1996 om individuel boligstøtte hvor der i kapitel 13.1 om ansøgning står:

'Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at ansøgning skal ske skriftligt på en særlig blanket, jf. § 41, stk. 1. Kommunernes Landsforening har udarbejdet standardblanketter til ansøgning.

En kommune kan derimod ikke forlange, at enhver senere meddelelse fra en støttemodtager, der modtager løbende bo-

ligstøtte, tilsvarende skal indgives på en sådan blanket.'

Betragtningerne er gentaget i den nu-gældende vejledning om individuel boligstøtte, vejledning nr. 103 af 23. oktober 2002, pkt. 232.

Efter min foreløbige gennemgang af sagen har jeg ikke fundet særlig hjemmel for de formkrav myndighederne tilsyneladende har opstillet for at anse (A)'s oplysninger om indkomståendringer for modtaget. Jeg bemærker samtidig at jeg heller ikke på det foreliggende grundlag kan se at sådanne formkrav forinden var præciseret over for (A).

C.2. Hensynet til borgerens retssikkerhed

Jeg har af kommunens udtalelser forstået at det er boligstøtteforvaltningens opfattelse at hensynet til borgerens retssikkerhed taler for at opstille ovenfor nævnte formelle krav til boligstøttemodtageren for at anse meddelelser om indtægtsændringer for modtaget, jf. kommunens breve af 14. juni 2000 til (B) og 22. august 2000 til det sociale nævn samt kommunens udtalelse af 21. august 2001 til mig.

Boligstøttemodtagerens pligt til at oplyse om ændrede forhold er af afgørende betydning såvel i relation til muligheden for omberegning i løbet af året som i relation til en eventuel efterregulering af boligstøtten. De objektive tilbagebetalingsregler efter § 47, stk. 1 og 2, i boligstøtteloven (lov nr. 167 af 12. marts 1998) kan således ikke finde anvendelse hvis boligstøttemodtageren godtgør at vedkommende i løbet af året har givet meddelelse til kommunen om de ændrede forhold der medførte at retten til boligstøtte bortfaldt eller blev nedsat, jf. § 47, stk. 3, (nu stk. 4). Yderligere følger det af § 47, stk. 4 (nu stk. 5), at manglende opfyldelse af boligstøttemodtagerens oplysningspligt vil udelukke muligheden for – ved en periodemæssig opdeling alene – at få medregnet ind-

tægtsstigningen til den del af året den faktisk vedrører. I stedet vil den oplyste indkomststigning blive anset som vedrørende hele indkomståret.

Af vejledning nr. 110 af 26. juni 1996 om individuel boligstøtte, pkt. 14.4.1 om efterreguleringsprincipper, fremgår:

'Tilbagebetaling kan dog ikke kræves, hvis boligstøttemodtageren kan godtgøre, at denne i løbet af året har givet meddelelse om indkomståendringer af et sådant omfang, at omberegning af boligstøtten burde være sket i løbet af året efter § 46, og såfremt yderligere efterregulering derved kunne være undgået, fordi de herefter eventuelt uoplyste ændringer er uvæsentlige, jf. § 47, stk. 3.'

Boligstøttemodtageren har således en væsentlig interesse i at boligstøtteforvaltningen modtager disse oplysninger om ændrede forhold af betydning for beregning af boligstøtte, herunder at sådanne meddelelser kan gives på en så nem og uhindret måde som muligt. I overensstemmelse hermed skal kommunen da også registrere (selv) uvæsentlige indkomståendringer på sagen hvis sådanne oplysninger gives i løbet af året, ligesom kommunen skal gøre boligstøttemodtageren bekendt med konsekvensen heraf for en eventuel senere efterregulering, jf. vejledning nr. 110 af 26. juni 1996, kapitel 14.2 om oplysningspligt, hvor der står:

'Såfremt der i løbet af året er givet oplysning om en uvæsentlig indkomståendring, skal denne derfor altid registreres på sagen, ligesom kommunen skal gøre boligstøttemodtageren bekendt med konsekvensen for en eventuel senere efterregulering, hvis det efterfølgende viser sig, at der rent faktisk i året i alt har foreligget en væsentlig indkomststigning, fordi ikke alle indkomståendringer i løbet af året er blevet meddelt, dvs. at efterreguleringsbetingelserne er opfyldt. Om efterregulering i øvrigt se nedenfor, pkt. 14.4.

...

Da kommunens modtagelse af støtte-modtagerens oplysninger er væsentlig, såvel med hensyn til omberegning i løbet af året, som med hensyn til støttemodtagerens mulighed for periodeopdeling ved en efterfølgende efterregulering, bør *kommunen skriftligt kvittere for modtagelsen af oplysninger om ændrede forhold i løbet af boligstøtteåret.*

Og kapitel 14.3 om omberegning hvor der under pkt. 14.3.1 står:

'Hvis en boligstøttemodtager allerede fra årets begyndelse ved og oplyser om, at der vil indtræde en væsentlig ændring af indkomsten på et nærmere angivet tidspunkt, kan boligstøtten beregnes indtil dette tidspunkt, uden at indkomstændringen indgår. Det er dog en forudsætning, at boligstøttemodtageren kan dokumentere indkomstændringen og tidspunktet for dennes indtræden. Også kommende uvæsentlige indkomstændringer, som støttemodtageren er bekendt med, kan oplyses på dette tidspunkt og dermed blive registreret i kommunen som oplyst. Disse vil først indgå i boligstøtteberegningen, såfremt der senere oplyses om yderligere ændringer, således at en herefter samlet aktuel indkomstnedgang omregnet til årsbasis, jf. § 44 (væsentligt ændret husstandsindkomst på årsbasis for den resterende del af året), eller summen af de oplyste indkomststigninger, jf. § 46 (væsentligt ændret opsummeret indkomst for hele året), fører til en omberegning af støtten i op- eller nedadgående retning, jf. nedenfor pkt. 14.3.2 og 14.3.3.'

Betragtningerne findes nu i gældende vejledning nr. 103 af 23. oktober 2002 om individuel boligstøtte, pkt. 246.

Det er herefter min foreløbige opfattelse at hensynet til boligstøttemodtagerens retssikkerhed ikke kan tale for at opstille sådanne formelle krav som myndighederne tilsyneladende har gjort i (A)'s sag, for at anse hendes oplysninger om indtægtsændringer for modtaget.

C.3. Journalisering

På baggrund af det oplyste om at boligstøtteforvaltningen fandt at den ikke var vidende om indkomstændringerne, og om at indtægtskemaet ikke var stemplet med indgået i forvaltningen og ikke beroede på sagen, bad jeg myndighederne nærmere om at redegøre for boligstøtteforvaltningens journaliseringspraksis.

Hinnerup Kommune besvarede min anmodning herom ved alene at henvise til § 6 i lov om offentlighed i forvaltningen. Umiddelbart finder jeg ikke kommunens redegørelse herfor fyldestgørende hvilket jeg finder beklageligt.

Jeg må imidlertid forstå kommunens udtalelse således at boligstøtteforvaltningen ikke foretog journalisering af de oplysninger som forvaltningen modtog den 7. april 1998. Jeg må videre forstå kommunens udtalelse således at forvaltningen heller ikke foretog journalisering af det indtægtskema som forvaltningen delvis havde udfyldt og herefter udleveret til (A).

Der er ikke fastsat regler hvorefter kommunale myndigheder i almindelighed har pligt til at journalisere. Det er imidlertid min opfattelse at hensynet til borgerens mulighed for at kunne godtgøre at myndighederne i løbet af støtteåret har fået meddelt ændrede forhold af betydning for beregningen af boligstøtte, taler for at myndighederne foretager en systematisk registrering af boligstøttemodtagerens meddelelser herom.

Det er herefter min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt at boligstøtteforvaltningen i Hinnerup Kommune ikke foretog journalisering (en registrering af modtagelsen) af de oplysninger boligstøtteforvaltningen modtog den 7. april 1998 om (A)'s indkomstændringer.

C.4. Notatpligt

I mit brev af 16. juli 2000 bad jeg også myndighederne oplyse om forvaltningen

havde gjort notater om de oplysninger (A) kom med den 7. april 1998, og i givet fald om forvaltningen havde fulgt op på disse oplysninger. Kommunen har ikke besvaret min anmodning herom hvilket jeg umiddelbart også finder beklageligt. Jeg må imidlertid forstå kommunens oplysninger således at boligstøtteforvaltningen ikke har gjort notat om de oplysninger som forvaltningen modtog den 7. april 1998.

§ 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen, har følgende ordlyd:

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

Efter min foreløbige gennemgang af sagen er det min opfattelse at en boligstøttesag må betragtes som en afgørelsessag, og at oplysninger om en boligstøttmodtagers ændrede indtægtsforhold der er modtaget mundtligt, må karakteriseres som oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder der er af betydning for sagens afgørelse.

Jeg bemærker i den forbindelse at det er uden betydning for notatpligten om der i den konkrete sag træffes en afgørelse, eller om sagen henlægges, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998) s. 152. Afgørende for om en oplysning skal noteres ned, er derimod om oplysningen er af en sådan karakter at den bidrager til sagens bevismæssige grundlag, eller i øvrigt skaber klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder, og at oplysningen ikke i øvrigt fremgår af sagens øvrige dokumenter, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for året 1999, s. 516ff*.

Også oplysninger der stammer fra andre offentlige myndigheders sager, skal noteres på sagen, f.eks. i form af henvisninger.

Som sagen foreligger oplyst for mig, må jeg lægge til grund at forvaltningen ikke tog en kopi til sagen af det delvis udfyldte indtægtskema som forvaltningen modtog den 7. april 1998, og at de oplysninger om indtægtsændringer som (A) kom med den 7. april 1998, ikke fremgår af de øvrige dokumenter i boligstøtteforvaltningens sag.

Forvaltningen har pligt til at gøre notat om sådanne oplysninger som er omfattet af § 6 i offentlighedsloven, hvilket da også synes at fremgå af forarbejderne til § 41, stk. 3, i lov nr. 578 af 19. december 1985 (§ 47, stk. 3, i lovebekendtgørelse nr. 167 af 12. marts 1998), jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 3723 (jf. afsnittet om retsgrundlaget ovenfor). Jeg henviser endvidere til ovenfor omtalte vejledning nr. 110 af 26. juni 1996, kapitel 14.2 om oplysningspligt, og den nugældende vejledning nr. 103 af 23. oktober 2002 om individuel boligstøtte, pkt. 246.

På det foreliggende grundlag er jeg derfor indstillet på at udtale kritik af at der ikke foreligger notater vedrørende de oplysninger som boligstøtteforvaltningen modtog den 7. april 1998.

C.5. Foreløbig konklusion om uoplyst indtægt

På det foreliggende grundlag må jeg imidlertid anse det for godtgjort og ubestridt at (A) den 7. april 1998 mundtligt gav boligstøtteforvaltningen meddelelse om hendes indkomstændring, uanset forvaltningen ikke – i overensstemmelse med notatpligten i offentlighedsloven – gjorde notat herom, og uanset forvaltningen ikke fulgte op på disse oplysninger. Yderligere er det min foreløbige opfattelse at boligstøtteforvaltningens delvise udfyldning af indtægtskemaet, herunder at skemaet

var modtaget den 7. april 1998, var egnet til at efterlade (A) det indtryk at hendes oplysninger var meddelt kommunen.

Efter min foreløbige gennemgang af sagen er det min opfattelse at der mangler særlig hjemmel for de formkrav jeg må forstå myndighederne har opstillet for at anse (A)'s oplysninger for modtaget. Samtidig bemærker jeg at jeg – som sagen foreligger oplyst for mig – heller ikke kan se at sådanne formkrav har været præciseret over for (A) forud for afgørelsen om tilbagebetaling.

Hvis kommunen forud for beregningen af den fremtidige boligstøtte ville have sikret sig (A)'s og (B)'s medvirken og viden om beregningsgrundlaget, er det min foreløbige opfattelse at dette kunne være opnået ved at boligstøtteforvaltningen havde noteret oplysningerne om indkomståndringerne (eller taget kopi af indtægtskemaet) og derefter partshørt herover i medfør af § 19 i forvaltningsloven (jf. afsnittet om partshøring ovenfor). Efter min foreløbige opfattelse kan hensynet til boligstøttemodtagerens retssikkerhed derimod ikke tale for at opstille de formelle krav myndighederne tilsyneladende til lagde afgørende vægt ved vurderingen af om (A) havde godtgjort at have givet meddelelse til kommunen om sine indkomståndringer.

D. Øvrige spørgsmål

På det foreliggende grundlag står det mig ikke klart hvad Hinnerup Kommune mener med at henvise til at revisionsmæssige årsager taler for at opstille formelle krav til meddelelser om indtægtsændringer af betydning for beregningen af boligstøtte. Jeg har derfor ikke umiddelbart fundet tilstrækkeligt grundlag for at kommentere denne henvisning nærmere.

I mit brev af 16. juli 2001 bad jeg det sociale nævn om at redegøre for sit oplysningsgrundlag i sagen. Jeg kan ikke umiddelbart se at det sociale nævn har besvaret

denne anmodning hvilket jeg finder beklageligt.

Endelig bad jeg om at det fremgik af det sociale nævns udtalelse hvilken betydning nævnet havde tillagt kommunens breve af 1. og 3. maj 2000. Nævnets udtalelse herom har ikke foreløbig givet mig anledning til bemærkninger.

E. Sammenfatning

Efter min foreløbige gennemgang anser jeg det for godtgjort og ubestridt at (A) den 7. april 1998 mundtligt gav boligstøtteforvaltningen i Hinnerup Kommune meddelelse om sin indkomståndring. Det er endvidere min foreløbige opfattelse at der mangler særlig hjemmel for de formkrav jeg må forstå myndighederne har opstillet for at anse disse oplysninger for modtaget. Jeg har samtidig bemærket at jeg heller ikke af det forelagte kan se at sådanne formkrav forinden var præciseret over for (A), ligesom hensynet til boligstøttemodtagerens retssikkerhed efter min foreløbige opfattelse ikke kan tale for at opstille sådanne formelle krav.

Efter min foreløbige gennemgang er jeg – som sagen indflygger oplyst for mig – desuden indstillet på at rette kritik af følgende punkter:

- At Hinnerup Kommune ikke inden afgørelsen af 18. oktober 1999 gjorde (A) og (B) bekendt med den verserende sag vedrørende tilbagebetaling af boligstøtte og gav dem mulighed for at udtale sig vedrørende de faktiske oplysninger som dannede grundlag for kommunens afgørelse. I den forbindelse har jeg fundet det beklageligt at nævnet ikke i sin afgørelse har forholdt sig hertil.
- At myndighedernes regelhenvisninger i afgørelserne af henholdsvis 18. oktober 1999 og 22. januar 2001 ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 24.
- At Hinnerup Kommune ikke foretog journalisering (en registrering af modtagelsen) af de oplysninger som bolig-

støtteforvaltningen modtog den 7. april 1998 om (A)'s indkomstændringer. Samtidig finder jeg det beklageligt at kommunen ikke fandt anledning til på min anmodning at redegøre for forvaltningens journaliseringspraksis.

- At Hinnerup Kommune ikke gjorde notater om (eller tog kopi af) de oplysninger boligstøtteforvaltningen modtog den 7. april 1998. Samtidig finder jeg det beklageligt at kommunen ikke fandt anledning til på min anmodning at oplyse om forvaltningen havde gjort notater herom, og i givet fald om forvaltningen havde fulgt op på disse oplysninger.
- At det sociale nævn ikke fandt anledning til på min anmodning at redegøre for sit oplysningsgrundlag i sagen.

Det er herefter min foreløbige opfattelse at myndighedernes sagsbehandling samlet set har været så mangelfuld og kritisabel at jeg ikke mener at det sociale nævn havde det nødvendige grundlag for at kunne stadfæste kommunens afgørelse om at pålægge (A) at tilbagebetale den for meget udbetalte boligstøtte.

Jeg er derfor – på det foreliggende grundlag – indstillet på at henstille til det sociale nævn at nævnet genoptager sin behandling af sagen og i lyset af det som jeg har anført i denne foreløbige redegørelse, træffer en ny afgørelse. ”

Den 24. februar 2003 modtog jeg det sociale nævns brev af 21. februar 2003 sammen med sagens akter. Det fremgik heraf at nævnet havde genbehandlet sagen og truffet ny afgørelse om at ophæve nævnets afgørelse af 22. januar 2001 og samtidig ændre kommunens afgørelse for så vidt angår spørgsmålet om uoplyst indtægt. Nævnet havde herefter pålagt Hinnerup Kommune at ophæve tilbagebetalingskravet af 14. juni 2000 og at meddele A en fornyet afgørelse, herunder i givet fald at genudbetale det inddrevne beløb.

På den baggrund besluttede jeg ikke at fortsætte den indledte ombudsmandsundersøgelse.

NOTER: (*) FOB 1986, s. 40.

13-6. Afslag på socialpædagogisk friplads i skolefritidsordning

Forvaltningsret 1121.1 – 1133.2.

En kommune havde tidligere bevilget socialpædagogisk friplads til en dreng for en tidsbegrænset periode. Ved udløbet af perioden gav kommunen afslag på fortsat socialpædagogisk friplads. Det sociale nævn stadfæstede senere dette afslag.

Ombudsmanden indledte en undersøgelse i anledning af klagen og bad det sociale nævn om bl.a. at udtale sig nærmere om i hvilket omfang nævnet havde inddraget Den Sociale Ankestyrelses afgørelse offentliggjort i Sociale Meddelelser SM C-64-01 i forbindelse med sin behandling af sagen (i SM C-64-01 mente Den Sociale Ankestyrelse ikke at der var hjemmel til på forhånd at begrænse en betalingsfritagelse til en forud fastsat periode).

Det sociale nævn genoptog sagen og hjemviste den til fornyet behandling i kommunen. Herefter traf kommunen afgørelse om at moren skulle have tilbagebetalt knap 36.000 kr. (J.nr. 2002-2595-710).

B, der var enlig mor, modtog i flere år økonomisk friplads i børnehave til sønnen C. Efter sønnens overgang til skolefritidsordning ansøgte hun ved skema af 4. november 1999, udfyldt af skolefritidsordningen, om socialpædagogisk friplads.

I skemaet anbefalede skolefritidsordningen at der blev bevilget friplads under henvisning til at C boede alene med sin mor, som kom fra et andet land. Der var ingen kontakt med faren, men med farmoren. Familiens sociale netværk var begrænset. Skolefritidsordningen fandt det derfor vigtigt for C's sociale, sproglige og kulturelle udvikling at han bibeholdt sin plads i skolefritidsordningen. Det fremgik endvidere, at han blev støttet i legerelationer, ligesom han blev støttet i det danske sprog.

I brev af 13. januar 2000 bevilgede Thisted Kommune socialpædagogisk friplads i perioden 1. november 1999 til 31. juli 2000.

Ved skema af 31. maj 2000, ligeledes udfyldt af skolefritidsordningen, ansøgte B om fortsat socialpædagogisk friplads til C. I skemaet blev det fortsat anbefalet at der blev bevilget friplads med samme begrundelse som i den tidligere ansøgning.

Thisted Kommune gav den 26. juni 2000 afslag på socialpædagogisk friplads i skolefritidsordning efter den 31. juli 2000.

Kommunen henviste efterfølgende til at afgørelsen var truffet ud fra en samlet vurdering af forholdene omkring C. Der var lagt vægt på at C fungerede godt i skolen og fik en god sproglig stimulering dér. Det vurderedes endvidere at C levede i et godt og trygt hjem, og at hans udvikling på dette tidspunkt ikke længere gjorde en særlig socialpædagogisk indsats gennem skolefritidsordning nødvendig.

B klagede til Det Sociale Nævn for Viborg Amt over kommunens afslag på socialpædagogisk friplads efter den 31. juli 2000.

Som grundlag for klagen henviste B til sine økonomiske forhold da hun som enlig forsøger havde meget svært ved at klare udgiften til skolefritidsordningen på 1.005 kr. månedligt. Hun henviste endvidere til at hun ikke var i stand til at give sønnen C tilstrækkelig udfordring i det danske sprog, og at hun derfor fandt det meget vigtigt at han brugte det danske sprog så meget som muligt.

B henviste herudover til at hun ikke havde fået en fyldestgørende begrundelse for afslaget da hendes forhold ikke havde ændret sig siden første halvår af 2000 hvor hun fik bevilget socialpædagogisk friplads.

Det Sociale Nævn for Viborg Amt stadfæstede den 3. juli 2002 Thisted Kommunes af-

gørelse om afslag på socialpædagogisk friplads efter den 31. juli 2000.

Den 6. august 2002 klagede A på B's vegne til mig over kommunens og det sociale nævns afgørelser.

I brev af 8. januar 2003 bad jeg Det Sociale Nævn for Viborg Amt om at udtale sig i anledning af klagen.

Jeg henviste blandt andet til at Thisted Kommune havde truffet afgørelse om at bevilge socialpædagogisk friplads for en tidsbegrænset periode, og bad i den forbindelse det sociale nævn udtale sig nærmere om i hvilket omfang nævnet havde inddraget Sociale Meddelelser SM C-64-01 i forbindelse med sin behandling af klagen over kommunens afgørelse af 27. juni 2000.

(Ved SM C-64-01 fandt Den Sociale Ankestyrelse at der ikke var hjemmel til på forhånd at begrænse en betalingsfritagelse for et ophold i et dagtilbud til en forud fastsat periode).

Endvidere bad jeg nævnet om at oplyse om der i forbindelse med behandlingen af sagen blev indhentet yderligere oplysninger end skemaet fra skolefritidsordningen som kunne begrunde et afslag på socialpædagogisk friplads til C. Jeg bad i den forbindelse om at få oplyst i hvilket omfang B (eller A) var blevet partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19.

Den 17. januar 2003 meddelte det sociale nævn at nævnet fandt at der på baggrund af de forhold der var nævnt i henvendelsen fra mig, var grundlag for en genoptagelse af sagen.

Den 24. januar 2003 meddelte jeg nævnet at jeg – som følge af nævnets beslutning om genoptagelse – tilbagekaldte min anmodning af 8. januar 2003 om udtalelser fra kommunen og nævnet. Jeg bad samtidig om underretning om det sociale nævns afgørelse når den forelå.

Til brug for den fornyede behandling af sagen bad Det Sociale Nævn for Viborg Amt Thisted Kommune om supplerende oplysninger.

Nævnet bad kommunen om nærmere oplysninger om baggrunden for bevilling af socialpædagogisk friplads til C frem til den 31. juli 2000. Nævnet bad samtidig kommunen om at oplyse om der ved behandlingen af sagen om socialpædagogisk friplads efter den 31. juli 2000 var sket ændringer i de forhold der havde dannet grundlag for kommunens oprindelige bevilling af friplads. Kommunen blev tillige bedt om at oplyse om der ved behandlingen af sagen i juni 2000 blev indhentet yderligere oplysninger end skemaet fra skolefritidsordningen som kunne begrunde et afslag på fortsat socialpædagogisk friplads til C.

I brev af 27. marts 2003 henviste kommunen til skemaet af 4. november 1999 og et journalnotat som var en gengivelse heraf. Der forelå herudover ikke yderligere oplysninger om baggrunden for bevillingen af socialpædagogisk friplads. Ved behandlingen af sagen i juni 2000 blev der ikke indhentet yderligere oplysninger end skemaet af 31. maj 2000 fra skolefritidsordningen. Kommunen oplyste at der ikke sås at være sket ændringer i de forhold som havde dannet grundlag for kommunens oprindelige bevilling af socialpædagogisk friplads.

I brev af 11. april 2003 til B traf Det Sociale Nævn for Viborg Amt på ny afgørelse og skrev blandt andet følgende:

”Det sociale nævns tidligere afgørelse af 3. juli 2002 genoptages til fornyet behandling.

Det sociale nævn ophæver afgørelsen af 3. juli 2002, da nævnet ikke finder, at der var hjemmel til på forhånd at begrænse den socialpædagogiske friplads til Deres søn C, som De blev tildelt den 1. november 1999.

Da der ikke var sket ændringer i de forhold, der havde dannet grundlag for kommunens oprindelige bevilling af socialpædagogisk friplads, finder nævnet, at De fortsat var berettiget til socialpædagogisk friplads efter den 31. juli 2000.

Sagen hjemvises til fornyet behandling og afgørelse i Thisted Kommune med henblik på, at kommunen tager stilling til, hvor læn-

ge grundlaget for bevilling af socialpædagogisk friplads fortsat har været til stede efter den 31. juli 2000.

Afgørelsen er truffet i medfør af § 50, stk. 2, i lov om folkeskolen, jf. § 12, stk. 2, i Socialministeriets bekendtgørelse om forældrebetaling for ophold i dagtilbud til børn.

Det sociale nævn finder, at bekendtgørelsen om forældrebetaling for ophold i dagtilbud til børn ikke indeholder hjemmel til på forhånd at begrænse en tildelt friplads til en forud fastsat periode. Nævnet skal henvise til Den Sociale Ankestyrelses afgørelse, offentliggjort i SM C-64-01.

Thisted Kommune kunne således ikke på forhånd begrænse den socialpædagogiske friplads til Deres søn C, som De blev tildelt med virkning fra den 1. november 1999.

Det sociale nævn har ved afgørelsen lagt til grund, at kommunens oprindelige bevilling var begrundet i oplysningerne fra skolefritidsordningen i skema af 4. november 1999, hvor friplads anbefales under henvisning til, at De kommer fra (...), at De bor alene med C, som ikke har kontakt til sin far, samt at Deres sociale og familiære netværk er ret lille og begrænset. Det fremgår endvidere af skemaet, at skolefritidsordningen støtter Deres søn i legerelationer, ligesom han støttes i brugen af det danske sprog.

Thisted Kommune har ved brev af 27. marts 2003 oplyst, at der i juni 2000 ikke var sket ændringer i de forhold, der havde dannet grundlag for kommunens oprindelige bevilling.

Efter nævnets opfattelse, har kommunen ikke godtgjort, at betingelserne for tildeling af socialpædagogisk friplads ikke længere var til stede efter den 31. juli 2000, og De findes herefter berettiget til fortsat socialpædagogisk friplads efter den 31. juli 2000.

Thisted Kommune må, eventuelt efter indhentelse af fornyede oplysninger fra skolefritidsordningen, tage stilling til, hvor længe grundlaget for bevilling af socialpædagogisk friplads har været til stede efter den 31. juli 2000.

...

Afgørelsen er truffet af det sociale nævns formand i henhold til § 16, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1187 af 17. december 2002 om retssikkerhed på det sociale område mv."

Thisted Kommune traf herefter den 7. maj 2003 følgende afgørelse:

"I henhold til afgørelse i Det Sociale Nævn i Viborg Amt af 11. april 2003 vedr. sag om bevilling af friplads for C tilbagebetales hermed det i perioden 1/8 2000 – 31/3 2003 i alt 32 måneder opkrævede beløb inkl. påløbne renter.

Beløbet udgør kr. 35.992,55 hvilket fremgår af vedlagte oversigt over beregningen af tilbagebetalingen."

Thisted Kommune meddelte mig i brev af 1. juni 2003 at det sociale nævns afgørelse af 11. april 2003 var taget til efterretning, og jeg foretog mig herefter ikke mere i sagen.

13-7. Afslag på varmetillæg med tilbagevirkende kraft

Hjemmel. Tidspunktet for ydelse af personligt tillæg. Det socialretlige princip om forudgående ansøgning

Forvaltningsret 12.1 – 12.2 – 123.1 – 25.2 – 25.9.

En mand søgte om førtidspension den 16. december 1997. Han fik tildelt pension den 9. marts 2000 med virkning fra den 1. april 1998. Den 28. marts 2000 søgte han om personligt tillæg til bl.a. allerede afholdte varmeudgifter med tilbagevirkende kraft fra den 1. april 1998.

Kommunen afslog ansøgningen – et afslag som det sociale nævnet tiltrådte.

Ombudsmanden fortolkede pensionslovens § 17, stk. 5, sådan at personligt tillæg kan ydes med virkning fra det tidspunkt hvorfra pensionen tilkendes, det vil i den foreliggende sag sige fra den 1. april 1998.

Ombudsmanden udtalte at afgørelser om varmetillæg skulle træffes med hjemmel i pensionslovens § 17, stk. 2, 1. pkt.

Ombudsmanden mente ikke at der i sagen kunne stilles krav om forudgående ansøgning. Ombudsmanden fremkom i den forbindelse med en række generelle bemærkninger om det socialretlige princip om forudgående ansøgning, herunder hvilke hensyn der bar det, og hvilke hensyn der kunne begrunde undtagelse fra det.

Ombudsmanden henstillede til nævnet at nævnet genoptog behandlingen af sagen således at manden kunne få udbetalt varmetillæg for perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000. (J.nr. 2001-0928-042).

Af materialet i sagen fremgår bl.a. at A ansøgte om førtidspension den 16. december 1997.

Den 1. februar 2000 klagede B på vegne af sin bror, A, til Valby Bydel over sagsbehandlingen i pensionssagen.

Bydelen tilkendte den 9. marts 2000 A forhøjet almindelig pension med virkning fra den 1. april 1998. Pensionstilkendelsen skete i medfør af pensionslovens § 14, stk. 3, nr. 1. A havde i perioden fra den 1. april 1998 til 31. marts 2000 modtaget kontanthjælp.

På et møde den 28. marts 2000 søgte A om personligt tillæg til allerede afholdte medicin- og varmeudgifter med tilbagevirkende kraft fra den 1. april 1998. Af bydelens notat om mødet fremgår bl.a.:

”Pens. møder til førstegangssamtale. –

...

Pens. instr. om div. personlige tillæg og retningslinier for ansøgning herom. – Ønsker snarest muligt tilsendt medicinkort.

Pens. har afleveret varmeregnskaber for de seneste 3 år. – Instr. om at løbende tilskud først kan iværksættes til kørsel 1/6-00 med virkning 1/4-00. – Pens. oplyser, at han synes sagsbehandlingstiden har været urimelig og føler, at han på en måde straffes, idet han ikke har fået tilskud til medicin og varme i den mellemliggende periode. Det skønnes ikke rimeligt, at yde pgl. hj. til medicin med tilb.virkende kraft, idet han nu på ansøgningstidspunktet ikke er tynget af udgifterne. Medicinen er købt løbende og han vil fremover modt. tilskud.

Det må dog overvejes om hvorvidt der kan modregnes løbende varmemhj. i den tilb.bet.pl. kontanthj., der er ydet ham til ejerlejl.”

Den 30. marts 2000 afslog bydelen telefonisk at yde A personligt tillæg, jf. pensionslovens § 17. Begrundelsen var at udgifterne allerede var afholdt.

I brev af 3. april 2000 klagede B på vegne af sin bror, A, over afgørelsen til bydelen. B anførte bl.a. følgende:

“(Sagsbehandler) har i sidste uge telefonisk oplyst, at (A) ikke kan få udbetalt personligt tillæg med tilbagevirkende kraft. (A) er tilkendt almindelig forhøjet førtidspension med virkning fra 1.4.1998, dette må selvsagt indebære, at han retmæssigt udbetales det fulde beløb, han har været berettiget til i hele den pågældende periode inklusive personlige tillæg. Det skal for god ordens skyld nævnes, at hans økonomi har været den samme i hele perioden – han har med andre ord levet udelukkende af bistandshjælp.

Da pensionen er sammensat af et grundbeløb samt en række personlige tillæg, der er indtægtsbestemte, er det ikke rimeligt, at (A) skal gå glip af de personlige tillæg, han har været berettiget til, blot fordi han har været udsat for en urimelig lang og uacceptabel sagbehandling i opfølgingsgruppen.”

Bydelen fastholdt afgørelsen og videresendte klagen til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner med brev af 19. april 2000. Af den revurdering af afgørelsen som bydelen ifølge journalarket foretog den 10. april 2000, fremgår bl.a.:

”Revurdering: Pensionisten skønnes ikke særligt vanskeligt stillet på ansøgningstidspunktet den 28/3-00, idet han har betalt medicin løbende (ville kunne have søgt om hjælp hertil i kontanthj. – men har ikke gjort det). – Har ligeledes løbende betalt sin aconto varmeudg. på kr. 450,- mdl. Har også ved henvendelsen betalt efterregn. varme på kr. 1.525,65. Afslag fastholdes. – Pens. tilskrevet om, at klage videre sendes til Det Sociale Nævn. – Det Sociale Nævn tilskrevet og vedlagt akter. Statistikskema udfyldt.

Enig i at afgørelsen bør fastholdes, idet pgl. har haft mulighed for at søge om tilskud til medicin i.h.t. lov om aktiv socialpolitik § 82, samt tilskud til ekstra varmeudgifter i.h.t. lov om aktiv socialpolitik § 81, såfremt en vurdering af pgl.’s økonomiske forhold

ville have gjort ham berettiget. Pgl. har dog ikke søgt om tilskud til ovennævnte udgifter via lov om aktiv socialpolitik.”

Den 8. december 2000 stadfæstede det sociale nævn bydelens afslag på personligt tillæg. Nævnet anførte bl.a. følgende:

”Nævnet finder ikke grundlag for at tilside-sætte Valby Bydels vurdering af, at der ikke kan ydes og udbetales Dem personlige tillæg med tilbagevirkende kraft.

Nævnet tiltræder således bydelens afgørelse.

Nævnet har herved lagt til grund, at personlige tillæg tidligst kan ydes og udbetales med virkning fra tidspunkt, hvor der er tilkendt social pension, ligesom personlige tillæg alene ydes efter ansøgning, hvorefter afgørelse i hver enkelt sag træffes efter en nærmere konkret, individuel vurdering af pensionistens samlede økonomiske forhold.

Der kan således ikke på nuværende ansøgningstidspunkt ydes personlige tillæg til dækning af allerede afholdte udgifter.

Nævnet har lagt vægt på, at udgifterne er betalt, samt at personligt tillæg er en subsidiær ydelse.

Nævnet skal bemærke, at der heller ikke kan ydes tilskud efter aktivlovens § 81 og § 82 til udgifter, som er påtaget inden ansøgning.”

Lovgrundlaget for afgørelsen var pensionslovens § 17, pkt. 90 og 91 i Socialministeriets vejledning af 10. marts 1998 samt aktivlovens § 81, § 82 og § 88.

Den 21. december 2000 henvendte B sig til mig om sagen. Med brev af 18. januar 2001 indsendte hun yderligere materiale til mig om sagen.

Jeg forstod B’s henvendelse som en klage over myndighedernes afslag af 30. marts 2000 og 8. december 2000 på personligt tillæg og som en klage over sagsbehandlingen generelt i sagen.

Den 26. januar 2001 sendte jeg en kopi af brevene af 21. december 2000 og 18. januar 2001 med bilag videre til det sociale nævn

som en klage fra B over nævnets afgørelse, herunder sagsbehandlingen i denne sag. Da sagen således stadig verserede, mente jeg at det var mest hensigtsmæssigt at jeg ikke på daværende tidspunkt behandlede klagen over den sagsbehandling der ikke direkte knyttede sig til sagen om personligt tillæg, men dog til A's pensions sag i øvrigt (mit j.nr. 2000-3911-042).

Med brev af 22. februar 2001 svarede nævnet B. Nævnet fastholdt i den forbindelse sin afgørelse af 8. december 2000 med den tidligere begrundelse. Med hensyn til klagen over nævnets sagsbehandlingstid oplyste nævnet at sagsbehandlingstiden var begrundet i at nævnet behandlede et meget stort antal sager hvorfor det ikke havde været muligt for nævnet at afgøre sagen inden for de angivne 5 måneder, hvilket nævnet beklagede. Nævnet sendte herefter sagen til Den Sociale Ankestyrelse til behandling.

I brev af 12. marts 2001 afviste Ankestyrelsen at behandle sagen om personligt tillæg. Ankestyrelsen begrundede afvisningen på følgende måde:

"...

Ankestyrelsen finder, at sagen ikke har principiel eller generel betydning.

Begrundelsen herfor er, at det fremgår af § 17, stk. 1 i lov om social pension og af socialministeriets vejledning af 10. marts 1998, at personligt tillæg tidligst kan ydes og udbetales med virkning fra det tidspunkt, hvor der er tilkendt social pension. Personligt tillæg kan kun ydes efter ansøgning.

Om disse betingelser er opfyldte, beror på en konkret vurdering af, fra hvilket tidspunkt De har fået tilkendt pension fra.

Tilsvarende regler om, at der ikke kan ydes tilskud til udgifter, som er påtaget inden ansøgning fremgår af aktivlovens § 81 og § 82.

Nævnets afgørelse strider ikke på det foreliggende grundlag imod Ankestyrelsens praksis.

...

Ankestyrelsen skal med hensyn til det, der er anført i klagen om den langsomme sagsbehandlingstid, bemærke, at dette ikke giver anledning til at antage sagen til principiel eller generel behandling. Herudover kan Ankestyrelsen henvise til, at klage over bydelens langsomme sagsbehandling kan indgives til formanden for Bydelrådet.

..."

Retsgrundlaget for afgørelsen vedrørende personligt tillæg var pensionslovens § 17, stk. 1-3.

Den 14. marts 2001 henvendte B sig på ny til mig. Hun fastholdt i den forbindelse klagen af 21. december 2000.

I brev af 11. april 2001 anmodede jeg det sociale nævn om udlån af sagens akter og om nævnets eventuelle bemærkninger til klagen.

Nævnet svarede den 8. maj 2001. Nævnet anførte bl.a. følgende:

"Nævnet skal udover at henvise til begrundelsen i sin afgørelse af 8. december 2000 samt bemærkningen vedrørende sagsbehandlingstiden i oversendelsesskrivelsen af 22. februar 2001 til Ankestyrelsen anføre, at afgørelsen ses at være truffet i overensstemmelse med de gældende regler herom i pensionsloven og aktivloven.

Nævnet skal bemærke, at (A) ikke har været afskåret fra at søge om tilskud i den omhandlede periode, idet han under hele forløbet af pensions sagen har modtaget kontanthjælp og derfor i hele denne periode har haft mulighed for at søge om hjælp til enkeltudgifter efter aktivloven, hvilket han dog ikke har benyttet sig af.

Sagsbehandlingstiden ses således ikke at have haft økonomiske konsekvenser for (A) i form af forringede muligheder for at søge tilskud til rimeligt begrundede/nødvendige udgifter til varme og medicin m.v."

Med brev af 14. maj 2001 kom B med en række kommentarer til nævnets brev af 8. maj 2001. B anførte bl.a. at det var indlysende at hendes bror ville have søgt om diverse til-

skud hvis han var blevet oplyst om at der var mulighed herfor. B anførte endvidere:

"...

Det mest sørgelige i denne sag er, at *absolut ingen* der har haft med den at gøre har været i stand til tage et ansvar. (A) har aldrig været kaldt til en samtale, hvor hans økonomiske situation er blevet diskuteret, ej heller er han blevet oplyst om, at der var mulighed for at søge om eventuelle tilskud. Det kan vel ikke forventes, at alle borgere kan diverse love udenad. Det er som bekendt sagsbehandlerens opgave at informere om mulighederne (oplysningspligt) og ikke at tilbageholde oplysninger.

"..."

Den 29. august 2001 skrev jeg følgende til B:

"...

2. Pensionssagen

...

I dag har jeg derfor sendt en kopi af Deres breve af 21. december 2000, 14. marts 2001 og 14. maj 2001 samt af den oversigt som var vedlagt brevet af 14. maj 2001, videre til Valby Bydel således at bydelen kan besvare de foreliggende klagepunkter vedrørende bydelens sagsbehandling. Materialet er også sendt til bydelen som en anmodning fra Dem om at bydelen svarer på Deres brev af 1. februar 2000.

...

3. Vejledning i sagen om kontanthjælp

...

Kopien af Deres brev af 14. maj 2001 er derfor ligeledes sendt til Valby Bydel så bydelen kan besvare Deres klage over manglende vejledning.

...

4. Sagen om personligt tillæg

I sagen om personligt tillæg klager De bl.a. over afslagene af 30. marts 2000 og 8. december 2000 på personligt tillæg.

I dag har jeg bedt det sociale nævn om en supplerende udtalelse, ligesom jeg har bedt nævnet om forinden at indhente en udtalelse fra Valby Bydel om sagen. Endvidere har jeg

bedt myndighederne om udlån af eventuelle yderligere akter i sagen.

"..."

Af mit samtidige brev til nævnet fremgår:

"...

Jeg har forstået myndighedernes afgørelser om personligt tillæg således at der er tale om afslag på personligt tillæg til medicin- og varmeudgifter i perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000. (A) havde på ansøgningstidspunktet afholdt udgifterne, men ønskede personligt tillæg med tilbagevirkende kraft i den nævnte periode. Begrundelsen for ansøgningen var at det for så vidt angår tildeling af personligt tillæg ikke skulle komme (A) til skade at pensionssagen var trukket ud. Jeg bemærker at (A) den 16. december 1997 søgte om pension, og at han den 9. marts 2000 med virkning fra den 1. april 1998 blev tilkendt pension. Jeg bemærker ligeledes at det fremgår af de akter som jeg har modtaget fra nævnet og bydelen om sagen, at (A) med virkning fra den 1. april 2000 var berettiget til personligt tillæg til varmeudgifter.

På den baggrund beder jeg om at myndighederne i udtalelserne bl.a. redegør nærmere for afslaget på personligt tillæg til varmeudgifter i perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000. I den forbindelse beder jeg om at myndighederne ligeledes redegør nærmere for retsgrundlaget for afslaget på personligt tillæg til varmeudgifter.

"..."

Den 30. oktober 2001 udtalte bydelen sig. Af udtalelsen fremgår:

"...

Afslag på personlige tillæg med tilbagevirkende kraft er truffet jfr. PL § 17 stk. 1. Lovhenvvisning er ikke påført revurderingskrivelsen af den 10. april 2001. Skriftligt afslag er ikke sendt pensionisten, idet han ikke anmodede herom ved den telefoniske henvendelse af den 30/3-2000.

Ved pensionistens henvendelse den 28/3-2000 havde han hidtil modtaget kontant-

hjælp. Kontanthjælpen blev bragt til ophør den 31/3-00 i forbindelse med, at pågældende blev tilkendt pension med tilbagevirkende kraft.

Pensionisten modtager således sin første pension den 31. marts 2000 dækkende perioden 1/4-30/4-2000.

Personligt tillæg jfr. pensionslovens § 17 stk. 1 kan efter ansøgning ydes til pensionister, hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige.

Ved pensionistens henvendelse den 28/3-2000 blev det vurderet, at pensionisten opfyldte betingelserne for ydelse af personligt tillæg til varme og medicin, hvorfor han blev oplyst om, at der kunne ydes ham hjælp til disse udgifter med fremadvirkende kraft.

..."

Nævnet udtalte sig i brev af 7. november 2001. Af udtalelsen fremgår:

"...

Nævnet skal på baggrund af (B)'s kommentarer af 14. maj 2001 vedlagt en såkaldt journal – en oversigt med tilhørende redegørelse – til nævnets udtalelse af 8. maj 2001 supplerende udtale, at som det fremgår af aktivlovens § 88 kan en person normalt ikke få hjælp til udgifter, som den pågældende har påtaget sig, inden vedkommende har ansøgt kommunen om hjælp.

Det er således en forudsætning for, at kommunen kan vurdere om en person har behov for økonomisk hjælp til enkeltudgifter, at der er ansøgt herom, ligesom dette er en forudsætning for tildeling af personlige tillæg.

Endvidere skal bemærkes, at såvel tilskud efter aktivlovens §§ 81 og 82 som personlige tillæg efter pensionslovens dagældende § 17, stk. 1 er subsidiaire ydelser, idet leveomkostninger forudsættes dækket af henholdsvis det udbetalte forsørgelsesgrundlag i form af henholdsvis kontanthjælp og pension.

Med henvisning til den vedlagte journal med redegørelse fra (B), skal det med hensyn til den del af redegørelsen der er dateret 4. december 2000 bemærkes, at oplysnings-

pligt påhviler ansøger om/modtager af hjælp i form af sociale ydelser jfr. retssikkerhedslovens §§ 10 og 11.

Endvidere skal kommunen efter retssikkerhedslovens § 5 behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning.

Der ses ikke i den omhandlede periode at have været henvendelser om økonomisk hjælp til enkeltudgifter udover ansøgning om hjælp til tandbehandling, som (A) blev bevilget på grundlag af en konkret vurdering af hans økonomiske forhold.

Som det oplyses i udtalelse af 30. oktober 2001 fra Valby Bydel, hvortil der henvises, mødte (A) første gang i afdelingen for førtidspension den 28. marts 2000, hvor han gav udtryk for, at han mente, at han på en måde blev 'straffet økonomisk' for den langsomme sagsbehandling, idet han ikke havde fået hjælp til medicin og varme i perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000, hvor han var blevet forsørget via kontanthjælp.

Det oplyses også i udtalelsen, at det ved (A)'s henvendelse den 28. marts 2000 blev vurderet, at han opfyldte betingelserne for ydelse af personligt tillæg til varme og medicin, hvorfor han blev oplyst om, at der kunne ydes ham hjælp til disse udgifter med fremadvirkende kraft.

Det oplyses endvidere i udtalelsen, at (A) den 30. marts 2000 blev telefonisk underrettet om, at der ikke kunne ydes ham personlige tillæg jfr. pensionslovens dagældende § 17, stk. 1 med tilbagevirkende kraft, idet han ville kunne have modtaget hjælp til medicin- og varmeudgifter efter aktivlovens §§ 81 og 82, såfremt han havde rettet henvendelse til kontanthjælpsafdelingen på tidspunktet, hvor disse udgifter forfaldt.

Det fremgår af pensionslovens dagældende § 17, stk. 5 således, at personligt tillæg efter stk. 1-4 tidligst kan ydes med virkning fra det tidspunkt, hvor pensionen efter §§ 12, 14 og 16 er tilkendt.

§ 17, stk. 5 blev indsat i lovens § 17/overflyttet fra pensionslovens dagældende § 33, stk. 3 ved ændringslov nr. 456 af 10. juni 1997. Det blev hermed præciseret, at ydelse af personligt tillæg er afhængigt af, at pågældende har fået tilkendt social pension.

Nævnet skal herved henvide til Socialministeriets vejledning af 10. marts 1998 om social pension, pkt. 90 vedrørende tildelingstidspunkt jfr. pensionslovens dagældende § 17, stk. 5, hvoraf det fremgår, at ydelse af personligt tillæg således er afhængigt af, at pågældende har fået tilkendt social pension, at personligt tillæg ydes efter ansøgning, samt at personligt tillæg er en subsidiær ydelse.

..."

B kommenterede udtalelserne den 7. december 2001. B anførte bl.a. at hvis A var blevet vejledt og rådgivet, ville han selvsagt have søgt om den hjælp han var berettiget til på det pågældende tidspunkt.

Jeg sendte en kopi af kommentarerne til det sociale nævns orientering den 11. januar 2002. Jeg oplyste samtidig at jeg ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

Den 6. februar 2002 modtog jeg et brev fra Lokalcenter Valby med en kopi af lokalcenterets brev af 5. februar 2002 til B. Af sidstnævnte brev fremgår:

"...

Indledningsvis skal det beklages, at du har måttet [vente] urimeligt længe på en redegørelse om forløbet – et forhold, der meget skal beklages.

Sagen blev afgjort den 9. marts 2000, hvor din bror bliver tilkendt pension i henhold til pensionslovens § 14, stk. 3 nr. 1 med virkning fra 1.4.1998.

Lokalcentret Valby skal beklage, at der har været tale om en meget langvarig sagsbehandling, der desværre dels beror på flere sagsbehandlerskift og dels en langvarig behandling af sagen i forbindelse med den endelige graduering af pensionsgraden, hvor der er tale om indhentelse af lægeakter fra

dels somatiske og psykiatriske hospitalsafdelinger, hvor din bror har været til behandling.

Jeg har nu gennemgået sagsforløbet og kan se, at sagsbehandleren umiddelbart efter at sagen er rejst indhenter relevante lægelige oplysninger.

Din bror bliver indkaldt til en samtale med Valby Bydels psykiatriske lægekonsulent i marts måned 1998 til en psykiatrisk vurdering om den varige nedsættelse af erhvervsevnen i relation til tilkendelse af førtidspension.

Pensionsansøgningen behandles igen på et såkaldt for-møde i Valby bydels pensionsteam i maj 1999, hvor det besluttes at der skal indhentes en speciallægeerklæring fra en reumatolog for at belyse din brors klager over rygsmerter.

Sagen vurderes af Bydelens somatiske lægekonsulent i febr. 2000 samt endelig igen i marts 2000 af psykiatrisk lægekonsulent, kort før den endelige beslutning i sagen træffes.

I forbindelse med de tidligere nævnte sagsbehandlerskift er der desværre hengået for lang tid med den samlede sagsbehandling.

En sagsbehandlingstid på mere end to år er ikke rimelig og absolut ikke god forvaltningsskik og jeg skal beklage, at der ikke tidligere blev truffet en afgørelse i din brors pensionssag.

Du beskriver videre i din klage til Ombudsmanden, at din bror ikke har været til samtale omkring sine økonomiske forhold i forbindelse med udbetaling af sin kontanthjælp og derved er blevet vejledt om evt. mulighed for hjælp til eksempelvis enkeltudgifter som tandbehandling, varmeudgift m.v.

Hjælp til enkeltudgifter behandles efter ansøgning efter aktivlovens § 81 og § 82, din bror har konkret fået tilskud til tandbehandling i december 1999, hvor der udstedes tandlægekort til behandlende tandlæge til

dækning af behandlingsoverslag på kr. 2.197, -

Endelig bliver der i marts 2000 afregnet kr. 863,- til tandbehandling til den behandlende tandlæge, som afslutning på den bevilgede tandbehandling fra december 1999, idet der var tale om to overslag på tandbehandling.

Der har ikke været tale om yderligere hjælp til enkelttydelser i kontanthjælpsperioden, der løber frem til marts 2000, hvor der træffes afgørelse om tilkendelse af pension. Din bror har ikke rettet henvendelse til forvaltningen med anmodning herom, udover den her nævnte ansøgning om hjælp til tandbehandling.

Det skal endvidere bemærkes, at leveomkostninger forudsættes dækket af det udbetalte forsørgelsesgrundlag i dette tilfælde kontanthjælpen.

Som det er dig bekendt har Valby Bydel den 30. oktober 2001 sendt uddybende besvarelse af din klage over – tilkendelsestidspunktet af personlige tillæg – til Den sociale Sikringsstyrelse.

Afslutningsvis skal det igen beklages, at der har været tale om så langvarigt et sagsforløb i forbindelse med behandlingen af din brors pensionssag.

..."

Den 26. november 2002 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen hvoraf følgende bl.a. fremgår:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"Jeg har i denne foreløbige redegørelse koncentreret mig om hvorvidt (A) har ret til personligt tillæg til betaling af varmeudgifter i perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000, og jeg foretager mig derfor foreløbig ikke noget vedrørende de øvrige spørgsmål i sagen. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Heraf fremgår at ombudsmanden afgør om en klage

giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Retsgrundlaget

De regler som (A)'s sag skal afgøres efter, findes i lovbekendtgørelse nr. 22 af 14. januar 1998 om social pension som senest ændret ved lov nr. 287 af 12. maj 1999. § 17 havde herefter følgende ordlyd:

'§ 17. Personligt tillæg kan udbetales til pensionister, hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige.

Stk. 2. Der ydes personligt tillæg til betaling af varmeudgifter. Socialministeren fastsætter nærmere regler herom, herunder om egenbetaling. Socialministeren fastsætter endvidere regler om, at kommunalbestyrelsen kan yde varmetillæg med et højere beløb end fastsat i reglerne efter 2. pkt.

Stk. 3. Ud over personligt tillæg efter stk. 1 og 2 kan der undtagelsesvis ydes personligt tillæg, hvis pensionistens økonomiske forhold er ganske særlig vanskelige.

Stk. 4. Ud over personligt tillæg efter stk. 2 ydes der til pensionister uanset deres økonomiske forhold et tillæg til udgifter til petroleum, når anvendelse af petroleum i dunke på højst 10 l er en nødvendig opvarmningsform i deres bolig. Tillægget svarer til afgiften på petroleum i henhold til lov om energiafgift af mineralolieprodukter m.v. og lov om kuldioxidafgift af visse olieprodukter med tillæg af merværdiafgift og kan højst ydes for 2.000 l petroleum i dunk om året pr. husstand.

Stk. 5. Personligt tillæg efter stk. 1-4 kan tidligst ydes med virkning fra det tidspunkt, hvor pensionen efter §§ 12, 14 og 16 er tilkendt.'

Ifølge lov nr. 217 af 16. maj 1984 havde § 17, § 33, stk. 1, og § 35, stk. 1, følgende ordlyd:

'§ 17. Personligt tillæg kan udbetales til pensionister, hvis økonomiske forhold er ganske særlig vanskelige.

Stk. 2. Personligt tillæg til varmeudgifter kan udbetales til pensionister, hvis økonomiske forhold er ganske særlig vanskelige på grund af høje varmeudgifter.

...

§ 33. Pension udbetales månedsvist forud fra den 1. måneden efter, at lovens betingelser er opfyldt, dog tidligst fra den 1. i måneden efter, at der er ansøgt om pension.

...

§ 35. Forskud på pension efter § 14 udbetales, hvis det skønnes sandsynligt, at ansøgeren får tilkendt pension. Forskud udbetales inden for de beløb, som pensionen forventes at udgøre.'

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 35, stk. 1, fremgår (Folketingstidende 1983-84, tillæg A, sp. 710):

'Efter forslaget til § 35, stk. 1, kan der udbetales forskud på førtidspension, hvis det skønnes sandsynligt, at ansøgeren får tilkendt pension. Efter de gældende bestemmelser er det en betingelse for forskud på pension, at det skønnes overvejende sandsynligt, at pension vil blive tilkendt. Ved at opgive kravet om overvejende sandsynlighed bliver det muligt at udbetale forskud i alle tilfælde, hvor der er rimelige udsigter til at ansøgningen kan imødekommes.

Lempelsen, der bl.a. er foreslået af kommunerne, har til formål at reducere antallet af sager, hvor der ydes underholdshjælp efter bilstandsloven til ansøgeren om pension. Det er ofte vanskeligt for kommunerne at inddrive kontanthjælpen når pensionen udbetales med tilbagevirkende kraft. Problemerne skyldes bl.a. de gældende skatteregler, og at der ikke er mulighed for at modregne kravet på tilbagebetaling af bilstandshjælp i pensionistens krav på overskydende skat.

...'

Socialministeren fremsatte den 3. december 1986 forslag til lov om ændring af lov om social pension, herunder følgende

forslag til ændret affattelse af § 17 (Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 2419):

§ 17. Personligt tillæg kan udbetales til pensionister, hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige.

Stk. 2. Der kan ydes personligt tillæg til betaling af udgifter til varig hjemmehjælp, hvor betalingen er fastsat efter lov om social bistand.

Stk. 3. Der kan ydes personligt tillæg til betaling af varmeudgifter. Socialministeren fastsætter nærmere regler herom, herunder om egenbetaling.

Stk. 4. Ud over personligt tillæg efter stk. 1 og 3 kan der undtagelsesvis ydes personligt tillæg, hvis pensionistens økonomiske forhold er ganske særlig vanskelige.'

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår (Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 2427):

'...

Efter forslaget vil varmemhjælpen ligeledes fra 1988 blive ydet efter bindende regler med samme aftrapning som de personlige tillæg i øvrigt.

Det foreslås, at de nærmere regler herom fastsættes administrativt. Det er hensigten, at der skal kunne ydes varmemhjælp til alle pensionister, der ikke har ekstraindtægter ud over 40.000 kr. for enlige og 60.000 kr. for ægtepar. Der forudsættes fastsat en egenbetaling, således at pensionisten er interesseret i forbrugets størrelse. Det er ligeledes hensigten, at der efter de bindende regler ikke skal ydes hjælp, når varmeudgifterne ligger under en vis grænse, og at der også skal gælde en grænse for, hvor stort et beløb der kan ydes.

...'

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 17, stk. 3, om varmetillæg fremgår (Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 2431f):

'Efter den hidtidige bestemmelse om varmemhjælp i lovens § 17, stk. 2, ydes der

varmehjælp til pensionister efter et skøn udøvet af det sociale udvalg.

...

Da det ved flere undersøgelser har vist sig, at rådighedsbeløbet ikke er blevet brugt fuldt ud af kommunerne – og da det fra flere oplysninger, der er fremkommet i den seneste tid, er meget der tyder på, at der også kommunerne imellem kan være stor forskel i praksis for tildeling og beregning af personlige tillæg til varmeudgifter, foreslås der nu fastsat bindende regler for ydelsen af hjælp til betaling af pensionisternes varmeudgifter.

Den nærmere fastsættelse af reglerne vil ske i form af en bekendtgørelse. Det vil heri, for så vidt angår tildeling, blive fastsat, at pensionister efter ansøgning kan modtage personlige tillæg til dækning af varmeudgifter i det omfang, de økonomiske forhold giver grundlag herfor. Det vil sige, at der i princippet ville kunne ydes varmehjælp til alle pensionister, der ikke har ekstraindtægter ud over 40.000 kr. for enlige og 60.000 kr. for ægtepar, jf. forslagens § 1, nr. 9.

Reglerne for beregning af varmehjælpen vil tage udgangspunkt i resultatet af en undersøgelse af pensionisternes varmeudgifter m.v., der for øjeblikket er i gang, og som forventes afsluttet i løbet af foråret 1987. Det forudsættes, at der fastsættes en egenbetaling, således at pensionisterne får en egeninteresse i at begrænse forbrugets størrelse. Det er endvidere hensigten at fastsætte en minimumsgrænse for varmeudgifternes størrelse, under hvilken der ikke gives tilskud til varmeudgifter samt en maximumsgrænse for størrelsen af de varmeudgifter, der kan ydes hjælp til. Det tilsigtes herved, at alle pensionister uden betydelige ekstraindtægter får varmetilskud, og at pensionister uden ekstraindtægter ikke generelt stilles dårligere end efter de nuværende vejledende retningslinier. Skulle der i undtagelsestilfælde være tale om særligt

høje varmeudgifter i forhold til indkomsten for den enkelte pensionist, er der mulighed for at supplere tilskuddet efter forslagens § 17, stk. 4, jf. det følgende afsnit.'

Under udvalgsbehandlingen i Folketinget udgik bestemmelsen i lovforslagets § 17, stk. 2. Herudover udgik ordet 'kan' af bestemmelsen om varmetillæg. Af bemærkningerne vedrørende sidstnævnte ændring fremgår (Folketingstidende 1986-87, tillæg B, sp. 2150):

'For at undgå enhver tvivl om, hvorledes personlige tillæg til dækning af varmeudgifter skal ydes og beregnes, foreslås det, at ordet 'kan' udgår. Det ønskes hermed præciseret, at der ikke ud over de regler, der fastsættes af socialministeren i henhold til bemyndigelsesbestemmelsen, skal kunne foretages en skønsmæssig vurdering af kommunerne i de enkelte sager, dog bortset fra eventuel hjælp efter lovforslagets § 17, stk. 4, der bliver stk. 3.'

Ændringerne af § 17 blev vedtaget ved lov nr. 390 af 10. juni 1987.

Ved lov nr. 868 af 23. december 1987 blev der indsat et nyt punktum i bestemmelsen om varmetillæg i § 17, stk. 2, om at socialministeren endvidere fastsætter regler om at det sociale udvalg kan yde varmetillæg med et højere beløb end fastsat i reglerne efter 2. pkt. Formålet med ændringen var at sikre at nogle pensionister fra den 1. januar 1988 ikke fik et mindre varmetillæg end hidtil, hvorfor der blev indført lovhjemmel til at det sociale udvalg kunne beslutte at yde varmetillæg med et højere beløb end efter de generelle regler socialministeren fastsatte. Det var således en forudsætning at pensionisterne ikke blev stillet dårligere end efter de regler der blev fastsat af socialministeren (Folketingstidende 1987-88, tillæg A, sp. 1411).

Socialministeren foreslog den 16. januar 1991 bl.a. at pensionslovens § 33, stk. 1, fik følgende nye affattelse (Folketingstidende 1990-91, 2. samling, tillæg A, sp. 1102):

‘§ 33. Pension udbetales månedsvis forud fra den 1. i måneden efter, at der er ansøgt om pension, og lovens betingelser er opfyldt. Pension til personer under 67 år kan dog tidligst udbetales fra den 1. i måneden efter, at der er truffet afgørelse om pension.’

Af bemærkningerne hertil fremgår (Folketingstidende 1990-91, 2. samling, tillæg A, sp. 1129):

‘Det foreslås at ændre det tidspunkt, hvorfra pensionen til personer under 67 år kan udbetales, fra ansøgningstidspunktet til afgørelsestidspunktet.

Efter de gældende regler udbetales pensionen fra den 1. i måneden efter, at lovens betingelser er opfyldt, dog tidligst fra den 1. i måneden efter, at der er søgt om pension. Hvis der træffes afgørelse om pension, sker der efterbetaling af den pension, der er ret til i perioden fra ansøgningen til afgørelsen.

Efter forslaget kan pension tidligst udbetales fra den 1. i måneden efter, at der er truffet afgørelse om pension.

Den hidtidige regel har givet anledning til store administrative og forståelsesmæssige problemer. Forslaget vil således medføre, at komplicerede sager om modregning i efterbetalingen af førtidspension undgås, hvis der i ansøgningsperioden er ydet andre sociale ydelser, fx kontanthjælp efter bilstandsloven. Der vil fortsat være mulighed for at modtage sociale ydelser i den periode, hvor ansøgningen behandles.

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om at ophæve adgangen til at yde forskud på førtidspension. Der henvises til bemærkningerne til nr. 8 [bemærkningerne til forslaget om ophævelse af § 35; min bemærkning].

Den gældende regel om udbetaling af folkepension fra den 1. i måneden efter ansøgningen opretholdes.’

Af bemærkningerne til forslaget om ophævelse af § 35 fremgår (Folketingstidende 1990-91, 2. samling, tillæg A, sp. 1129f):

‘Det foreslås at ophæve bestemmelsen om adgangen til at udbetale forskud på pension. Den gældende bestemmelse anvendes i tilfælde, hvor kommunen anser det for sandsynligt, at revaliderings- og pensionsnævnet vil tilkende pension. Fra det tidspunkt, kommunen indstiller ansøgeren til pension, ydes forskud svarende til den forventede pension under sagens behandling i revaliderings- og pensionsnævnet.

Baggrunden for forslaget er, at kommunen ikke længere skal afgive indstilling til revaliderings- og pensionsnævnet, men i stedet selv træffe afgørelsen.

Forslaget vil medføre en administrativ forenkling, idet der efter gældende regler skal ske efterbetaling eller afkorting/omkontering, når der tilkendes en større eller mindre pension, end der er udbetalt forskud på. Hvis der gives afslag på pension, sker der omkontering af forskuddet til kontanthjælp efter bilstandsloven med deraf følgende konsekvenser for skattebeholdningen.’

Under udvalgsbehandlingen blev det foreslået at ordene ‘til personer under 67 år’ i den foreslåede nye affattelse af § 33 blev ændret til ‘efter § 14, stk. 3’, således at det kun var personer som fik tilkendt pension efter § 14, stk. 3, som tidligst kunne få udbetalt pension fra den 1. i måneden efter at der var truffet afgørelse om pension. Det blev endvidere foreslået at ordene ‘, stk. 1 og 2,’ blev indsat i den gældende affattelse af § 35, stk. 1, efter ‘Forskud på pension efter § 14’. Om baggrunden herfor anføres at adgangen til at udbetale forskud på førtidspension opretholdes når kommunen anser det for sandsynligt at revaliderings- og pensionsnævnet vil tilkende mellemste eller højeste førtidspension (Folketingstidende 1990-91, 2. samling, tillæg B, sp. 1065).

Disse ændringer af § 33 og § 35, stk. 1, blev vedtaget ved lov nr. 399 af 6. juni 1991.

Ved lov nr. 1108 af 20. december 1995 blev § 33, stk. 1, ophævet, og i stedet blev der indsat følgende nye stykker:

‘§ 33. Pension udbetales månedsvis forud fra den 1. i måneden efter, at der er ansøgt om pension, og at lovens betingelser er opfyldt.

Stk. 2. Pension tilkendt efter §§ 14, 16 og 18 udbetales med virkning fra den 1. i måneden efter, at der er truffet afgørelse om pension, dog senest med virkning fra den 1. i måneden efter, at der er forløbet 3 måneder fra ansøgningstidspunktet. Pensionen, jf. 1. pkt., udbetales tidligst fra den 1. i måneden, efter at betingelserne for tilkendelse af pension efter §§ 14, 16 og 18 er opfyldt.

Stk. 3. Personligt tillæg efter § 17 kan tidligst udbetales med virkning fra det tidspunkt, hvor pensionen efter §§ 12, 14 og 16 er tilkendt.’

Den hidtil gældende regel i § 33, stk. 2, blev herefter § 33, stk. 4. Samtidig blev der indsat et 3. pkt. i § 35, stk. 1, om at forskud tidligst kan udbetales fra den 1. i måneden efter at der er forløbet 3 måneder fra ansøgningstidspunktet. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår (Folketingstidende 1995-96, tillæg A, s. 180f):

‘Ved lov nr. 399 af 6. juni 1991 blev tidspunktet, hvorfra en forhøjet/almindelig førtidspension efter § 14, stk. 3, kan udbetales, ændret, således at disse pensioner tidligst kan udbetales fra den 1. i måneden efter, at der er truffet afgørelse om pension og lovens betingelser for udbetaling af pension i øvrigt er opfyldt. Disse regler blev indført som en følge af en udlægning til kommunerne af tilkendelseskompetencen for almindelig og forhøjet almindelig førtidspension. De øvrige pensionstyper udbetales fra den 1. i måneden, efter at der er ansøgt om pension, hvis lovens betingelser i øvrigt er opfyldt.

Som led i Regeringens forslag til finanslov for 1996 foreslås det, at der indføres ens regler for udbetaling af tilkendt pension efter §§ 14, 16 og 18, således at pensionen i alle tilfælde udbetales fra den 1. i måneden efter, at der er truffet afgørelse om pension, dog senest med virkning fra den 1. i måneden efter, at der er forløbet 3 måneder fra ansøgningstidspunktet, såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. Det vil herefter være de samme regler, der gælder for alle pensionstyper.

I sager om tilkendelse af højeste og mellemste førtidspension vil der som hidtil være mulighed for at yde forskud på pensionen, hvis det skønnes sandsynligt, at ansøgeren får tilkendt pension. Som en konsekvens af forslaget om, at pensionen udbetales fra tilkendelsestidspunktet eller senest med virkning fra 3 måneder efter ansøgningstidspunktet, vil der tidligst kunne udbetales forskud fra den 1. i måneden efter, at der er forløbet 3 måneder fra ansøgningstidspunktet.

...

Endvidere foreslås det præciseret, at personligt tillæg ikke kan ydes for en periode, der ligger forud for det tidspunkt, hvorfra pensionen er tilkendt.

...’

Ved lov nr. 456 af 10. juni 1997 blev bestemmelsen i § 33, stk. 3, ophævet og flyttet over i § 17 som stk. 5. Bestemmelsen fik herefter følgende ordlyd:

‘Stk. 5. Personligt tillæg efter stk. 1-4 kan tidligst ydes med virkning fra det tidspunkt hvor pensionen efter §§ 12, 14 og 16 er tilkendt.’

Af bemærkningerne til lovændringen fremgår (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 5091):

‘Det foreslås, at bestemmelsen i den gældende § 33, stk. 3, om at personligt tillæg efter § 17 tidligst kan udbetales med virkning fra det tidspunkt, hvor pensionen efter §§ 12, 14 og 16 er tilkendt, overflyttes til bestemmelsen i lovens § 17,

hvori betingelserne for at kunne yde personligt tillæg i øvrigt fremgår. Det præciseres hermed, at ydelse af personligt tillæg er afhængigt af, at pågældende har fået tilkendt social pension.⁷

Ved samme lovændring blev bestemmelsen i § 35 om udbetaling af forskud på pension ophævet. Af bemærkningerne til denne ændring fremgår bl.a. at dette skete som konsekvens af at kommunerne samtidig blev foreslået at få fuld tilkendelseskompetence på førtidspensionsområdet hvilket forventedes at medføre et hurtigere sagsforløb. Det fremgår endvidere at der herefter ikke ville være behov for at opretholde reglerne om udbetaling af forskud på førtidspension idet der forventedes at være sammenfald af tidspunktet for afgørelsen om førtidspension efter lovforslaget og mulighederne for efter gældende regler at udbetale forskud på pension (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 5092f).

Reglerne om personligt tillæg er efterfølgende blevet ændret ved lov nr. 1087 af 13. december 2000 og ved lov nr. 285 af 25. april 2001. Reglerne om varmetillæg og udbetalingstidspunkt fremgår nu af henholdsvis § 14, stk. 2 og stk. 4, i lovebekendtgørelse nr. 697 af 21. august 2002 idet jeg bemærker at den dér bekendtgjorte lovtekst først gælder fuldt ud fra den 1. januar 2003. Reglerne om varmetillæg og udbetalingstidspunkt er i den forbindelse ikke blevet ændret bortset fra at personligt tillæg efter de nye regler kun kan udbetales til folkepensionister.

I medfør af bl.a. pensionslovens § 17, stk. 2, har Socialministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 1046 af 17. december 1997 om social pension der trådte i kraft den 1. juli 1998. Bekendtgørelsen blev ændret ved bekendtgørelse nr. 42 af 22. januar 1999. I bekendtgørelsen er der ud over generelle regler om beregning af varmetillæg regler om at ansøgninger om bl.a. tillæg efter pensionslovens § 17 anses for

indgivet den dato de modtages i kommunen, og om at kommunen skal oplyse borgeren om tidspunktet for sagens påbegyndelse, hvilket dog ikke gælder ved ansøgninger om personligt tillæg efter § 17.

Bekendtgørelse nr. 1046 af 17. december 1997 ophævede samtidig med sin ikrafttræden Socialministeriets bekendtgørelse nr. 522 af 16. juni 1994 om social pension som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 480 af 4. juni 1997, ligesom Socialministeriets cirkulære nr. 193 af 3. november 1994 om social pension (som ændret ved cirkulære nr. 178 af 14. november 1996) blev ophævet.

Det nævnte ophævede cirkulære om social pension der således var gældende da (A) indgav sin ansøgning om førtidspension, indeholdt i § 1, stk. 1, en regel om at ansøgning anses for indgivet den dato den modtages i kommunen, og i § 1, stk. 5, bl.a. en regel om at ansøgeren, når ansøgning om førtidspension eller invaliditetsydelse er modtaget, skal have meddelelse om datoen herfor. Den ophævede bekendtgørelse indeholdt regler om beregning af varmetillæg, ligesom det af bekendtgørelsens § 4, stk. 1, fremgik at forskud på pension normalt skal udbetales med de beløb som vil gælde for den forventede pension, dvs. under hensyn til forventet pensionstype, tillæg, indtægtsreguleringsregler mv. Reglerne om forskud blev ikke videreført i bekendtgørelse nr. 1046 af 17. december 1997 idet forskudsreglerne – som det fremgår ovenfor – blev ophævet ved lov nr. 456 af 10. juni 1997.

Den nugældende bekendtgørelse om social pension er bekendtgørelse nr. 112 af 19. februar 2001 som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 602 af 12. juli 2002.

Socialministeriet har udstedt vejledning nr. 66 af 10. marts 1998 om social pension hvori reglerne om personligt tillæg, herunder til betaling af varmeudgifter, også er omtalt.

Fortolkning af pensionslovens § 17, stk. 5, om tidspunktet for ydelse af personligt tillæg

Ifølge § 17, stk. 5, kan personligt tillæg efter stk. 1-4 tidligst ydes fra det tidspunkt hvor pensionen er tilkendt.

Det sociale nævn har i sin udtalelse af 7. november 2001 anført at ydelse af personligt tillæg er afhængig af at den pågældende har fået tilkendt social pension. Når samtidig bl.a. henses til at nævnet i afgørelsen har givet (A) afslag på personligt tillæg med tilbagevirkende kraft, må jeg forstå nævnets synspunkt således at nævnet mener at personligt tillæg tidligst kan ydes med virkning fra datoen for myndighedens afgørelse om tilkendelse af pension.

Jeg er ikke enig med nævnet heri.

Jeg har navnlig lagt vægt på at det fremgår af forarbejderne til reglen i § 33, stk. 3 – som jo senere blev flyttet over i § 17 som stk. 5 – at formålet med bestemmelsen var at præcisere at personligt tillæg ikke kan ydes for en periode der ligger forud for det tidspunkt hvorfra pensionen er tilkendt (min understregning). Jeg mener derfor at personligt tillæg tidligst kan ydes med virkning fra det tidspunkt hvorfra pensionen er tilkendt. Dette stemmer ligeledes overens med ordlyden af § 17, stk. 5. I (A)'s tilfælde kan der således tidligst ydes personligt tillæg fra den 1. april 1998.

Min mening er også i overensstemmelse med at det, da § 33, stk. 3, blev overflyttet til § 17 som stk. 5, i forarbejderne blev anført at det dermed blev præciseret at personligt tillæg var afhængigt af at den pågældende havde fået tilkendt social pension, idet jeg forstår denne bemærkning sådan at formålet med ændringen var at præcisere at tidspunktet for hvorfra personligt tillæg kunne ydes, var sammenfaldende med tidspunktet for hvorfra pensionen blev tilkendt. Med andre ord kan der ydes personligt tillæg med virkning fra

det tidspunkt hvorfra der er tilkendt social pension, men der kan ikke ydes personligt tillæg for tiden forud herfor, dvs. at der i (A)'s tilfælde ikke kan ydes personligt tillæg for tiden forud for den 1. april 1998.

Det forhold at det forud for ophævelsen af pensionslovens § 35, jf. lov nr. 456 af 10. juni 1997 (hvorved § 33, stk. 3, som nævnt også blev overflyttet til § 17 som stk. 5), var muligt at få udbetalt forskud på pension, herunder personligt tillæg i perioden forud for afgørelsestidspunktet, støtter ligeledes min foreløbige opfattelse om at personligt tillæg kan ydes med virkning fra det tidspunkt hvorfra pensionen er tilkendt – og ikke kun med virkning fra datoen for myndighedens afgørelse om tilkendelsen af pensionen.

Hertil kommer at i tilfælde af at afgørelsestidspunktet var det tidligste tidspunkt hvorfra personligt tillæg kunne ydes, ville sagsbehandlingstiden i den enkelte sag være afgørende for fra hvornår det personlige tillæg kunne ydes. Dette ville bl.a. bevirke at en lang sagsbehandlingstid kom ansøgeren til skade. Der er ikke i lovens ordlyd eller dennes forarbejder støtte for et sådant resultat. Når tidspunktet hvorfra pensionen er tilkendt, er afgørende, vil sagsbehandlingstiden i den enkelte sag være uden betydning for fra hvilket tidspunkt vedkommende kan få personligt tillæg.

Samlet set er det således min opfattelse at personligt tillæg kan ydes med virkning fra det tidspunkt hvorfra pensionen er tilkendt (dvs. fra den 1. april 1998 i (A)'s tilfælde). Jeg bemærker i den forbindelse at Højesteret den 25. oktober 1999 afsagde dom i en anden pensionssag. Dommen, som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2000, s. 179ff, har efter min opfattelse ingen betydning i (A)'s sag.

Hjemlen for afgørelser om personligt tillæg til betaling af varmeudgifter

Det fremgår af sagen at Lokalcenter Valby

og Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner gav (A) afslag på personligt tillæg til betaling af varmeudgifter. Det fremgår derimod ikke helt klart hvilken hjemmel myndighederne har anvendt for afslaget.

Lokalcentret har i udtalelsen af 30. oktober 2001 – som jeg forstår den – angivet at have anvendt § 17, stk. 1 (hvorefter personligt tillæg kan udbetales til pensionister hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige), som hjemmel for afslaget.

Nævnet har i sin afgørelse bl.a. henvist til § 17 og til punkt 91 i vejledningen om social pension. Punkt 91 omhandler tildeling af personligt tillæg, herunder at der i disse sager skal foretages en konkret individuel vurdering af pensionistens økonomiske forhold. I udtalelsen af 7. november 2001 omtaler nævnet bl.a. pensionslovens § 17, stk. 1 (og stk. 5). Nævnet er i udtalelsen også inde på at personligt tillæg, herunder til betaling af varmeudgifter, er en subsidieret ydelse, jf. punkt 90 i vejledningen om social pension.

Jeg har på den baggrund lagt til grund at myndighederne mener at § 17, stk. 1, kan anvendes som hjemmel for afgørelser om varmetillæg.

Det er min opfattelse at afgørelser om personligt tillæg til betaling af varmeudgifter skal træffes med hjemmel i pensionslovens § 17, stk. 2, 1. pkt. – og dermed ikke med hjemmel i § 17, stk. 1.

Jeg har lagt vægt på at det af § 17, stk. 2, 1. pkt., fremgår at der ydes personligt tillæg til betaling af varmeudgifter. Derudover har jeg lagt vægt på at Folketinget under behandlingen af lovforslaget til reglen tilkendegav at formålet med reglen var at præcisere at der ikke ud over de regler som socialministeren skulle udstede i en bekendtgørelse, skulle kunne foretages en skønsmæssig vurdering af kommunerne i de enkelte sager. Det var Folketingets hensigt at alle pensionister der ikke havde ekstraintægter ud over nogle nærmere

fastsatte grænser, skulle have varmetillæg. Der skal således ikke ved afgørelser om varmetillæg foretages en konkret vurdering af om pensionistens økonomiske forhold er særlig vanskelige, ligesom der ikke kan stilles krav om at pensionistens forhold er sådan. Ydelse af personligt tillæg til betaling af varmeudgifter til en pensionist beror derfor alene på om den pågældende pensionist opfylder de beregningsregler der er opstillet i bekendtgørelsen om social pension, jf. § 17, stk. 2, § 17, stk. 2, 1. pkt., må på den baggrund også opfattes som en selvstændig regel uden tilknytning til bestemmelsen i § 17, stk. 1.

Det følger af min mening at en opfattelse om at der i sager om varmetillæg skal foretages en konkret vurdering af pensionistens samlede økonomiske forhold, ikke har hjemmel i pensionslovens § 17, stk. 2, 1. pkt., og at personligt tillæg til betaling af varmeudgifter ikke umiddelbart kan betegnes som en subsidieret ydelse. Det er således ikke ved tildeling af varmetillæg hverken sagligt eller relevant at se på om den pågældende kunne have søgt om hjælp til varmeudgifterne efter lov om aktiv socialpolitik, eller på om den pågældende på ansøgningstidspunktet havde afholdt varmeudgifterne, idet jeg dog samtidig henviser til det som jeg har skrevet nedenfor om ansøgningskrav.

Ansøgningskrav

Det sociale nævn har i sagen anført at ydelse af personligt tillæg til varmeudgifter forudsætter at der er indgivet en ansøgning herom. Dette kan ikke give mig grundlag for bemærkninger. Jeg henviser bl.a. til det af forarbejderne til § 17, stk. 2, fremgår at der vil blive fastsat regler om at pensionister efter ansøgning kan modtage varmetillæg.

(A) indgav den 28. marts 2000 ansøgning om varmhjælp i perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000.

Myndighederne er inde på at der i denne sag gælder et krav om forudgående ansøgning, dvs. at ansøgning om varmetillæg skal indgives inden de pågældende varmeudgifter er afholdt. Et sådant krav bevirker at der ikke kan ydes varmetillæg med tilbagevirkende kraft i (A)'s tilfælde. Nævnet henviser bl.a. til § 88 i aktivloven (nu lovbekendtgørelse nr. 614 af 26. juni 2001 om aktiv socialpolitik som senest ændret ved lov nr. 438 af 10. juni 2002). Heraf fremgår det at en person normalt ikke kan få hjælp til udgifter som den pågældende har påtaget sig inden vedkommende har ansøgt kommunen om hjælp.

Aktivlovens § 88 trådte i kraft den 1. juli 1998. Af bemærkningerne til lovforslaget til bestemmelsen (§ 86 i lovforslaget) fremgår (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 5075):

'Reglen svarer til gældende praksis om forudgående ansøgning, dog med den ændring, at kommunen fremover som hovedregel vil kunne give afslag på hjælp alene med den begrundelse, at ansøgeren har påtaget sig udgiften forud for ansøgningen.

Kravet om forudgående ansøgning gælder for både løbende hjælp og hjælp til enkeltudgifter.

Der er ikke krav om, hvilken form ansøgningen skal have. En ansøgning kan derfor være skriftlig eller mundtlig.'

Jeg er enig i at der gælder et almindeligt princip inden for den sociale lovgivning hvorefter en person normalt ikke kan få hjælp til udgifter som den pågældende har påtaget sig inden vedkommende ansøgte kommunen om hjælp. Der er – med andre ord – tale om et princip om forudgående ansøgning, dog således at der er tilfælde der undtages fra princippet med det resultat at der i disse tilfælde er mulighed for at få sociale ydelser med tilbagevirkende kraft. En sådan forståelse af princippet stemmer overens med bl.a. ordlyden af aktivlovens § 88, Den Sociale Anke-

styrelses sociale meddelelse af 9. april 2002 i en sag om personligt tillæg til betaling af medicinudgifter (SM P-7-02) og den udtalelse fra Ankestyrelsen som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 477f*.

Princippet er – så vidt jeg kan se – ikke nærmere beskrevet i forarbejderne til aktivlovens § 88 eller i litteraturen, men der findes forskellig praksis fra Den Sociale Ankestyrelse om princippet idet Ankestyrelsen har taget stilling til anvendelsen af princippet i en række konkrete tilfælde, herunder f.eks. i tilfælde vedrørende tilbagebetaling, omkontering, uopsættelige udgifter og vejledningsfejl. Jeg har også tidligere haft lejlighed til at udtale mig om princippet. Jeg henviser til de sager som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretninger for henholdsvis 1990, s. 270ff*, og 1995, s. 437ff* (s. 459ff). Jeg kan også henvise til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, s. 270ff*. Der findes imidlertid ikke – mig bekendt – en samlet beskrivelse af princippet, herunder af hvilke hensyn der bærer det, og hvilke hensyn der kan begrunde undtagelse fra det. Jeg gør opmærksom på at jeg ikke umiddelbart har kunnet finde den sag som Ankestyrelsen i forbindelse med sagen i beretningen for 1995 oplyste at Ankestyrelsen havde antaget til behandling, og hvori der ville blive taget stilling til om børnetillæg kunne bevilges med tilbagevirkende kraft.

Jeg antager at princippet om forudgående ansøgning har sammenhæng med et andet socialretligt princip, nemlig princippet om selvforsørgelse hvorefter det offentlige først træder til med hjælp når borgeren ikke på anden måde kan forsørge sig selv og sin familie. Princippet om selvforsørgelse kommer bl.a. til udtryk i grundlovens § 75, stk. 2, og aktivlovens § 1, stk. 1, nr. 2. Princippet om selvforsørgelse bevirker at i det omfang borgeren kan klare sig uden hjælp fra det offentlige,

yder det offentlige ingen hjælp idet der i disse tilfælde ikke er behov for hjælp. Borgeren kan f.eks. vise at der ikke er behov for hjælp ved at afholde de pågældende udgifter inden der søges om hjælp hertil. Udgangspunktet bliver herefter at der ikke ydes hjælp til allerede afholdte udgifter, og at der kun ydes hjælp efter forudgående ansøgning. Dette har navnlig betydning i forhold til sociale ydelser der tildeles efter en konkret vurdering af borgers behov for hjælp.

Princippet om forudgående ansøgning har antagelig også sammenhæng med at hjælp inden for socialretten ofte ydes efter en konkret individuel vurdering af borgers behov for hjælp på ansøgningstidspunktet. Det kan være vanskeligt at foretage en sådan vurdering med tilbagevirkende kraft, ligesom der kan være vanskeligheder forbundet med at fremskaffe de fornødne oplysninger vedrørende borgers forhold på dette tidligere tidspunkt, dvs. der kan opstå bevismæssige problemer. En forudgående ansøgning om hjælp vil ligeledes give det offentlige mulighed for at vurdere behovet for at iværksætte den pågældende udgift, herunder en eventuel mulighed for en anden form for afhjælpning af det opståede behov end det der er foreslået, ligesom det offentlige derved vil få mulighed for at vurdere prisen på f.eks. en foreslået behandling.

Derudover vil et princip om forudgående ansøgning lette det offentliges budgetlægning og planlægning på området, ligesom visse ordensmæssige hensyn kan være forbundet med princippet.

Som nævnt er der også tilfælde der skal undtages fra princippet. Stillingtagen til om undtagelse skal ske, foretages på grundlag af en konkret vurdering i den enkelte sag.

Som eksempel på situationer hvor undtagelse fra princippet kan være relevant, kan jeg bl.a. nævne tilfælde hvor hensynerne bag princippet har mindre eller ingen

vægt. Princippet har således størst betydning i sager om trangsbestemt eller behovsbestemt hjælp. I sager hvor ydelsen er forholdsvis nøje beskrevet i loven, vil hverken hensynet til selvforsørgelse eller hensynet til individuel vurdering gøre sig gældende med synderlig vægt. Som eksempel kan jeg nævne sager om varmetillæg idet varmetillæg ydes efter faste og generelle regler, og idet de oplysninger der skal fremskaffes til behandling af sagen – bl.a. om varmeregnskab/varmeudgifter – normalt vil være lette at skaffe.

Undtagelse kan også være relevant i tilfælde af at behovet for iværksættelse af den pågældende udgift er akut/uopsætteligt, og det således ikke (i praksis) er muligt at søge om hjælp til den pågældende udgift før den iværksættes. Der kan eksempelvis være tale om en uopsættelig behandling hos en tandlæge.

Endvidere kan undtagelse være relevant ved sammenhængende sagsforløb hvor det efterfølgende viser sig at der alligevel – i modsætning hvad borgeren antog på det pågældende tidspunkt – er behov for hjælp. Behovet for hjælp er således først blevet aktuelt som følge af at en efterfølgende omstændighed er indtruffet, og borgeren har derfor ikke tidligere haft anledning til at søge om hjælp. Som eksempel herpå kan jeg nævne tilfælde hvor det offentlige stiller krav om tilbagebetaling af en social ydelse, f.eks. sygedagpenge, fordi borgeren alligevel ikke er berettiget hertil, med det resultat at borgeren i den pågældende periode står uden forsørgelse. Hvis borgeren herefter søger om kontanthjælp i samme periode, kan det være relevant at give kontanthjælp med tilbagevirkende kraft. Der kan også være tale om andre afgørelser eller forhold der har tilbagevirkende kraft.

Undtagelse kan også være relevant i tilfælde af fejl fra det offentliges side, f.eks. vejledningsfejl. Eksempelvis er der i (A)'s sag ingen oplysninger om at han i forbin-

delse med indgivelsen af ansøgningen om førtidspension blev vejledt om at han havde mulighed for at få dækket sine varmeudgifter hvis han søgte herom.

Der kan også være andre tilfælde end de her nævnte hvor det efter en konkret vurdering af et sagsforløb vil være relevant med undtagelse fra princippet om forudgående ansøgning. Som eksempel herpå kan jeg nævne tilfælde hvor der ud fra en konkret vurdering må siges at have foreligget en indirekte ansøgning om hjælp. Der kan også være tale om tilfælde hvor en fastholdelse af kravet om forudgående ansøgning i den enkelte sag vil være åbenbart urimelig. I andre tilfælde kan en samlet vurdering ud fra det som jeg har skrevet ovenfor om undtagelse fra princippet, bevirke at undtagelse kan være relevant. For så vidt angår (A)'s tilfælde, vil en fastholdelse af kravet om forudgående ansøgning bevirke at den meget lange sagsbehandlingstid i pensions-sagen – som Lokalcenter Valby den 5. februar 2002 meget har beklaget – vil komme (A) til skade for så vidt angår tidspunktet for tildeling af varmetillæg.

Jeg har ikke med gennemgangen af mulige undtagelsestilfælde taget stilling til om fravigelse af princippet om forudgående ansøgning alene forudsætter at en af de nævnte undtagelser er relevant i en sag, eller om fravigelse forudsætter en samlet vurdering ud fra flere af undtagelserne. Jeg henviser til at fravigelse under alle omstændigheder forudsætter en konkret vurdering i den enkelte sag.

Samlet set er det min foreløbige opfattelse at der i (A)'s tilfælde ikke kan stilles krav om forudgående ansøgning.

Sammenfatning

Som det fremgår ovenfor, er det min foreløbige opfattelse at personligt tillæg kan ydes med virkning fra det tidspunkt hvorfra pensionen er tilkendt, at afgørelser om personligt tillæg til betaling af varmeud-

gifter træffes i medfør af pensionslovens § 17, stk. 2, 1. pkt., og at der i (A)'s tilfælde ikke kan stilles krav om forudgående ansøgning.

Jeg er derfor indstillet på at henstille til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner at nævnet genoptager behandlingen af sagen og – i lyset af det som jeg har anført i denne foreløbige redegørelse – træffer en ny afgørelse om (A)'s ret til varmetillæg i perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000.”

Samtidig med afgivelse af den foreløbige redegørelse anmodede jeg Lokalcenter Valby og Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner om en udtalelse. Jeg anmodede endvidere om at nævnet sendte udtalelserne til mig gennem Den Sociale Ankestyrelse som jeg ligeledes anmodede om bemærkninger i sagen. Jeg bad om at myndighederne i udtalelserne navnlig kom ind på mine generelle bemærkninger vedrørende princippet om forudgående ansøgning.

Af den udtalelse som Lokalcenter Valby afgav den 25. marts 2003, fremgår:

”Lokalcenter Valby har forelagt spørgsmålet omkring virkningsdato for udbetaling af varmetillæg for centralforvaltningen.

Centralforvaltningen har udtalt, at varmetillæg kan ydes fra tilkendelsestidspunktet, det vil i den konkrete sag sige fra 1. april 1998.

I forbindelse med at der er tilkendt en førtidspension, indkaldes pensionisten til en førstegangssamtale, hvor der vejledes om de tillæg der kan søges f.eks. varmetillæg. Centralforvaltningen finder, at der bør vejledes om, at varmetillæg kan søges fra det tidspunkt hvorfra pensionen er tilkendt.

Det skal endvidere anføres, at der normalt ikke går så lang tid fra en ansøgning/rejsning af pensionssag, som i denne konkrete sag.

Endeligt skal det tilføjes, at den nuværende problemstilling ikke længere vil være ak-

tuel i fremtidige sager på grund af indførelse af førtidspensionsreformen (pr. 1.1.2003).

Det skal oplyses, at Lokalcenter Valby endnu ikke har udbetalt varmetillæg til (A) tilbage fra 1. april 1998, da der afventes en nærmere afklaring."

Det sociale nævn udtalte sig den 13. maj 2003. Af udtalelsen fremgår:

"...

Nævnet er enig i Ombudsmandens generelle bemærkninger vedrørende princippet om forudgående ansøgning, herunder at der kan være situationer, hvor undtagelse fra princippet kan være relevant, bl.a. i tilfælde hvor hensynene bag princippet har mindre eller ingen vægt, i tilfælde af at behovet for iværksættelse af den pågældende udgift er akut/uopsætteligt, i tilfælde hvor det efterfølgende viser sig at der alligevel – i modsætning til hvad borgeren antog på det pågældende tidspunkt – er behov for hjælp, m.fl.

Nævnet er endvidere enig i, at stillingtagen til om undtagelse skal ske, skal foretages på grundlag af en konkret vurdering i den enkelte sag."

Den 4. juli 2003 udtalte Den Sociale Ankestyrelse følgende:

"...

Ankestyrelsen afviste i afgørelse af 12. marts 2001 at antage sagen til principiel eller generel behandling med den begrundelse, at det fremgår af § 17, stk. 1 i lov om social pension og af socialministeriets vejledning af 10. marts 1998, at personligt tillæg tidligst kan ydes og udbetales med virkning fra det tidspunkt, hvor der er tilkendt social pension. Personligt tillæg kun kan ydes efter ansøgning.

Om disse betingelser er opfyldte, beror på en konkret vurdering af, fra hvilket tidspunkt der er tilkendt pension fra.

I den konkrete sag, er der tale om en anden problemstilling end normalt, når det drejer sig om kravet om forudgående ansøgning. Nemlig det forhold, at ansøgeren ikke kan søge før vedkommende er klar over, at

der tilkendes pension. Den situation har Ankestyrelsen ikke taget stilling til tidligere. Ankestyrelsen er derfor indstillet på at antage sagen til principiel behandling.

Ankestyrelsen er således ligesom Det Sociale Nævn enig med Ombudsmandens generelle bemærkninger vedrørende princippet om forudgående ansøgning herunder, at der kan være undtagelser fra princippet om forudgående ansøgning, samt at stillingtagen til undtagelsen skal foretages på grundlag af en konkret vurdering i den enkelte sag.

..."

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Det er min endelige opfattelse at personligt tillæg kan ydes med virkning fra det tidspunkt hvorfra pensionen er tilkendt (dvs. fra den 1. april 1998 i (A)'s sag), at afgørelser om personligt tillæg til betaling af varmeudgifter træffes i medfør af pensionslovens § 17, stk. 2, 1. pkt., og at der i (A)'s tilfælde ikke kan stilles krav om forudgående ansøgning.

Jeg har gjort Lokalcenter Valby og Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner bekendt med min opfattelse.

Med hensyn til sagens videre forløb, herunder afgivelse af en henstilling i sagen, kan jeg anføre følgende:

Af Lokalcenter Valbys udtalelse fremgår at centralforvaltningen har udtalt at varmetillæg kan ydes fra tilkendelsestidspunktet hvilket i (A)'s sag vil sige fra den 1. april 1998, og at lokalcentret endnu ikke har udbetalt varmetillæg til (A) tilbage fra den 1. april 1998 da der afventes nærmere afklaring.

Jeg har forstået lokalcentrets udtalelse sådan at lokalcentret er indstillet på at udbetale varmetillæg til (A) for perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000.

Af Den Sociale Ankestyrelses udtalelse af 4. juli 2003 fremgår at Ankestyrelsen er indstillet på at antage (A)'s sag til behand-

ling fordi Ankestyrelsen ikke tidligere har taget stilling til den situation der foreligger i sagen, nemlig det forhold at ansøgeren ikke kan søge før vedkommende er klar over at der tilkendes pension.

På denne baggrund har jeg overvejet at dele sagen op således at den konkrete sag vedrørende (A)'s ret til varmetillæg i perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000 færdigbehandles i Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner/Lokalcenter Valby, mens det generelle spørgsmål vedrørende princippet om forudgående ansøgning behandles af Ankestyrelsen uafhængigt af den konkrete sag om (A).

En af mine medarbejdere har af Ankestyrelsen telefonisk fået oplyst at Ankestyrelsen – som det også fremgår af styrelsens udtalelse i sagen – ikke tidligere har taget stilling til den situation der foreligger i den konkrete sag, nemlig det forhold at ansøgeren ikke kan søge før vedkommende er klar over at der tilkendes pension. Da der således ingen praksis er på området, kan Ankestyrelsen ikke udtale sig om praksis vedrørende princippet om forudgående ansøgning uafhængigt af den konkrete sag vedrørende (A). I det foreliggende tilfælde kan Ankestyrelsen derfor ikke behandle spørgsmålet om princippet om forudgående ansøgning uafhængigt af den konkrete, underliggende sag vedrørende (A).

Jeg mener imidlertid ikke at der er grundlag for at udbetaling af varmetillæg til (A) afventer at Ankestyrelsen behandler sagen. Jeg henviser navnlig til at både Ankestyrelsen og det sociale nævn har erklæret sig enige i de generelle bemærkninger vedrørende princippet om forudgående ansøgning som jeg fremsatte i min foreløbige redegørelse i sagen. Derudover henviser jeg til at spørgsmålet om (A)'s ret til varmetillæg i perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000 første gang blev rejst af (A) på et møde den 28. marts 2000.

Jeg har derfor henstillet til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner at nævnet genoptager behandlingen af sagen således at (A) kan få udbetalt varmetillæg for perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000.

Jeg har bedt nævnet om at underrette mig om nævnets fornyede afgørelse i sagen, herunder om hvad der videre sker i sagen.

På det foreliggende grundlag foretager jeg mig ikke mere i anledning af (B)'s henvendelse.

Afslutningsvis kan jeg dog oplyse at jeg som følge af denne sag af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, har rejst en sag over for Ankestyrelsen vedrørende styrelsens afvisning af 12. marts 2001 af at behandle sagen og begrundelsen herfor (mit j.nr. 2003-2726-042). I løbet af kort tid vil jeg – til brug for mine overvejelser om hvorvidt der er grundlag for at jeg af egen drift tager spørgsmålet om udformningen af afsnittet om personligt tillæg i vejledningen om social pension op til undersøgelse – ligeledes skrive til Socialministeriet (mit j.nr. 2003-2717-042)."

Den 24. november 2003 modtog jeg en kopi af nævnets afgørelse af 21. november 2003. Af afgørelsen fremgår at A med virkning fra det tidspunkt hvorfra pensionen er tilkendt, kunne få udbetalt varmetillæg for perioden fra den 1. april 1998 til den 31. marts 2000 efter pensionslovens § 17, stk. 2, 1. pkt.

Med nævnets brev af 23. januar 2004 modtog jeg en kopi af brev af 16. januar 2004 fra Københavns Kommunes Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning, Valby. Af kommunens brev fremgår:

"...

Det skal herved oplyses, at der er beregnet varmetillæg til (A) for perioden 1. april 1998 til 31. august 2001. (Varmetillæg for perioden 1. april 2000 til 31. august 2001 er ikke tidligere udbetalt, selvom det har været anført).

Beregnet varmetillæg udgør i alt kr. 6272,- for perioden 1. april 1998 til 31. august 2001.

Beløbet indsættes på (A)'s bankkonto den 21. januar 2004.

(A) er informeret omkring beløbets størrelse og er tilfreds hermed."

Jeg meddelte herefter det sociale nævn at jeg ikke foretog mig mere i sagen på det foreliggende grundlag.

NOTER: (*) FOB 1981, s. 270, FOB 1990, s. 270, og FOB 1995, s. 437 og s. 477.

13-8. Fejlagtig meddelelse om tilkendelse af pension var ugyldig Ugyldighed/tilbagekaldelse af afgørelse

Forvaltningsret 13.3 – 25.2.

På et møde i revaliderings- og pensionsnævnet besluttede nævnet at tiltræde en kommunes afslag på førtidspension. Ved en fejl sendte nævnet en afgørelse til ansøgeren hvorefter vedkommende fik tilkendt almindelig forhøjet førtidspension. 3 dage efter at ansøgeren havde modtaget afgørelsen, orienterede nævnet telefonisk ansøgeren om fejlen og sendte samme dag den korrekte afgørelse. Ombudsmanden anså den oprindeligt meddelte afgørelse for ugyldig og mente nævnet var berettiget til at meddele ansøgeren den rigtige afgørelse om afslag på førtidspension.

Den Sociale Ankestyrelse havde behandlet sagen efter reglerne om "tilbagekaldelse af afgørelser". Ombudsmanden udtalte om det generelle spørgsmål om tilbagekaldelse at tilbagekaldelse af en afgørelse anvendes når en i øvrigt gyldig afgørelse ændres. Ombudsmanden udtalte at en række forhold med særlig vægt taler for at myndighedens adgang til at tilbagekalde pensionstilkendelsen til skade for borgeren, ud over de i pensionslovens § 44 angivne situationer, bør være særdeles begrænset. Ankestyrelsen havde i sin afgørelse opregnet en række kriterier for hvornår en afgørelse kunne tilbagekaldes. Ombudsmanden udtalte at den gennemgang af kriterier som Ankestyrelsen havde angivet, ikke på tilstrækkelig præcis måde angav de forhold der skulle inddrages i afvejningen af om en afgørelse kunne tilbagekaldes. (J.nr. 2001-3387-040).

Det fremgik af de indsendte bilag at A blev uddannet som sygeplejerske i 1969. A var i december 1991 udsat for et forløftningstraume på sit arbejde på X Hospital og har siden haft rygproblemer. A har efterfølgende fået diagnosticeret fibromyalgi. A blev sygemeldt fra sit arbejde på X Hospital i juli 1996 og senere afskediget efter 120-dages-reglen til fratrædelse den 28. februar 1997.

Overlæge B, Y Hospital, konkluderede følgende den 24. februar 1997:

"...

Der foreligger en væsentlig og varig påvirkning af undersøgtes erhvervsevne, betinget af følger efter en arbejdsskade i form af kronisk lumbago samt springende og spredte muskelsymptomer, der tolkes som fibromyalgi.

Der er ingen tegn til alvorligere neurologiske komplikationer. De øvrige helbredsforhold [er] upåfaldende.

Undersøgte skønnes at opfylde kriterierne til en førtidspension efter paragraf 14, stk. 3,

NO I, idet hun vil have svært ved at anvende sin sygeplejeuddannelse selv i skånejob."

52 år gammel ansøgte A om førtidspension den 16. april 1997.

Lægekonsulenten i Frederiksberg Kommune sammenfattede den 18. juni 1997 oplysningerne om A's helbredsforhold på følgende måde på side 2 i førtidspensionsskema D:

"Konklusion:

Igennem seks år tilbagevendende lumbago i overvejende grad behandlet med kiropraktik og med nogen effekt.

Dertil godt et par år med springende og mere generelle muskulære smerter og især morgenstivhed, og tilstanden diagnosticeret som fibromyalgi.

Ingen oplysninger om mental eller adfærdsmæssig sygdom.

De objektive fund må betegnes som ret beskedne og kan ikke umiddelbart begrunde varig erhvervsevnehalvering.

Trods skånemæssig arbejdsplacering tilta-

gende besvær med sygeplejjobbet og ansøgers sygehistorie og faktiske funktionsevneniveau tyder efterhånden på væsentlig mere end det af ryglidelsen begrundede erhvervs-evnetab på femten procent.

Tilkendelse af mere end § 14, stk. 3 pension under alle omstændigheder ikke sandsynligt."

Speciallæge i neurologi, C, konkluderede bl.a. følgende den 13. august 1997:

"Ved objektiv-neurologisk undersøgelse kan der ikke påvises specifikke neurologiske deficit i form af discusprolaps men udelukkende bløddelsforandringer. De positive objektive fund centrerer sig omkring ømhed ved perkussion over lændens torntappe, samt nedsat bevægelighed i samme.

...

Fra Arbejdsskadestyrelsens side forespørges nu om der er en sammenhæng mellem ulykkestilfældet i December 1991 og observandens nuværende gener.

At der er sket en forværring af observandens tilstand mener jeg ikke der er tvivl om, men dette skyldes efter mit bedste skøn, ikke mindst den påviste fibromyalgi.

Hvad skadefølgerne angår er der sket en i hvert fald subjektiv forværring. Denne forværring har været langsomt tiltagende men stationært det sidste år.

Jeg mener der er en sandsynlig sammenhæng mellem ulykkestilfældet og de nuværende lænde-ryggener.

Jeg kan dog ikke afvise, at der sekundært til den nu konstaterede fibromyalgi kan være indtrådt en belastningsrelateret forværring af lænde-ryggenerne, men finder det dog mindre sandsynligt, idet der i hvert fald ifølge observandens eget udsagn er indtrådt nogen bedring i muskel- og ledsmerterne samtidig med at lænde-ryggenerne er forværret."

Horsens Kommunes lægekonsulent udtalte bl.a. følgende den 29. august 1997:

"Det drejer sig om en 52-årig kvinde uddannet sygeplejerske, som på eget initiativ søger

helbredsbetingset førtidspension. Pensions-sagen er påbegyndt i Frederiksberg Kommune, men ikke færdigbehandlet før familien flytter til (...).

Det lægelige dokumentationsmateriale består af speciallægeerklæring af 24.2.97 udfærdiget af ortopæd kir. speciallæge (B) til PKA pensionskasserne, statusbedømmelse udfærdiget af (D) af 1.10.96, endvidere foreligger der journaloplysninger fra (Y) Hospital fra 1996, speciallægeerklæring udfærdiget af neurologisk speciallæge (E) af 16.7.93 udfærdiget til Københavns Kommunes sundhedsvæsen, speciallægeerklæring udfærdiget af speciallæge i neurologi (C) udfærdiget til arbejdsskadestyrelsen af 13.8.97. Endvidere er sagen færdigbehandlet af almen medicinsk lægekonsulent (F), Frederiksberg Kommune – skema D side 2.

Det drejer sig om en kvinde, som i 1991, pådrog sig forløftningstraume på arbejdspladsen. Efterfølgende fortsat smerter i lænden samt træthedsfølelse med forværring ved løft og vridende bevægelser. I 1992 tiltagende lændesmerter efter nogen anstrengende vagter med tungt arbejde og overarbejde. Symptomerne breder sig sekundært til brysthvirvelsøjlen, og der kommer spændingshovedpine lokaliseret til nakken. Pgl. blev sygemeldt nov. 92 til slutningen af jan. 93. Gik ned på 31 timer, men havde alligevel stort set daglige ryggener. Efter et sabbatår fra 94-95, fik pgl. et skånejob, som vejleder for sygeplejeelever, men hvor der alligevel var rygbelastende arbejde hver anden weekend. Fra omkring 93-94, kommer der mere diffuse muskel- og ledsmerter, og pgl. bliver henvist til reumatologisk afd., (Y) Hospital i 1994, hvor pgl. ikke opfylder betingelserne for fibromyalgi, idet der kun var 9 tender-points ud af 18. Ved undersøgelse i sep. opfylder pgl. betingelserne, idet der er 16 tender-points ud af 18.

Pgl. har konstant murrende lændesmerter, som forværres ved provokation, undertiden med smerteudstråling til specielt højre side af lænden, og ned i højre balle. Undertiden

den kan der komme smerteudstråling læn-
gere opadtil mellem skulderbladene, og se-
kundært dertil nakkehovedpine. Pgl. har tid-
vis optrædende symptomer på fibromyalgi i
form af muskel- og ledsmerter med nogen
forværring i fugtigt vejr. Herudover kronisk
træthed pga. indsovningsbesvær og vanske-
lighed med at sove natten igennem.

Ved den objektive undersøgelse er der
fundet normale neurologiske forhold. Læn-
den er noget fikseret, der er indskrænket be-
vægelighed ved siderotation og sidebøjning.
Foroverbøjning til en finger-gulvafstand på
ca. 20 cm, kun ringe kyfoser i lænden.

Diagnose: Fibromyalgi

Lumbago ischias – lændesmerter efter for-
løftningstraume med tidvis udstråling til
højre balle.

Vurdering: 52-årig tidligere sygeplejerske,
som efter forløftningstraume i 1991, har kon-
stante lændesmerter, ingen udstråling, ingen
neurologiske udfald. I 1994 mistanke om fi-
bromyalgi, som endelig dianosticeret i 1996.
Pgl. er forsøgt revalideret indenfor eget er-
hverv, men har ikke kunnet undgå det ryg-
belastende område.

Jeg mener dette er en kant-sag, som jeg øn-
sker at få diskuteret på pensionsmøde."

Horsens Kommune traf den 26. september
1997 følgende afgørelse:

"Det kommunale pensionsnævn skal herved
meddele, at der i henhold til § 59 i lov om so-
cial pension er truffet følgende afgørelse:

Ud fra de foreliggende oplysninger finder
nævnet, at De ikke er berettiget til helbreds-
betinget førtidspension i henhold til lovens
§ 14, jfr. § 15, idet Deres erhvervsevne ikke
findes varigt nedsat med mindst halvdelen
indenfor ethvert erhverv.

..."

A klagede over Horsens Kommunes afgørel-
se til det daværende Revaliderings- og Pen-
sionsnævn for Vejle Amt hvorfra A modtog
følgende afgørelse dateret den 5. februar
1998:

"...

Revaliderings- og Pensionsnævnet har i
medfør af pensionslovens § 50, stk. 2 truffet
følgende

AFGØRELSE:

Fra den 01.08.1997 anses De for berettiget
til førtidspension, jf. pensionslovens § 14,
stk. 3, nr. 1, idet nævnet – ud fra de forelig-
gende helbredsmaessige oplysninger – fin-
der Deres erhvervsevne varigt nedsat med
mindst halvdelen.

Revaliderings- og Pensionsnævnet har så-
ledes ændret kommunens afgørelse. En nær-
mere begrundelse for nævnets afgørelse
fremgår af vedlagte bilag.

..."

Den 9. februar 1998 tilbagekaldte nævnet te-
lefonisk afgørelsen af 5. februar 1998. Næv-
net sendte samme dag en ny afgørelse hvor-
efter nævnet tiltrådte Horsens Kommunes
afslag på A's ansøgning om førtidspension.
Nævnet anførte bl.a. følgende:

"AFGØRELSE:

Afslag på førtidspension.

Revaliderings- og Pensionsnævnet tiltræ-
der således kommunens afgørelse. En nær-
mere begrundelse for nævnets afgørelse
fremgår af vedlagte bilag.

...

Nærværende kendelse erstatter tidligere
kendelse af 5. febr. 1998, som herved tilbage-
kaldes."

Af bilaget til afgørelsen fremgår bl.a. følgen-
de:

"Sekretariatets vurdering (socialt/socialmedi-
cinsk):

Ansøger bedømmes i forhold til udearbej-
de på fuld tid.

Hun klager over konstante smerter i lænd
og muskler, dårlig funktion af hænderne
samt hukommelses- og koncentrationsbe-
svær. Der er en ortopædkirurgisk speciallæ-
geerklæring fra februar 1997. Erhvervsevnen
findes heri reduceret i et omfang, der beret-
tiger til førtidspension jf. § 14.3.1. Der er 2
neurologiske speciallægeerklæringer, den

seneste fra august 1997. Endelig er der en statusbedømmelse fra egen læge fra oktober 1996, vedlagt journalnotater fra (Y) hospital fra efteråret 1996. Han udtaler sig ikke om pensionsberettigelsen. Ansøger har haft 2 rygtraumer i henholdsvis 1991 og 1992. Efterfølgende er der lændesmerter ved foroverbøjning, løft og vridende bevægelser. Ved objektiv undersøgelse findes stort set normale forhold vedrørende hænder og ben, gangen betegnes af neurolog som upåfaldende. Der er nedsat bevægelighed og ømhed i lænden. Der er påvist sandsynlig sammenhæng mellem traumerne og lænderyggen. Der er i 1996 diagnosticeret en komplicerende fibromyalgi med muskel- og ledsmerter.

Under hensyn til, at der kun er konstateret beskedne objektive forandringer efter tidligere rygtraumer, at fibromyalgien ifølge ansøger ikke er det væsentligste problem og at der ikke er forsøgt egentlig revalidering finder sekretariatet ikke, at revalideringsmulighederne er udtømte. Der er derfor ikke grundlag for at ændre kommunens afgørelse.

Indstilling:

Afslag på førtidspension.

Kommunens afgørelse tiltrædes således.

Nævnsmøde: 4. FEB. 1998

Kendelse: Indstillingen tiltrådt med sekretariatets begrundelse."

I et brev af 9. februar 1998 der ledsagede nævnets afgørelse af samme dato, beklagede nævnet at der var tale om en fejlskrift når nævnet den 5. februar 1998 havde fremsendt en afgørelse der meddelte A pension. Afgørelsen på revaliderings- og pensionsnævnets møde den 4. februar 1998 blev en tiltrædelse af kommunens afgørelse om afslag på førtidspension.

Den 23. februar 1998 klagede A over nævnets afgørelse til Den Sociale Ankestyrelse.

Den 15. april 1998 fastholdt nævnet sin afgørelse og bemærkede bl.a. følgende ved fremsendelsen af A's klage til Ankestyrelsen:

"Idet der henvises til kopi af notatark, bemærkes det, at man ikke har fundet anledning til at ændre den truffe afgørelse. I forbindelse med fremsendelse af kendelse af 05.02.1998 (hvor sekretariatet fejlagtigt har meddelt nævnets afgørelse af 04.02.1998 som medførende pension), har sekretariatet, da man den 09.02.1998 blev klar over den forkerte kendelse straks telefonisk meddelt (A) fejlen og samme dag afsendt en korrekt kendelse.

Den Sociale Ankestyrelse har fremsendt brev af 13.02.1998 fra (A)'s mand, (G), til indenrigsminister Thorkild Simonsen sammen med svar af 13.03.1998 fra ministeren.

I relation hertil vil jeg pege på lektor cand.jur. Lis Sejrs artikel om sociale myndigheders adgang til at anfægte egne afgørelser, offentliggjort i Juristen 1983. Heri anføres det på side 205, som kommentar til en konkret revalideringssag, at: 'det er almindeligt antaget, at myndighederne har adgang til at korrigere skrivefejl og lignende, som er indløbet i en forvaltningsakt ...'

Lis Sejr lægger senere i afsnittet vægt på, at en bevillingsgiver efter forløbet af en vis tid er bundet af de tilknyttede vilkår."

Den Sociale Ankestyrelse antog sagen til principiel behandling og traf afgørelse i sagen den 8. december 1998 meddelt ved brev af 21. december 1998. Ankestyrelsen udtalte at Revaliderings- og Pensionsnævnet i Vejle Amt havde været berettiget til at tilbagekalde afgørelsen af 5. februar 1998, og begrundede afgørelsen på følgende måde:

"...

Ankestyrelsen har ved afgørelsen lagt til grund, at der ikke er tale om en skrivefejl eller lignende. Spørgsmålet om nævnet har været berettiget til at tilbagekalde afgørelsen af 5. februar skal derfor vurderes ud fra forvaltningsretlige principper om tilbagekaldelse.

Det antages herefter, at der bl.a. kan ske tilbagekaldelse, hvis der er afgørende hensyn til:

- menneskers og dyrs liv, sundhed og vel-færd, statens sikkerhed, forebyggelse og opklaring af lovovertrædelser mv., eller
- hensyn, der efter den enkelte lovgivning er væsentlige, som fx lighed og konsekvens ved administration af et område, eller
- der er ikke gået lang tid fra afgørelsen blev meddelt til afgørelsen blev tilbagekaldt, eller
- parten ikke har indrettet sig på afgørelsen i form af faktiske og retlige dispositioner, eller
- svig/ond tro hos modtageren af afgørelsen.

Ankestyrelsen har lagt vægt på, at der kun gik 3 dage fra De modtog afgørelsen, til nævnet telefonisk meddelte Dem, at der var tale om en fejl, og at nævnet samme dag sendte Dem den afgørelse, som blev truffet på møde i nævnet den 4. februar 1994 [skal være: 1998; min bemærkning].

Ankestyrelsen har endvidere lagt vægt på, at uanset at fejlen ikke var åbenbar for Dem, blev afgørelsen så hurtigt tilbagekaldt, at De ikke kan antages at have nået at disponere retligt i forhold til afgørelsen. Det bemærkes i den forbindelse, at nævnet i breve af 13. februar 1998 har meddelt PKA og Arbejdsskadenstyrelsen, at nævnet på sit møde den 4. februar 1998 havde truffet afgørelse om at følge kommunens afgørelse om afslag på førtidspension.

..."

Den 10. marts 1999 klagede A's mand, G, til mig på A's vegne. Klagen angik dels Revaliderings- og Pensionsnævnets tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt og dels at kommunen havde undladt at iværksætte revalideringsforanstaltninger. G mente at Revaliderings- og Pensionsnævnet på denne baggrund skulle have hjemvist sagen til fornyet behandling i kommunen. Endelig klagede G over at Den Sociale Ankestyrelse kun havde behandlet spørgsmålet vedrørende tilbagekaldelsen af afgørelsen om førtids-

pension, men ikke havde taget stilling til sagen i øvrigt.

Ved brev af 22. juni 1999 foretog jeg en høring af Den Sociale Ankestyrelse, Det Sociale Nævn for Vejle Amt og Horsens Kommune om sagen.

Den 24. september 1999 meddelte Den Sociale Ankestyrelse mig at man ville genoptage sagen for så vidt angik spørgsmålet om tildeling af førtidspension.

Vedrørende spørgsmålet om tilbagekaldelse anførte Ankestyrelsen følgende i en særskilt udtalelse af samme dato:

"...

Ankestyrelsens bemærkninger:

Ankestyrelsen har i sin afgørelse lagt til grund, at sagsbehandleren i nævnet havde udfærdiget 2 udkast til afgørelse forud for nævnsmødet i tilfælde af, at nævnet ikke fulgte indstillingen om afslag på førtidspension.

Ankestyrelsen finder derfor ikke, at der er tale om en skrivefejl, idet det er hele dokumentet, der giver udtryk for en afgørelse, der ikke blev truffet på nævnsmødet. Det fremgår af nævnsoplægget, at nævnet på sit møde traf afgørelse om at tiltræde kommunens indstilling om afslag på førtidspension.

Ankestyrelsen skal i denne forbindelse bemærke, at der efter forvaltningsretten antages at gælde en lempeligere adgang til at rette skrivefejl end for tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter. Ankestyrelsen fandt, at nævnets tilbagekaldelse af den forkerte afgørelse måtte bedømmes efter de strengere regler, der gælder for myndighedens adgang til tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter.

..."

Den 19. oktober 1999 meddelte jeg G at jeg ville afslutte behandlingen af spørgsmålet vedrørende pensionsberettigelsen da Ankestyrelsen som nævnt havde besluttet at realitetsbehandle denne del af sagen. Jeg ville herefter koncentrere min undersøgelse om Ankestyrelsens afgørelse af 21. december 1998 vedrørende spørgsmålet om tilbagekal-

delse af en begunstigende forvaltningsakt.

Den 24. november 1999 meddelte Den Sociale Ankestyrelse A afslag på førtidspension. Ankestyrelsen anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Begrundelsen er, at Ankestyrelsen skønner, at Deres erhvervsevne ikke er varigt nedsat med mindst halvdelen af helbredsmæssige grunde.

...

Ankestyrelsen er opmærksom på, at der i erklæring af 24. februar 1997 fra overlæge (B) findes en anden vurdering af Deres erhvervsevne. Denne vurdering er vi ikke enig i.

Ankestyrelsen har lagt vægt på, at De lider af rygsmerter, men at der ved de objektive undersøgelser er fundet normale forhold og inden tegn på nerverodspåvirkning.

Ved undersøgelse hos speciallæge (C) bevæger De Dem relativt frit på lejet og kan gå ned [i] knæ.

Ankestyrelsen har endvidere lagt vægt på, at De har gener som følge af fibromyalgi, men har lagt vægt på, at der ud fra de lægelige fund, der er gjort ved undersøgelserne af Dem og ud fra beskrivelsen af Deres funktionsniveau ikke er forhold, der kan støtte tilkendelse af forhøjet almindelig førtidspension.

Ankestyrelsen har endvidere lagt vægt på, at De ud fra Deres alder, uddannelse og oplysningerne om Deres helbred skulle have mulighed for at påtage Dem arbejde inden for Deres fag, der ikke er belastende for bevægeapparatet, fx administrativt arbejde eller undervisning.

Ankestyrelsen anmoder samtidig Deres kommune om at være Dem behjælpelig hermed.”

Den 16. december 1999 modtog jeg en klage fra G over afslaget på førtidspension.

Den 13. marts 2000 oversendte jeg klagen til Den Sociale Ankestyrelse. Baggrunden for dette var at Højesteret den 22. december 1999 afsagde dom i en sag om førtidspension i hvilken Den Sociale Ankestyrelse blev

dømt til at anerkende at sagsøgeren var berettiget til førtidspension. Oversendelsen til Ankestyrelsen skete som en anmodning fra G om at tage stilling til om styrelsen – på baggrund af højesteretsdommen – mente at der var grundlag for at genoptage afgørelsen af 24. november 1999. På denne baggrund afsluttede jeg sagen fra min side.

Den 2. oktober 2001 traf Den Sociale Ankestyrelse afgørelse hvorefter styrelsen fastholdt afgørelsen af 24. november 1999. Ankestyrelsen anførte bl.a. følgende i afgørelsen:

”Under henvisning til Ankestyrelsens brev af 23. maj 2000 skal vi oplyse, at Ankestyrelsen ikke har fundet grundlag for at genoptage Deres sag. Deres medsendte bilag returneres hermed.

Ankestyrelsen kan således fortsat henholde sig til sin afgørelse af 24. november 1999, hvorved Ankestyrelsen tiltrådte nævnets afgørelse, hvorefter De ikke var berettiget til førtidspension efter § 14, stk. 3, nr. 1, i lov om social pension.

...

Ankestyrelsen er opmærksom på, at De på Deres tidligere arbejdsplads er forsøgt placeret i en hensyntagende stilling, som De dog måtte opgive på grund af fortsatte rygproblemer. Det er i sagens akter beskrevet, at der skete en væsentlig forværring af Deres gener, når De måtte indgå i den almindelige vagtplan hver anden weekend, hvor der var fuld patientbelægning og stærkt reduceret personale, hvorfor den fysiske belastning var større. Det var ikke muligt for Dem at blive fritaget for vagtdelen. De synes imidlertid at have kunnet klare arbejdsopgaven som sygeplejevejleder uden væsentlige problemer.”

Ankestyrelsen finder derfor fortsat, at De skulle have mulighed for at bestride hensyntagende arbejde, hvor De kan bruge Deres uddannelse som sygeplejerske.

Ankestyrelsen finder ikke grundlag for at genoptage sagen, da der efter denne afgørelse ikke er fremkommet væsentlige oplysning-

ger om ændrede retlige eller faktiske forhold, der kan give mulighed for en ændret afgørelse."

Ved brev af 4. oktober 2001 klagede G atter til mig over afgørelserne i sagen, herunder afgørelserne vedrørende spørgsmålet om tilbagekaldelse af pensionsbevillingen i 1998.

I brev af 4. februar 2002 bad jeg Den Sociale Ankestyrelse om en udtalelse i sagen. Jeg bad Ankestyrelsen om forinden at indhente en udtalelse fra nævnet og Horsens Kommune om sagen.

Den 5. juli 2002 fremkom Ankestyrelsen med følgende udtalelse:

"...

Ankestyrelsen skal i den forbindelse henholde sig til sin udtalelse af 24. september 1999 i Deres j.nr. 1999-792-040, idet Ankestyrelsen ikke har yderligere kommentarer til dette spørgsmål.

..."

Den 19. marts 2002 skrev det sociale nævn følgende i sin udtalelse:

"Revaliderings- og Pensionsnævnets vurdering af (A)'s klage over Horsens Kommunes afslag på førtidspension af 26.09.1997 fremgår af udskriftet fra nævnets møde d. 4. februar 1998. Udskriftet blev sendt til klageren som begrundelse for nævnets afgørelse, både den tilbagekaldte afgørelse dateret 5. februar 1998 og afgørelse dateret 9. februar 1998.

Afgørelsen er senere tiltrådt af Den Sociale Ankestyrelse i afgørelse af 24. november 1999.

I forbindelse med sagens oversendelse til Ankestyrelsen er der i nævnets følgebrev af 15. april 1998 redegjort for nævnets stillingtagen til betydningen af den i 1. omgang fejlagtigt fremsendte kendelse.

Det Sociale Nævn har ikke yderligere bemærkninger til dette spørgsmål idet der ikke er fremkommet væsentlige nye oplysninger vedrørende myndighedernes muligheder for at rette en fejl.

Vedrørende vurderingen af (A)'s erhvervsevne skønnede det daværende Revaliderings- og Pensionsnævn i februar 1998 at hun ikke var berettiget til førtidspension da revalideringsmulighederne ikke var udtømte. Der blev lagt vægt på, at der kun var påvist beskedne objektive forandringer og at der ikke tidligere var forsøgt egentlig revalidering.

Afgørelsen er således i overensstemmelse med Højesterets dom fra december 1999. Denne dom og en senere dom fra Højesteret drejer sig om den nærmere præcisering af pensionsgraden, hvor myndighederne tilkender førtidspension og derved anerkender at revalideringsmulighederne er udtømte uden at kræve en nærmere afprøvning heraf.

I (A)'s tilfælde henviser nævnet netop til at revalideringsmulighederne ikke er udtømte. Til (G)'s bemærkning herom kan det oplyses, at et intern forsøg på omplacering ikke kan sidestilles ned en egentlig afprøvning af de revalideringsmæssige muligheder, hvor der skal foretages en meget bredere vurdering end blot i forhold til arbejde på et hospital.

Det er uden betydning for vurderingen af nævnets afgørelse fra februar 1998 hvordan efterforløbet har været. Årsagen til at der ikke senere er forsøgt revalidering og hvem der i givet fald skulle tage initiativet hertil, klageren eller kommunen, kan kun få betydning ved en eventuel senere rejsning af sag om førtidspension.

Det bemærkes at Ankestyrelsen har bedt om en udtalelse fra Det Sociale Nævn, som ikke eksisterede på tidspunktet for det forudgående Revaliderings- og Pensionsnævns afgørelse i februar 1998. Det er imidlertid Det Sociale Nævns opfattelse at afgørelsen fra februar 1998 fuldt ud er i overensstemmelse med Det Sociale Nævns nuværende praksis på pensionsområdet.

..."

Den 5. marts 2002 skrev Horsens Kommune bl.a. følgende:

"Horsens Kommune, Pensionsgruppen skal herved meddele at der ikke har været yderligere henvendelser fra (A), hverken til pensionsgruppen eller revalideringsgruppen. Der foreligger kopi af korrespondance fra (G) til Borgmester (...) og dennes svar.

Af hensyn til belysning af den aktuelle situation og under henvisning til at det af ombudsmandens brev fremgår, at der også skal foretages vurdering af Ankestyrelsens afslag på pensionsberettigelse, vedlægges for en ordens skyld indkomstoplysninger indhentet elektronisk via Kommunedata's EDB-system."

G sendte bemærkninger hertil i brev af 29. juli 2002.

Ombudsmandens udtalelse

"§ 14 og § 15 i dagældende lovbekendtgørelse nr. 612 af 24. juni 1996 af lov om social pension havde følgende indhold:

§ 14. Højeste førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 18 til 60 år, der i ethvert erhverv må anses for kun at have ubetydelig erhvervsevne i behold.

Stk. 2. Mellemste førtidspension kan tilkendes

- 1) personer i alderen fra 18 til 60 år, hvis erhvervsevne er nedsat med omkring 2/3, og
- 2) personer i alderen fra 60 til 67 år, hvis erhvervsevne er nedsat i det omfang, der er nævnt i stk. 1.

Stk. 3. Forhøjet almindelig førtidspension eller almindelig førtidspension kan tilkendes

- 1) personer i alderen fra 18 til 67 år, hvis erhvervsevne er nedsat på grund af helbredsmæssige forhold med mindst halvdelen,
- 2) personer i alderen fra 18 til 67 år, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst halvdelen, uden at nedsættelsen alene skyldes helbredsmæssige forhold, og

- 3) personer i alderen fra 50 til 67 år, når sociale og helbredsmæssige forhold taler for det.

Stk. 4. Pension efter stk. 3 tilkendes som forhøjet almindelig førtidspension til personer under 60 år og som almindelig førtidspension til personer over denne alder.

Stk. 5. Socialministeren kan fastsætte nærmere regler om tilkendelse af pension efter stk. 3, nr. 2 og 3.

Stk. 6. Efter det fyldte 60. år kan pension uden pensionistens samtykke hverken frakendes eller nedsættes til lavere form for pension, jf. § 13. Dette gælder dog ikke for invaliditetsydelse og bistands- og plejetillæg.

§ 15. Tilkendelse af pension efter § 14, stk. 1-2 og stk. 3, nr. 1 og 2, er betinget af, at erhvervsevnen varigt er nedsat på grund af fysisk eller psykisk invaliditet. Med henblik på pension efter § 14, stk. 3, nr. 2, skal der dog også lægges afgørende vægt på andre omstændigheder, der klart viser, at erhvervsevnen hos en ansøger, som ikke har andre forsørgelsesmuligheder, er varigt nedsat. Der kan i helt ekstraordinære tilfælde tilkendes pension efter § 14, stk. 3, nr. 2, uden at nedsættelsen af erhvervsevnen skyldes helbredsmæssige forhold. Pension kan ikke tilkendes, hvis der foreligger mulighed for at iværksætte foranstaltninger, der kan antages mere varigt at forbedre erhvervsevnen.

Stk. 2. Ved bedømmelsen af, i hvilket omfang erhvervsevnen er nedsat, skal der foretages en sammenligning mellem den indtægt, som den pågældende skønnes at kunne opnå ved et arbejde, der svarer til pågældendes kræfter og færdigheder, og som under hensyn til uddannelse og tidligere virksomhed kan forlanges af den pågældende, og den indtægt, som personer med lignende uddannelse normalt opnår i samme egn. Der skal endvidere tages hensyn til alder, livsstilling, bopæl og beskæftigelsesmuligheder og til sådanne andre

omstændigheder, der i det enkelte tilfælde findes at burde tillægges vægt.

Stk. 3. Socialministeren fastsætter nærmere regler om vurderingen af erhvervs-evnenedsættelsen for personer, der ikke kan anses for hidtil at have været fuldtids-beskæftigede.'

Ved lov nr. 456 af 10. juni 1996 om ændring af lov om social pension og lov om delpension blev der bl.a. indføjet et nyt § 15, stk. 2, med ikrafttræden den 1. juli 1998:

'*Stk. 2.* Tilkendelse af førtidspension efter § 14 forudsætter, at alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger, der kan forbedre erhvervsevnen, har været afprøvet, og at erhvervsevnen ikke varigt kan forbedres.'

Ved lov nr. 287 af 12. maj 1999 om ændring af lov om social pension blev pensionsalderen nedsat til 65 år for alle der var fyldt eller fylder 60 år den 1. juli 1999 eller senere.

Af vejledning nr. 66 om social pension fra 1998 fremgår bl.a. følgende:

'52. Almindelig/forhøjet almindelig førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 18 til 67 år, når erhvervsevnen er nedsat med mindst halvdelen på grund af helbredsmæssige forhold. Om bedømmelsen af helbredsmæssige, sociale samt økonomiske forhold, se pkt. 56ff.

...

56. Pension kan tilkendes, hvis personens erhvervsevne er nedsat på grund af en varig fysisk eller psykisk invaliditet, se lovens § 15. Det er en betingelse, at lidelsen i sig selv bevirker en betydelig og varig nedsættelse af personens funktionsevne på arbejdsmarkedet og dermed af evnen til at forsørge sig selv ved arbejde.

Det er kommunen, der efter en konkret vurdering beslutter, hvilke oplysninger, der er nødvendige til belysningen af pågældende helbredsforhold. Det er endvidere kommunen, der selvstændigt vurde-

rer de helbredsmæssige oplysninger i relation til førtidspensionssagen.

Kommunens bedømmelse forudsætter, at pågældendes helbredsforhold er grundigt undersøgt og velbeskrevet – typisk af en læge eller andre fagfolk. Bedømmelsen forudsætter desuden et indgående kendskab til lidelsens indvirkning på den erhvervsmæssige funktionsevne. Bedømmelsen må tage udgangspunkt i erfaringer om, hvilke helbredsmæssige begrænsninger og lidelser der almindeligvis medfører, at folk må opgive erhvervsarbejde helt eller delvis.

Om den helbredsmæssige oplysning af sagen og vurderingen heraf, henvises til kap. 3, pkt. 109ff.

Varig lidelse

At lidelsen skal være varig betyder, at der ikke er udsigt til, at den bedres væsentligt hverken af sig selv eller ved behandling.

Sagens oplysning

Pågældende har pligt til at medvirke til sagens oplysning, herunder at lade sig undersøge og behandle af en læge eller indlægge til observation og behandling, jf. §§ 10 og 12 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Samtykke

Om samtykke ved indhentelse af helbredsmæssige oplysninger og følgerne af manglende afgivelse af samtykke, henvises til kap. 3, pkt. 111.

Medvirken

Hvis pågældende ikke efterkommer kommunens krav om undersøgelse, må kommunen træffe afgørelse på det foreliggende grundlag eller henlægge sagen, jf. lovens § 59, stk. 5. Sagen kan ligeledes henlægges, hvis pågældende ikke medvirker til nødvendig optræning eller andre foranstaltninger, der må antages mere varigt at kunne forbedre erhvervsevnen væsentligt.

Pågældende har naturligvis ikke pligt til at underkaste sig undersøgelse eller be-

handling, der kan medføre fare for liv eller forlighed.

Afklaring heraf må foretages på baggrund af en lægelig vurdering i det konkrete tilfælde.

Hvis anstrengelser ved at udføre en arbejdsopgave kan antages at medføre en alvorlig forringelse af helbredstilstanden, indgår dette i vurderingen af sagen.

Samlet vurdering af erhvervsevnenedsættelsen

I de fleste tilfælde indgår den helbredsmæssige vurdering som et led i kommunens samlede skøn over erhvervsevnenes nedsættelse. Pågældendes sociale og erhvervsmæssige forhold sammen med den helbredsmæssige vurdering er således med til at bestemme, om der skal tilkendes højeste, mellemste eller (forhøjet) almindelig førtidspension på grund af helbredsmæssige forhold.

Vurdering alene på helbredsmæssige oplysninger

En helbredsvurdering alene kan dog være tilstrækkeligt grundlag for bedømmelse af erhvervsevnenes nedsættelse. Det er som regel kun tilfældet, når der kun er ubetydelig erhvervsevne i behold, altså i de tilfælde hvor der kan tilkendes højeste førtidspension.

Erhvervsevnenedsættelse på helbredsmæssige og sociale forhold

Der kan også tilkendes pension, hvis erhvervsevnen er nedsat, uden at nedsættelsen alene skyldes de helbredsmæssige forhold, altså når den skyldes kombinerede helbredsmæssige og sociale forhold.

Der kan være tilfælde, hvor årsagerne til erhvervsevnenes nedsættelse kun ved en meget vid fortolkning kan betegnes som invaliditet. Der kan også være tilfælde, hvor der ikke er en sådan helbredssvækkelse, at den alene giver grundlag for at anse erhvervsevnen for nedsat med mindst halvdelen, men hvor det alligevel

ud fra en samlet bedømmelse er åbenbart, at pågældende ikke vil blive i stand til at forsørge sig selv.

For personer, der er fyldt 50 år, kan pension endelig tilkendes, når de sociale og helbredsmæssige forhold taler for det. Det vil sige, at tilkendelse kan ske efter et rent socialt kriterium eller et kombineret helbredsmæssigt og socialt kriterium. Der kan tages hensyn til helbredsmæssige forhold, som medfører en mere vedvarende svækkelse af helbredet, uden at der er tale om egentlig invaliditet. Også svækkelsestilstand efter langvarig, men overstået alvorlig sygdom kan indgå i overvejelserne.

Sproglige vanskeligheder

Manglende sproglige færdigheder (fx analfabetisme eller manglende danskundskaber) kan alene medføre social/erhvervsmæssig invaliditet, og kan ikke tillægges betydning ved graduering af helbredsbetingsførtidspension.

...

57. Pensionskriteriet nedsættelse af erhvervsevnen rummer både lægelige og sociale momenter. De samme helbredsmæssige forhold kan have helt forskellige erhvervsmæssige følger for den enkelte ansøger. På baggrund af de helbredsmæssige og sociale oplysninger skal det bedømmes, hvad pågældende er i stand til at tjene, når invaliditeten tages i betragtning. Alle de muligheder, som det med rimelighed kan forlanges, at pågældende udnytter, skal indgå i bedømmelsen. Der skal tages hensyn til pågældendes uddannelse, tidligere virksomhed, alder, livsstilling, bopæl og beskæftigelsesmuligheder samt til andre forhold, der kan antages at være af betydning, se lovens § 15, stk. 3.

Indtægten sammenlignes med en normal arbejdsindtægt for en person med lignende uddannelse og baggrund.

Med udgangspunkt i sammenligningen træffes der afgørelse om, hvorvidt erhvervsevnen er nedsat i et omfang, der giver ret til pension og i bekræftende fald

hvilken type. Det samlede skøn udøves på grundlag af relevante oplysninger fra den sociale, erhvervsmæssige og sundhedsmæssige sagkundskab.

...

62. Før en sag om eventuel tilkendelse af førtidspension påbegyndes, forudsættes det i overensstemmelse med reglerne i lovens § 15, stk. 2, og § 20 a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om aktiv socialpolitik, at der er taget stilling til og gjort op med mulighederne for at bringe pågældende ind på eller tilbage til arbejdsmarkedet. Det er derfor vigtigt og en forudsætning, at der på tidspunktet for førtidspensionssagens påbegyndelse foreligger de oplysninger, som er omtalt nedenfor.

Til bedømmelse af, om der er mulighed for, at pågældende kan få og fastholde erhvervsmæssig beskæftigelse, må der gives en beskrivelse af skolegang, uddannelsesforhold og tidligere beskæftigelsesforhold. Der skal foreligge oplysninger om, hvilke funktioner pågældende udførte, arbejdstidens længde, arbejdsforholdenes varighed og årsagen til afbrudelsen.

Arbejdsmulighederne skal bedømmes inden for pågældendes eget fag, tidligere arbejdsområde eller inden for beslægtede eller egnede erhverv. Bedømmelsen er med andre ord ikke begrænset til pågældendes hidtidige beskæftigelse. Ved bedømmelsen af beskæftigelsesmulighederne kan der tages hensyn til, hvor pågældende bor. Det må bero på en konkret vurdering af omstændighederne – herunder alder og forsørgelsesforhold m.v. – om det kan tillægges vægt, at der er beskæftigelsesmuligheder andetsteds. I denne bedømmelse må der også tages et vist hensyn til afstande og transportmuligheder fra bopæl til arbejdsplads.

Det generelle ledighedsniveau kan ikke i sig selv give ret til pension.'

Vedrørende myndighedernes afslag på førtidspension

Som det fremgår af ovennævnte lovbestemmelse og vejledningen, er det en betingelse for tilkendelse af forhøjet almindelig førtidspension eller almindelig førtidspension til personer i alderen fra 18 til 65 år at erhvervsevnen er nedsat på grund af helbredsmæssige forhold med mindst halvdelen.

Som ombudsmand kan jeg ifølge reglerne for ombudsmandens virksomhed kun i begrænset omfang tage stilling til afgørelser der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden. En kontrol af de lægefaglige vurderingers rigtighed – som er af afgørende betydning for denne sag – kræver en fagkundskab som ombudsmanden ikke har. Jeg har ikke som domstolene mulighed for i forbindelse med en egentlig bevisførelse med vidneafhøring af de lægeligt fagkyndige at foretage en nærmere selvstændig vurdering af de lægelige erklæringers bevismæssige betydning for vurderingen af erhvervsevnen.

Myndighederne bygger også i vidt omfang deres afgørelser på vurderinger og afvejninger af andre hensyn og omstændigheder. Som ombudsmand har jeg normalt ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end Ankestyrelsen, nævnet og kommunen der beskæftiger sig med det pågældende sagsområde i det daglige.

På denne baggrund og efter at have gennemgået sagens akter har jeg ikke fundet grundlag for at kritisere Den Sociale Ankestyrelses vurdering hvorefter (A) ikke opfylder betingelserne i pensionsloven for tilkendelse af forhøjet almindelig førtidspension.

Særligt vedrørende Revaliderings- og Pensionsnævnet for Vejle Amts tilbagekaldelse af afgørelse af 5. februar 1998

Ved min vurdering af sagen har jeg lagt vægt på at den afgørelse om tilkendelse af pension som (A) ved en fejl modtog meddelelse om ved nævnets brev af 5. februar 1998, ikke var i overensstemmelse med den afgørelse som nævnet reelt havde truffet. Resultatet af nævnets behandling af sagen var det stik modsatte.

På denne baggrund må den først meddelte afgørelse anses for at lide af en retlig mangel fordi den ikke er udtryk for den afgørelse som den kompetente myndighed har truffet. Manglen er oplagt væsentlig.

Jeg har endvidere tillagt det betydning at nævnet kun 3 dage efter at (A) havde modtaget afgørelsen, telefonisk orienterede (A) om fejlen. Endelig har jeg tillagt det betydning at (A) efter de foreliggende oplysninger i sagen ikke i dette tidsrum havde nået at disponere retligt i forhold til afgørelsen.

På denne baggrund må afgørelsen anses for at være ugyldig, og det sociale nævn var berettiget til at meddele (A) den rigtige afgørelse som var truffet af nævnet, om afslag på førtidspension.

Det som Den Sociale Ankestyrelse generelt har anført i sin afgørelse om mulighederne for at tilbagekalde en afgørelse, har imidlertid givet mig anledning til følgende bemærkninger:

Tilbagekaldelse af en afgørelse anvendes når en i øvrigt gyldig afgørelse ændres.

På grundlag af den forvaltningsretlige litteratur og den foreliggende retspraksis er det næppe muligt at opstille mere præcise retningslinjer for under hvilke omstændigheder en forvaltningsafgørelse kan tilbagekaldes.

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. Der kræves et stærkere tilbagekaldelsesgrundlag, jo mere intensivt indgrebet er.

Hensynet til lighed og konsekvens ved administrationen af et område anses ikke i almindelighed for at kunne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for tilbagekaldelse.

Jeg henviser for så vidt angår det generelle forvaltningsretlige spørgsmål om tilbagekaldelse bl.a. til Folketingets Ombudsmands beretning for 1985, s. 125*, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 929ff, og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 3. udgave, 1997, s. 435ff.

En afgørelse om tildeling af social pension gør op med om tildelingsbetingelserne er opfyldt. Der skal således ikke før hver udbetaling af pension foretages en ny vurdering af berettigelsen til (henholdsvis højeste, mellemste, almindelig) førtidspension. Udgangspunktet må derfor antages at være at en tilkendt pension ikke under uændrede forhold kan frakendes pensionisten. Kriterierne for tildeling af førtidspension er meget vage og forudsætter en vurdering af mange forskelligartede faktorer som kan indgå i bedømmelsen med forskellig vægt. Afgørelsen om hvorvidt der skal tilkendes pension (og i givet fald om det skal være højeste, mellemste eller laveste), vil derfor som oftest være et tvivlsomt spørgsmål, og borgeren vil normalt savne forudsætninger for at kunne bedømme det. Der vil derfor efter tilkendelsen være skabt en stærk forventning om fortsat at kunne oppebære pensionen så længe forholdene er uændrede. Pensi-

onsydelsen tjener endvidere til dækning af almindelige leveomkostninger, så en efterfølgende ændring vil normalt betyde et væsentligt indgreb i pensionistens levevilkår.

I pensionsloven er det udtrykkeligt angivet i hvilke tilfælde en pension kan frakendes eller ændres, jf. pensionslovens § 44 om bl.a. forbedring eller forringelse af erhvervsevnen eller ændrede indtægtsforhold. Dette forhold støtter også at pensionistens forventninger om at pensionen ikke kan frakendes, bør støttes.

Disse forhold taler med særlig vægt for at myndighedens adgang til at tilbagekalde pensionstilkendelser til skade for borgeren ud over de i loven angivne situationer bør være særdeles begrænsede. Jeg henviser til Lis Sejr, Juristen 1983, s. 197ff, og Jon Andersen, Juristen 1990, s. 311ff.

Den Sociale Ankestyrelse har i afgørelsen af 8. december 1998, meddelt i brev af 21. december 1998, bl.a. anført følgende:

'Spørgsmålet om nævnet har været berettiget til at tilbagekalde afgørelsen af 5. februar skal derfor vurderes ud fra forvaltningsretlige principper om tilbagekaldelse.

Det antages herefter, at der bl.a. kan ske tilbagekaldelse, hvis der er afgørende hensyn til:

- menneskers og dyrs liv, sundhed og velfærd, statens sikkerhed, forebyggelse og opklaring af lovovertrædelser mv., eller
- hensyn, der efter den enkelte lovgivning er væsentlige, som fx lighed og konsekvens ved administration af et område, eller
- der er ikke gået lang tid fra afgørelsen blev meddelt til afgørelsen blev tilbagekaldt, eller
- parten ikke har indrettet sig på afgørelsen i form af faktiske og retlige dispositioner, eller
- svig/ond tro hos modtageren af afgørelsen.'

Som jeg har anført ovenfor, er det efter min vurdering næppe muligt at opstille mere præcise retningslinjer for under hvilke omstændigheder en forvaltningsafgørelse kan tilbagekaldes. Afgørelsen forudsætter som anført en konkret vurdering af en række forskellige omstændigheder, herunder ikke mindst en vurdering af karakteren af den afgørelse der er truffet. Jeg mener ikke at den opregning af kriterier som Ankestyrelsen har angivet i afgørelsen, på tilstrækkelig præcis måde angiver de forhold der skal inddrages i afvejningen, og jeg mener heller ikke at det har fundet udtryk i afgørelsen at spørgsmålet om tilbagekaldelse i hvert enkelt tilfælde beror på en meget konkret afvejning hvor nogle forhold kan tale for tilbagekaldelse og andre imod.

Dette forhold understreges endvidere af at den konkrete sag der har givet anledning til beskrivelsen af tilbagekaldelsespraksis, vedrørte en sag om social pension. Netop i forhold til tilbagekaldelse af denne type af afgørelser mener jeg at gengivelsen er meget upræcis og på visse punkter urigtig.

Jeg mener at den gengivelse af de hensyn der kan føre til tilbagekaldelse af en afgørelse (og så meget des mere en afgørelse om social pension), kan indebære en risiko for at underordnede myndigheder får den opfattelse at tilbagekaldelse af en afgørelse vil være lovlig i videre omfang end gældende ret giver grundlag for. Jeg henviser til at den konkrete afgørelse har givet anledning til at Den Sociale Ankestyrelse har udsendt en Social Meddelelse P-2-99 om sagen.

I den sociale meddelelse har Ankestyrelsen bl.a. anført følgende:

'Ankestyrelsen lagde vægt på, at det antages, at der som udgangspunkt kan ske tilbagekaldelse i følgende tilfælde:

- 1) Afgørende hensyn til menneskers og dyrs liv, sundhed og velfærd, statens

sikkerhed, forebyggelse og opklaring af lovovertrædelser mv.

- 2) Hensyn, der efter den enkelte lovgivning er væsentlige, som fx lighed og konsekvens ved administrationen af et område.
- 3) Der er ikke gået lang tid fra afgørelsen bliver meddelt til afgørelsen bliver tilbagekaldt.
- 4) Parten ikke har indrettet sig på afgørelsen i form af faktiske og retlige dispositioner.
- 5) Svig/ond tro hos modtageren af afgørelsen.'

På denne baggrund har jeg henstillet til Den Sociale Ankestyrelse at tage stilling til

om styrelsens gengivelse af spørgsmål om tilbagekaldelse af afgørelser kan fastholdes. Jeg har bedt Ankestyrelsen om at underrette mig om resultatet af styrelsens overvejelser.

Som anført ovenfor har jeg – under hensyn til at den først meddelte afgørelse var ugyldig – ikke grundlag for at kritisere at det sociale nævn straks da nævnet blev klar over fejlen, sendte Dem en ny afgørelse i sagen der medførte at De ikke var berettiget til førtidspension.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1985, s. 125.

13-9. Ændring af udfaldet af førtidspensionssag til skade for klageren ("Reformatio in pejus")

Forvaltningsret 114.4 – 115.1 – 115.3 – 13.1.

En kommune tilkendte en borger forhøjet almindelig førtidspension. Borgeren klagede til det sociale nævn fordi hun mente at hun var berettiget til højere pension. Det sociale nævn ændrede kommunens afgørelse til skade for borgeren idet nævnet slet ikke anså klageren for berettiget til førtidspension.

Den Sociale Ankestyrelse stadfæstede det sociale nævns afgørelse, og Ankestyrelsen mente heller ikke at kommunen i sin klagevejledning var forpligtet til at oplyse om at nævnet havde mulighed for at ændre afgørelsen til skade for borgeren.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere det sociale nævns og Den Sociale Ankestyrelses afgørelse. Ombudsmanden udtalte at det vil være i overensstemmelse med god forvaltningsskik at borgeren i forbindelse med klagemyndighedernes generelle orientering om sagsgangen, herunder det mulige udfald af sagen, gøres opmærksom på at myndighedens afgørelse kan falde ud til skade for klageren. For at undgå den utilsigtede virkning at skræmme borgerne fra at klage mente ombudsmandsmanden at det vil være korrekt at oplyse at ændring til skade for klageren kun sker yderst sjældent. Endvidere kunne det forklares at det kun sker når afgørelsen er ugyldig. (J.nr. 2001-2957-040).

Det fremgik af sagen at A af Sorø Kommune den 3. september 1999 blev tilkendt forhøjet almindelig førtidspension efter pensionslovens § 14, stk. 3, nr. 2. Kommunen begrundede afgørelsen således:

"Begrundelse:

I diverse lægeerklæringer er anført, at De har en mangeårig ryglidelse som gør at De skal undgå rygbelastende erhverv. Der har været gentagne forsøg på revalidering til et passende erhverv, men uden at De derved har opnået tilknytning til arbejdsmarkedet. På denne baggrund skønnes revaliderings- og aktiveringsmulighederne for udtømte.

...

Klage:

De kan klage over afgørelsen til Det Sociale Nævn. Hvis De vil klage, skal De inden 4 uger fra modtagelse af denne skrivelse sende klagen til kommunen. Kan Sorø Kommune på baggrund af væsentlige nye oplysninger give Dem helt eller delvis medhold i Deres klage, får De meddelelse herom.

Hvis Sorø Kommune ikke finder grundlag for at ændre afgørelsen, sendes Deres klage

videre herfra til Det Sociale Nævn i Vestsjællands Statsamt."

Ved brev modtaget af Sorø Kommune den 4. oktober 1999 klagede A over afgørelsen idet hun mente sig berettiget til mellemste førtidspension.

Den 14. januar 2000 traf Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt følgende afgørelse:

"...

AFGØRELSE.

Efter beskrivelsen af Deres helbredsmaessige forhold vurderer nævnet, at Deres lidelser ikke medfører så svær invaliditet, at forudsætningen for at få tilkendt førtidspension er opfyldt.

Nævnet ændrer således Sorø Kommunes afgørelse og fratager den tilkendte pension med virkning fra udgangen af februar måned 2000 i medfør af lov om social pension § 14.

BEGRUNDELSE.

Nævnet har lagt vægt på, at De siden barndommen har haft lette til moderate rygsmerter på grund af en rygskevthed. Dertil kommer en moderat hovedpine, som kan

være af migrænelignende karakter. Der er ikke konstateret en intellektuel reduktion efter whip-lash læsionen, jævnfør den psykiatriske erklæring.

På denne baggrund finder nævnet, også under henvisning til Deres alder, at Deres erhvervsevne ikke er nedsat med ½ hverken af helbredsmæssige grunde eller i kombination med sociale omstændigheder.

Nævnet finder endvidere, at De bør kunne bestride et ikke-rygbelastende arbejde med varierende arbejdsstillinger.

Nævnet ændrer således Sorø Kommunes afgørelse om tilkendelse af førtidspension.

SAGSFREMSTILLING.

...

Det fremgår af udtalelse fra Revalideringsværkstedet (X) af 17. december 1993, vedlagt helbredsundersøgelse af 17. november 1993, at De havde et meget ringe fremmøde under opholdet. Det er institutionens opfattelse, at De ikke var motiveret til at gennemføre forløbet på (X).

Af lægeundersøgelsen fremgår, at De har en betydelig rygskævhed og en svag rygmuskulatur med muskelinfiltrationer. Der er subjektive gener, som ikke kan forklares ved de objektive kliniske eller røntgenologiske fund. (B) fandt, at Deres erhvervsevne ikke var nedsat til halvdelen, samt at De burde kunne klare et ikke rygbelastende arbejde med varierende arbejdsstillinger.

Det er endvidere anført, at De sad roligt på en stol i 40 minutter under undersøgelsen.

I en psykiatrisk speciallægeerklæring af 22. november 1996, der er udfærdiget elleve måneder efter Deres whip-lash læsion, er anført, at De ved undersøgelsen virkede psykisk naturlig, normalt begavet og ikke intellektuelt reduceret. Speciallægen konkluderer, at De ikke har en psykisk lidelse, som kan forhindre revalidering eller medføre en førtidspension.

Læge (B) har i lægebrev af 19. februar 1998 anført, at De har en kronisk invaliderende rygskævhed, samt følger efter en whip-lash

læsion. Deres klager er typiske i form af såvel smerter som hukommelsesbesvær.

I seneste generelle helbredsundersøgelse fra Deres læge af 15. juni 1999 er anført, at Deres henvendelser til lægen først og fremmest har drejet sig om henvisninger til undersøgelser og om smertestillende behandling.

Deres klager har specielt været anfald af migrænelignende hovedpine, der især opstår ved belastning, for eksempel ved siddende stilling i mere end 15-25 minutter.

Lægen anfører, at vurderingen af Deres funktionsevne først og fremmest bygger på Deres beskrivelse af smerter og gener ved blot lettere belastninger. Det er overordentligt vanskeligt at objektivisere disse forhold. De enkelte konsultationer, der har været hos lægen, har ikke kunne påvise udtalte tegn på smerter, ligesom en objektiv undersøgelse blot har kunne afsløre de fund, der er angivet. Disse objektive fund siger i sig selv intet om Deres oplevelse af smerter eller funktionsevne.

Under undersøgelsen har De siddet stille (ikke uroligt) under anamneseoptagelsen, der varede 45 minutter.

Ved sagens behandling har der medvirket lægelig sagkundskab.

..."

Ved brev af 25. januar 2000 klagede advokat C på vegne af A over nævnets afgørelse. I klagen anførte advokat C at A principielt var berettiget til mellemste førtidspension, subsidiært forhøjet almindelig førtidspension. Advokat C skrev endvidere:

"...

Det er min opfattelse, at Det Sociale Nævn efter almindelige forvaltningsretlige principper ikke har været berettiget til således uden videre at ændre Sorø Kommunes afgørelse til ugunst for min klient.

Der er intet i klagevejledningen, der indikerer, at min klient ved at klage udsatte sig for risiko for at miste sin allerede tilkendte pension.

Min klient har således med rette kunnet forvente, at afgørelsen om forhøjet almindelig førtidspension under alle omstændigheder skulle stå ved magt.

..."

Ved brev af 7. februar 2000 skrev advokat C bl.a. følgende til Den Sociale Ankestyrelse:

"I tilslutning til min skrivelse af 25. januar d.å. tillader jeg mig at præcisere, at det centrale i nærværende klagesag er den omtalte mangelfulde (misvisende) klagevejledning fra Sorø Kommune.

Derimod gøres det ikke gældende, at det sociale nævn har savnet hjemmel til at fratage min klient hendes pension.

Nævnet har utvivlsomt – isoleret set – haft kompetence til at træffe en afgørelse af dette indhold, jvf. § 68 stk. 2 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Det vidste min klient imidlertid ikke og dette fremgår heller ikke af klagevejledningen. Havde min klient kendt den foreliggende risiko, havde hun ikke anket til nævnet.

I så fald havde hun i dag ubestrideligt været berettiget til den tilkendte pension.

I denne situation, hvor kommunen har undladt at anføre fyldestgørende oplysninger om mulige konsekvenser af klagen, er det min opfattelse, at nævnets afgørelse bør ændres, således at min klient fortsat anses for berettiget til forhøjet almindelig førtidspension.

Det bemærkes, at min klient herved frafalder sin tidligere ansøgning om mellemste førtidspension."

Den 31. oktober 2000 traf Den Sociale Ankestyrelse følgende afgørelse:

"...

Ankestyrelsen finder, at Sorø Kommune har givet korrekt klagevejledning, og således ikke har været forpligtet til at oplyse om at det sociale nævn havde mulighed for at ændre til skade for Dem som klager.

Ankestyrelsen finder også, at Vestsjælland Statsamt, Det Sociale Nævn, ikke var forpligtet til på forhånd at orientere Dem

om, at man overvejede at ændre den kommunale afgørelse til skade for Dem.

Ankestyrelsen finder endeligt, at Vestsjællands Statsamt, Det Sociale Nævn, har truffet en korrekt afgørelse, hvorfor De ikke er berettiget til forhøjet almindelig førtidspension.

Ankestyrelsen har lagt til grund, at det sociale nævn ifølge retssikkerhedslovens § 68, stk. 1 og 2, ikke er bundet af parternes påstand, og har hjemmel til at ændre en kommunal afgørelse. Der er ikke i bemærkningerne til loven, eller andre steder, anført noget der kan indskrænke ordlyden af bestemmelsen, hvorfor nævnet også er berettiget til at ændre en påklaget afgørelse til skade for klager. Dette er i overensstemmelse med det anførte i kapitel 21, pkt. D 3, i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. 'Forvaltningsret', samt kapitel 5, pkt. IX.C i 'Forvaltningsret Almindelige Emner', af Ellen Margrethe Basse.

Begrundelsen for afgørelsen om klagevejledning og nævnets kompetence er, at Sorø Kommunes klagevejledning lever op til kravene i forvaltningslovens § 25, stk. 1, idet den angiver hvem der skal klages til, proceduren, og tidsfristen på 4 uger. Der er ikke efter loven eller pkt. 141 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, yderligere krav til klagevejledningen, ligesom den forvaltningsretlige teori, jf. kapitel 14 II C i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. 'Forvaltningsret', heller ikke stiller yderligere krav til klagevejledningen end hvad der fremgår af ordlyden af forvaltningslovens § 25.

Begrundelsen er også, at der ikke er regler i forvaltningsloven eller den sociale lovgivning, der forpligter det sociale nævn til – i den situation hvor der sandsynligvis vil blive tale om en ændring til skade for klager – på forhånd at rette henvendelse til klager.

Ankestyrelsen har lagt vægt på, at en sådan pligt ikke kan udledes af reglerne om partshøring i forvaltningslovens §§ 19ff., idet der i Deres tilfælde er tale om en ændret vurdering af allerede kendte faktiske oplysninger.

Ankestyrelsen har også lagt vægt på, at en sådan pligt heller ikke kan udledes af retssikkerhedslovens § 4 om borgerens medvirken under sagens behandling, idet denne bestemmelse hovedsageligt vedrører den kommunale sagsbehandling, og særligt muligheden for at komme med oplysninger til sagen og blive orienteret om sagsbehandlings-skridt mv.

Begrundelsen er endelig, at hverken Sorø Kommunes klagevejledning eller det sociale nævns handlemåde og afgørelse kan siges at stride mod god forvaltningsskik.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at spørgsmålet om klagevejledning, og nævnets sagsbehandling er lovreguleret, hvorfor der er mindre rum til ulovbestemt krav til forvaltningen. Ankestyrelsen har også lagt vægt på, at der – som ovenfor anført – heller ikke i den forvaltningsretlige teori er argumenteret for yderligere krav til klagevejledningen.

Ankestyrelsen har endvidere lagt vægt på, at der ikke er offentliggjorte udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, der kan støtte at kommunen og/eller det sociale nævn skulle have handlet i strid med god forvaltningsskik.

Begrundelsen vedrørende afgørelsen om førtidspension er, at der ikke foreligger dokumentation for hverken en egentlig fysisk eller psykisk invaliditet, idet der ikke er objektive fund der kan forklare Deres ryggener og der er heller ikke beskrevet symptomer der tyder på en migrænelidelse. Det fremgår endvidere af psykiatrisk speciallægeerklæring af 22. november 1996 fra (D), at De ikke har en psykisk lidelse.

Der er således ikke dokumenteret nogen væsentlig varig fysisk eller psykisk invaliditet, og der ses heller ikke at foreligge særlige sociale forhold, der kan begrunde tilkendelse af pension efter lov om social pension § 14, stk. 3, nr. 2. Ankestyrelsen har herved også taget Deres unge alder i betragtning.

..."

Advokat C ansøgte herefter Københavns Overpræsidium om fri proces mod Den Sociale Ankestyrelse. Bilagt advokat C's ansøgning var bl.a. udkast til stævning. Af stævningen fremgår bl.a.:

"ANBRINGENDER:

Ad reformatio in pejus.

Ankestyrelsen anser det for utvivlsomt, at Ankestyrelsen og det sociale nævn har haft kompetence til at ændre den indankede afgørelse til skade for klager, jfr. § 68 stk. 1 og 2 i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Heroverfor gøres det gældende, at den trufne afgørelse er i strid med grundlæggende forvaltningsretlige principper (forbudet mod reformatio in pejus) og at afgørelsen derfor bør tilsidesættes som ugyldig, jfr. følgende:

Det er *ikke* i loven anført, at Ankestyrelsen og de sociale nævn kan ændre afgørelsen *til skade for klageren*, men alene, at afgørelsen kan gå ud på *ændring* af den afgørelse, der er klaget over, jfr. § 68 stk. 2.

Det fremgår heller ikke af lovens forarbejder, at disse klageinstanser kan ændre til ugunst for klageren.

Endvidere omfatter § 68 direkte kun sager, hvori optræder flere parter, jfr. udtrykket '*... parternes påstande*'.

I nærværende sag er der tale om kun én part – én adressat – og den indankede afgørelse kunne ikke være ændret ex officio af nævnet / styrelsen, jfr. lovens § 60 stk. 1, 2. pkt.

I denne situation antages det i den forvaltningsretlige teori, at klageinstansen vel kan ændre afgørelsen, *men som hovedregel kun til klagerens fordel*, jvf. t.eks. Poul Andersen, 'Dansk Forvaltningsret', 5. udg., side 538.

Endvidere kan styrelsen og nævnet iflg. lovens § 69 kun under særlige omstændigheder efterprøve det skøn, der indgår i kommunens afgørelse og det bestrides, at sådanne særlige omstændigheder foreligger i nærværende sag.

Til orientering om praksis i sociale nævn i andre statsamter vedlægges skrivelse af 30. januar 2001 fra Det Sociale Nævn i Ringkøbing Amt samt skrivelse af 12. januar 2001 fra Nordjyllands Amt, hvoraf fremgår, at disse nævn kun har ændret kommunens afgørelser i pensionssager i tilfælde, hvor pensionslovens betingelser 'helt klart ikke har været opfyldt.'

Ad klagevejledning.

Endvidere er det Ankestyrelsens opfattelse, at der ikke i lovgivningen eller i andre retskilder er holdepunkter for at antage, at kommunen eller nævnet har været forpligtet til at oplyse sagsøgeren om risikoen ved at anke.

Dette må vække forundring, eftersom Ankestyrelsen selv informerer om risikoen for reformatio in pejus, jvf. følgende passus i vedlagte brochure om sagsgangen i Ankestyrelsen:

'Afgørelsen i Deres sag kan gå ud på:

– at Ankestyrelsen ændrer afgørelsen i nedadgående retning. Dette sker dog yderst sjældent.'

Endvidere fremgår det af vedlagte Vejledning om sagsbehandlingen i Det Sociale Nævn i Københavns Statsamt, at nævnets afgørelse i givet fald kan gå ud på ændring i op- eller nedadgående retning.

Yderligere henvises til vedlagte skrivelse af 22. januar 2001 fra Århus Statsamt, hvoraf fremgår, at kommunerne er instrueret om at give oplysning om risikoen ved at anke.

Det er herefter sagsøgerens opfattelse, at hun som hjemhørende i Vestsjælland Statsamt i hvert fald havde ret til samme klagevejledning som borgerne i Københavns Statsamt og Århus Statsamt.

Ad vildledning.

Endvidere gøres det gældende, at sagsøgeren efter formuleringen af klagevejledningen med rette har kunnet gå ud fra, at Det Sociale Nævn ikke kunne fratage hende den allerede tilkendte pension, men at nævnet alene kunne stadfæste Sorø Kommunes afgørelse eller ændre den til hendes fordel.

Der henvises til følgende passus:

'Hvis Sorø Kommune ikke finder grundlag for at ændre afgørelsen, sendes Deres klage videre herfra til Det Sociale Nævn i Vestsjællands Amt'

Da Sorø Kommune selvsagt kun havde valget mellem at henholde sig til den allerede trufne afgørelse eller at ændre denne til gunst for sagsøgeren, måtte hun naturligt forstå denne passus således, at nævnet ligesom kommunen kun kunne stadfæste eller ændre i hendes favør.

Havde sagsøgeren kendt til den foreliggende risiko, må det antages, at hun havde afstået fra at anke og sagsøgeren havde i så fald i dag ubestrideligt været berettiget til sin tilkendte pension.

På denne baggrund gøres det gældende, at kommunens og nævnets ankevejledning har været behæftet med så væsentlige mangler, at nævnets / ankestyrelsens afgørelse bør tilsidesættes som ugyldig, således at Sorø Kommunes afgørelse af 3. september 1999, hvorved sagsøgeren tilkendes forhøjet almindelig førtidspension, står ved magt."

I forbindelse med Københavns Overpræsidents behandling af sagen om fri proces fremkom Den Sociale Ankestyrelse med følgende udtalelse:

"...

Ankestyrelsen kan i forhold til de argumenter, der er anført i udkast til stævning, i det hele henvisse til Ankestyrelsens afgørelse af 31. oktober 2000, som fastholdes ud fra følgende betragtninger:

- 1) Det er utvivlsomt, at kommunen har opfyldt kravene om klagevejledning i forvaltningslovens § 25.
- 2) Det er utvivlsomt, at det sociale nævn har kompetence til at ændre til skade for klager, jf. § 68, stk. 1 og 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 267 af 12. april 2000).
- 3) Der er ikke udtalelser, hverken i den forvaltningsretlige teori, eller i offentliggjort ombudsmandspraksis, der kan støtte en

øget klagevejledningspligt for kommunen, eller en pligt for nævnet til på forhånd, at orientere om at man overvejer at ændre til skade for klageren.

På den baggrund, er der ikke grundlag for at pålægge kommunen og/eller det sociale nævn, at handle anderledes end de har gjort.

I forhold til advokatens anbringende, om at hvis kommunen havde vejledt om at nævnet også kunne ændre til skade for klager, så ville hun have søgt professionel rådgivning, der så ville have rådgivet hende til at opgive klagen, skal Ankestyrelsen bemærke, at dette er helt spekulativt. Man må vel i øvrigt gå ud fra at (A) har ment sig berettiget til mellemste førtidspension, hvad hun også har anført i sin klage af 26. september 1999 over Sorø Kommunes afgørelse, hvorfor en eventuel bemærkning om at nævnet kan ændre til skade for klager, næppe ville have haft nogen betydning for hende.

I den forbindelse skal det bemærkes, at en generel regel om at kommunen altid skulle anføre, at nævnet havde mulighed for at ændre til skade for klager, måske ville kunne afholde nogle mere 'skrøbelige' eller 'svage' personer fra at klage over kommunale afgørelser.

..."

Ved brev af 12. december 2000 til Overpræsidenten kommenterede advokat C Ankestyrelsens udtalelse. Advokat C skrev bl.a.:

"Ad 1:

Det bestrides ikke, at kommunen har opfyldt kravene i Forvaltningslovens § 25, men det gøres gældende, at denne bestemmelse ikke er udtømmende, ligesom det fastholdes, at kommunens klagevejledning – eller mangel på samme – in concreto var egnet til at vildlede min klient til at tro, at det var sikofrit at anke.

Ad 2:

Jeg er enig i, at det sociale nævn har kompetence til reformatio in pejus, men det vidste min klient ikke og det kunne og burde kommunen have indset.

Ad 3:

Dette er jeg enig i, men det skyldes utvivlsomt, at problemet ikke har foreligget før, hvilket jeg har fået bekræftet ved en uformel (telefonisk) henvendelse til Ombudsmandens kontor.

Under denne samtale gav man udtryk for en spontan forbløffelse over, at det kan gå så galt, som det gjorde i denne sag.

Hvis ikke min klient opnår fri proces, agter jeg at indbringe sagen for Ombudsmanden.

At dette ikke allerede er sket, skyldes, at Ombudsmanden ikke kan behandle sagen, såfremt den agtes indbragt for domstolene.

Endvidere kan Ombudsmanden jo ikke ændre Ankestyrelsens afgørelse, idet Ombudsmanden i givet fald kun kan henstille, kritisere etc. hvorimod en domstolsafgørelse uden videre vil være bindende for sagens parter.

Med hensyn til det anbringende, som Ankestyrelsen kalder spekulativt, bemærkes følgende:

Det er et konkret spørgsmål, som det tilkommer domstolene at afgøre, hvorledes min klient må antages at ville have handlet, hvis hun havde kendt til den foreliggende risiko.

Der er intet spekulativt heri.

Efter min vurdering er det fortsat det mest sandsynlige, at min klient med den rette viden ville have afstået fra at anke. I så fald ville hun utvivlsomt have haft ret til sin førtidspension i dag.

Heroverfor anfører Ankestyrelsen, at det næppe ville have haft nogen betydning for min klient, hvis kommunen havde nævnt de mulige konsekvenser af en anke overfor hende.

Her er det for resten Ankestyrelsen selv, der er 'spekulativ' – og tilmed temmelig arrogant.

Imidlertid er pointen, at min klient uden viden om nævnets kompetence ubestrideligt var afskåret fra at foretage en afvejning af ri-

sikoen for at tabe sin pension mod chancen for en forhøjelse af denne pension.

Klagevejledningen i kommunens skrivelser er en standardformulering, som anvendes overalt i den offentlige forvaltning og således også på områder, hvor klageinstansen ikke kan ændre til skade for klageren.

I det konkrete tilfælde har min klient med rette kunnet læse vejledningen således, at nævnet kun kunne tilkende hende mellemste førtidspension eller stadfæste kommunens afgørelse.

I forbindelse med, at min klient indgav sin klage må kommunen have indset, at min klient svævede i en vildfarelse med hensyn til hendes muligheder for at opnå en forbedret førtidspension og med hensyn til den foreliggende risiko.

Ved ikke at oplyse min klient om disse forhold, har kommunen tilsidesat sine pligter med hensyn til rigtig klagevejledning.

Derfor bør min klient stilles som om sagen ikke var anket.

Endelig anfører Ankestyrelsen, at en generel regel, der medfører, at kommunen altid skal anføre at nævnet har mulighed for at ændre til skade for klageren '... måske ville kunne afholde nogle mere 'skrøbelige' eller 'svage' personer fra at klage over kommunale afgørelser'.

Dette synspunkt er intet mindre end besynderligt.

Al erfaring viser jo, at de svagest stillede hellere klager en gang for meget end en gang for lidt, men alle borgere – også de svagest stillede – har vel krav på fuld og klar besked om en eventuel risiko for at miste ved at anke.

Men Ankestyrelsens synspunkt dokumenterer klart behovet for en domstolsprøvelse af denne sag og de principielle aspekter, den (også) rummer."

Ved brev af 20. december 2000 fremkom Ankestyrelsen over for Københavns Overpræsidium med følgende afsluttende bemærkninger:

"...

Ankestyrelsen skal i den anledning bemærke, at det naturligtvis ikke har været Ankestyrelsens hensigt at være arrogant.

Med hensyn til opgaverne for de sociale nævn og Ankestyrelsen, henvises til vedlagte uddrag af 'Forvaltningsret – almindelige emner', af Ellen Margrethe Basse. Der henvises særligt til side 314, hvorefter det er Ankestyrelsens opgave at træffe den korrekte afgørelse, uanset de fremførte påstande i den konkrete sag.

..."

Den 26. januar 2001 meddelte Statsamtet for Storstrøms Amt afslag på fri proces.

Advokat C klagede over afgørelsen til Civilretsdirektoratet som den 24. august 2001 stadfæstede statsamtets afgørelse. Direktoratet skrev bl.a.:

"Vi ændrer ikke Statsamtets afgørelse, fordi vi skønner, at De ikke kan vinde sagen.

Det er efter retsplejelovens § 330 blandt andet en betingelse for at give fri proces, at ansøgeren skønnes at have rimelig grund til at føre proces. Det betyder sædvanligvis, at der skal være udsigt til at vinde sagen.

Vi skønner ikke, De har udsigt til at få medhold i, at Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt ikke havde kompetence til at ændre Sorø Kommunes afgørelse om førtidspension til skade for Dem.

Vi har ved afgørelsen lagt vægt på, at det fremgår af lov om social retssikkerhed § 68 stk. 1, at Ankestyrelsen og de sociale nævn ikke er bundet af parternes påstande og er uafhængige af instruktioner vedrørende afgørelsen af den enkelte sag, og at det fremgår af § 68, stk. 2, at Ankestyrelsen og nævnens afgørelse kan gå ud på afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller *ændring* af den afgørelse, der er klaget over.

Efter vores opfattelse kan det forhold, at det i kommunens afgørelse ikke var oplyst, at det sociale nævn ved behandling af en klage kunne ændre afgørelsen til skade for Dem, ikke føre til, at nævnets afgørelse må anses for at være ugyldig.

De har i brev af 12. december 2000 skrevet, at De mener, at sagen er principiel.

Vi har forstået dette som en henvisning til retsplejelovens § 331.

Vi kan efter denne bestemmelse give fri proces, når særlige grunde taler derfor, selv om betingelserne i lovens § 330 ikke er opfyldt. Dette gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har en væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation.

Uanset om sagen er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, er det imidlertid efter fast praksis tillige en betingelse for at opnå fri proces, at ansøgeren har i hvert fald en vis udsigt til at få medhold i sin påstand.

Det finder vi ikke er tilfældet. Vi henviser i denne forbindelse til det ovenfor anførte vedrørende vores vurdering af, om De har udsigt til at vinde sagen."

Advokat C klagede til mig den 4. september 2001. I brevet skrev advokat C bl.a.:

"Med hensyn til sagens faktum og den argumentation, der ligger til grund for nærværende klage, tillader jeg mig at henvise til vedlagte udkast til stævning med bilag.

Mine klagepunkter er de anbringender, der fremgår af stævningen.

Mere generelt skal jeg her blot anføre følgende:

Min klient har haft en berettiget forventning om, at hun efter Sorø Kommunes afgørelse havde et egentligt og umisteligt retskrav på at modtage forhøjet almindelig førtidspension og efter klagevejledningen måtte hun få det indtryk, at det var risikofrit at søge at opnå mellemste førtidspension.

Intet i klagevejledningen antyder det mindste om risikoen ved anke. Der er end ikke henvist til Retssikkerhedslovens § 68.

Hvis min klient havde kendt til den foreliggende risiko, havde hun afholdt sig fra at klage og i denne situation havde hun ubestrideligt haft ret til den tilkendte pension.

Endvidere anser jeg Ankestyrelsens afgørelse for kritisabel på følgende punkter:

1.

I skrivelse af 4. december 2000 til Københavns Overpræsidium kalder Ankestyrelsen min argumentation for 'helt spekulativ'.

Samtidig – og nu er det vist Ankestyrelsen, der er spekulativ, – anfører man, at eftersom min klient anså sig for berettiget til mellemste førtidspension, ville en bemærkning om, at nævnet kan ændre til skade for klager, næppe have haft nogen betydning for hende.

Denne form for argumentation finder jeg er underlødige og unødigt krænkende over for min klient.

2.

I skrivelse af 20. december 2000 understreger Ankestyrelsen, at det er styrelsens opgave 'at træffe korrekte afgørelser, uanset de fremførte påstande i den konkrete sag.'

Det samme kan også udtrykkes således: At træffe korrekte afgørelser er det primære, hensynet til landets borgere er det sekundære.

Et sådant knæfald for forvaltningens effektivitet må – især når det sker inden for det sociale område – vække forundring.

Ankestyrelsen er åbenbart fremmed over det humanistiske retsprincip: *Summum jus – summa injuria*.

3.

Endvidere anfører Ankestyrelsen, at en generel regel, der pålægger kommunerne i en ankevejledning at påpege en foreliggende risiko ikke er ønskværdig af hensyn til 'skrøbelige eller svage personer', der i så fald kan tænkes at ville afholde sig fra at klage over kommunale afgørelser.

Jeg hører gerne, hvorvidt denne holdning, som jeg finder formynderisk og bedrevidende, kan anses for stemmende med god forvaltningsskik.

4.

Ankestyrelsen antog denne sag til bedømmelse, fordi styrelsen anså sagen for principiel.

Det kan derfor undre, at styrelsen i sin afgørelse rent ud blåstempler kommunens / nævnets ankevejledning – eller mangel på samme – i stedet for i det mindste at tilkendegive, at oplysning om ankerisiko havde været om ikke retlig forpligtende, så dog hensigtsmæssig, således at lignende sager undgås i fremtiden.”

Den 29. oktober 2001 anmodede jeg Den Sociale Ankestyrelse om en udtalelse. Jeg bad Ankestyrelsen om forinden at indhente en udtalelse fra det sociale nævn og Sorø Kommune.

Ved brev af 23. november 2001 henviste Sorø Kommune til kommunens breve af 4. oktober 1999 til det sociale nævn og A og bemærkede at kommunen ikke havde yderligere tilføjelser.

Ved brev af 22. januar 2002 fremkom Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt med følgende udtalelse:

”...

Nævnet skal oplyse, at man ikke har været i tvivl om at nævnet har kompetence til at ændre en afgørelse til skade for en klager, og nævnet har da også i flere tilfælde ændret 1. instans afgørelser i nedadgående retning.

Hjemmelen findes i retssikkerhedslovens § 68 og vel også modsætningsvis i lov om social pension § 14, stk. 7, hvorefter en pension efter pensionistens fyldte 60. år ikke kan frakendes eller nedsættes til lavere pension medmindre pensionisten samtykker.

Om nævnets eventuelle pligt til at orientere klager om indstillingen til nævnet, skal henvises til ankestyrelsens afgørelse af 31. oktober 2000, herunder at der – som anført – hverken i forvaltningslovens eller den sociale lovgivning findes regler der forpligter det sociale nævn til på forhånd at rette henvendelse til klager i en situation hvor der kunne blive tale om en ændring til skade for klageren.”

Ved brev af 26. februar 2002 fremkom Den Sociale Ankestyrelse med følgende udtalelse:

”På baggrund af Deres brev af 29. oktober 2001 har Ankestyrelsen indhentet en udtalelse fra Sorø Kommune (brev af 23. november 2001) og en udtalelse fra Statsamtet Vestsjælland (brev af 22. januar 2002). Udtalelserne vedlægges.

Ankestyrelsen kan tilslutte sig det anførte i de nævnte breve, og skal i øvrigt henvise til Ankestyrelsens afgørelse af 31. oktober 2000, der tager stilling til de af advokaten rejste spørgsmål.

Specielt vedrørende det sociale nævns og Ankestyrelsens vurdering af (A)'s ret til pension, henvises til erklæring af 22. november 1996 fra speciallæge i psykiatri (D), hvorefter (A) ikke har nogen psykisk lidelse og der er således ikke noget psykiatrisk grundlag for tilkendelse af pension. Der henvises også til generel helbredsattest af 15. juni 1999, hvorefter (A) kunne sidde roligt og naturligt under samtalen på 45 minutter, og bevægede sig frit ved undersøgelsen. Som anført i afgørelsen er der herudover lagt vægt på (A)'s unge alder.

Nævnet og Ankestyrelsen har ikke overskredet kompetencen efter retssikkerhedslovens § 69. Der henvises til det anførte vedrørende de lægelige oplysninger. Endvidere henvises der til Sociale Meddelelse P-34-00, hvorefter retssikkerhedslovens § 69 kun har en særdeles begrænset betydning i sager om tilkendelse af førtidspension.

...”

Ved brev af 4. marts 2002 sendte jeg kopi af myndighedernes udtalelser til advokat C med henblik på eventuelle bemærkninger.

Ved brev af 8. marts 2002 fremkom advokat C med følgende bemærkninger:

”...

Dog ønsker jeg at fremhæve, at de i Retsikkerhedsloven § 69 omtalte 'særlige omstændigheder' efter min opfattelse ikke foreligger i denne sag, således at nævnet og ankestyrelsen har været uberettiget til at tilsidesætte kommunens skøn.

I SM P-34-00 anfører Ankestyrelsen, at '... at § 69 i Retssikkerhedsloven *kun har særdeles*

begrænset betydning i sager om tilkendelse af førtidspension.'

Dette standpunkt, der er helt uden lov-hjemmel, udleder Ankestyrelsen af den omtalte Højesterets dom af 22. december 1999, men – så vidt ses – med urette:

Højesteret fastslår, at der må foreligge *et sikkert grundlag for at domstolene kan tilsidesætte en administrativ afgørelse om førtidspension*, men dette kan jo ikke tages til indtægt for, at de sociale nævn og ankestyrelsen herefter uanset § 69 kan efterprøve kommunens skøn.

Men det er ikke desto mindre Ankestyrelsens – meget besynderlige – argumentation."

Ved brev af 31. maj 2002 anmodede jeg Ankestyrelsen om at oplyse om Folketingets vedtagelse af lovforslag nr. L 169 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område gav Ankestyrelsen anledning til eventuelle supplerende bemærkninger.

Ved brev af 17. juni 2002 fremkom Ankestyrelsen med følgende bemærkninger:

"...

Ankestyrelsen bemærker at ændringen af retssikkerhedslovens § 69, blev gennemført ved lov nr. 401 af 6. juni 2002. Det følger af § 2 i denne lov, at 'loven træder i kraft den 1. juli 2002, og finder anvendelse på afgørelser, der indbringes for det sociale nævn eller Den Sociale Ankestyrelse denne dato eller senere'.

I den aktuelle sag har kommunen truffet afgørelse den 3. september 1999, det sociale nævn har truffet afgørelse den 14. januar 2000, og Ankestyrelsen har truffet afgørelse den 25. oktober 2000. Lovændringen har således ikke virkning for disse afgørelser, hvorfor Ankestyrelsen ikke har supplerende bemærkninger."

Ombudsmandens udtalelse

"Førtidspensionssagen

Myndighedernes afgørelser er truffet på grundlag af dagældende lov om social pension, jf. lovbekendtgørelse nr. 22 af 14. januar 1998 med senere ændringer. Loven indeholder følgende bestemmelser af betydning for sagen:

'§ 14. Højeste førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 18 til 60 år, der i ethvert erhverv må anses for kun at have ubetydelig erhvervsevne i behold.

Stk. 2. Mellemste førtidspension kan tilkendes

- 1) personer i alderen fra 18 til 60 år, hvis erhvervsevne er nedsat med omkring 2/3, og
- 2) personer i alderen fra 60 til 67 år, hvis erhvervsevne er nedsat i det omfang, der er nævnt i stk. 1.

Stk. 3. Forhøjet almindelig førtidspension eller almindelig førtidspension kan tilkendes

- 1) personer i alderen fra 18 til 67 år, hvis erhvervsevne er nedsat på grund af helbredsmæssige forhold med mindst halvdelen,
- 2) personer i alderen fra 18 til 67 år, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst halvdelen, uden at nedsættelsen alene skyldes helbredsmæssige forhold, og
- 3) personer i alderen fra 50 til 67 år, når sociale og helbredsmæssige forhold taler for det.

Stk. 4. Pension efter stk. 3 tilkendes som forhøjet almindelig førtidspension til personer under 60 år og som almindelig førtidspension til personer over denne alder.

Stk. 5. Socialministeren kan fastsætte nærmere regler om tilkendelse af pension efter stk. 3, nr. 2 og 3.

Stk. 6. Alderen på det tidspunkt, hvor en førtidspensionssag påbegyndes, eller hvor der er ansøgt om pension efter §§ 16 og 18, er afgørende for, hvilken pension der kan tilkendes. Er de øvrige betingelser

for tilkendelse først opfyldt på et senere tidspunkt, er det alderen på dette tidspunkt, der er afgørende for, hvilken pension der kan tilkendes.

Stk. 7. Efter det fyldte 60. år kan pension uden pensionistens samtykke hverken frakendes eller nedsættes til lavere form for pension, jf. § 13. Dette gælder dog ikke for invaliditetsydelse og bistands- og plejetillæg.

§ 15. Tilkendelse af pension efter § 14, stk. 1-2 og stk. 3, nr. 1 og 2, er betinget af, at erhvervsevnen varigt er nedsat på grund af fysisk eller psykisk invaliditet. Med henblik på pension efter § 14, stk. 3, nr. 2, skal der dog også lægges afgørende vægt på andre omstændigheder, der klart viser, at erhvervsevnen hos en ansøger, som ikke har andre forsørgelsesmuligheder, er varigt nedsat. Der kan i helt ekstraordinære tilfælde tilkendes pension efter § 14, stk. 3, nr. 2, uden at nedsættelsen af erhvervsevnen skyldes helbredsmæssige forhold.

Stk. 2. Tilkendelse af førtidspension efter § 14 forudsætter, at alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger, der kan forbedre erhvervsevnen, har været afprøvet, og at erhvervsevnen ikke varigt kan forbedres.

Stk. 3. Ved bedømmelsen af, i hvilket omfang erhvervsevnen er nedsat, skal der foretages en sammenligning mellem den indtægt, som den pågældende skønnes at kunne opnå ved et arbejde, der svarer til pågældendes kræfter og færdigheder, og som under hensyn til uddannelse og tidligere virksomhed kan forlanges af den pågældende, og den indtægt, som personer med lignende uddannelse normalt opnår i samme egn. Der skal endvidere tages hensyn til alder, livsstilling, bopæl og beskæftigelsesmuligheder og til sådanne andre omstændigheder, der i det enkelte tilfælde findes at burde tillægges vægt.

Stk. 4. Socialministeren fastsætter nærmere regler om vurderingen af erhvervs-

evnenedsættelsen for personer, der ikke kan anses for hidtil at have været fuldtidsbeskæftigede.'

Ved lov nr. 287 af 12. maj 1999 om ændring af lov om social pension blev pensionsalderen nedsat til 65 år for alle der fylder 60 år den 1. juli 1999 eller senere.

Af vejledning nr. 66 af 10. marts 1998 om social pension fremgår bl.a. følgende:

'56. Pension kan tilkendes, hvis personens erhvervsevne er nedsat på grund af en varig fysisk eller psykisk invaliditet, se lovens § 15. Det er en betingelse, at lidelsen i sig selv bevirker en betydelig og varig nedsættelse af personens funktionsevne på arbejdsmarkedet og dermed af evnen til at forsørge sig selv ved arbejde.

Det er kommunen, der efter en konkret vurdering beslutter, hvilke oplysninger, der er nødvendige til belæsnings af pågældende helbredsforhold. Det er endvidere kommunen, der selvstændigt vurderer de helbredsmæssige oplysninger i relation til førtidspensionssagen.

Kommunens bedømmelse forudsætter, at pågældendes helbredsforhold er grundigt undersøgt og velbeskrevet – typisk af en læge eller andre fagfolk. Bedømmelsen forudsætter desuden et indgående kendskab til lidelsens indvirkning på den erhvervsmæssige funktionsevne. Bedømmelsen må tage udgangspunkt i erfaringer om, hvilke helbredsmæssige begrænsninger og lidelser der almindeligvis medfører, at folk må opgive erhvervsarbejde helt eller delvis.

...

At lidelse skal være varig betyder, at der ikke er udsigt til, at den bedres væsentligt hverken af sig selv eller ved behandling.

...

I de fleste tilfælde indgår den helbredsmæssige vurdering som et led i kommunens samlede skøn over erhvervsevnenes nedsættelse. Pågældendes sociale og erhvervsmæssige forhold sammen med den

helbredsmæssige vurdering er således med til at bestemme, om der skal tilkendes højeste, mellemste eller (forhøjet) almindelig førtidspension på grund af helbredsmæssige forhold.

En helbredsvurdering alene kan dog være tilstrækkeligt grundlag for bedømmelse af erhvervsevnenes nedsættelse. Det er som regel kun tilfældet, når der kun er ubetydelig erhvervsevne i behold, altså i de tilfælde hvor der kan tilkendes højeste førtidspension.

Der kan også tilkendes pension, hvis erhvervsevnen er nedsat, uden at nedsættelsen alene skyldes de helbredsmæssige forhold, altså når den skyldes kombinerede helbredsmæssige og sociale forhold.

Der kan være tilfælde, hvor årsagerne til erhvervsevnenes nedsættelse kun ved en meget vid fortolkning kan betegnes som invaliditet. Der kan også være tilfælde, hvor der ikke er en sådan helbredssvækkelse, at den alene giver grundlag for at anse erhvervsevnen for nedsat med mindst halvdelen, men hvor det alligevel ud fra en samlet bedømmelse er åbenbart, at pågældende ikke vil blive i stand til at forsørge sig selv.

Som det fremgår af ovennævnte lovbestemmelser og til dels af vejledningen, kan forhøjet almindelig førtidspension tilkendes personer i alderen fra 18 til 67 (nu 65) år hvis erhvervsevnen er nedsat med mindst halvdelen på grund af fysisk eller psykisk invaliditet. Det myndighederne skal vurdere i førtidspensionssager, er således om erhvervsevnen er nedsat på grund af invaliditet, og i givet fald hvor meget den er nedsat.

Som ombudsmand kan jeg kun i begrænset omfang tage stilling til afgørelser der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden. På baggrund af min manglende lægefaglige viden kan jeg således ikke foretage en selvstændig vurdering af de lægelige udtalelser. Jeg har ikke – som domstolene – mulighed for i forbindelse

med en egentlig bevisførelse med vidneafhøring af de lægeligt fagkyndige at foretage en nærmere selvstændig vurdering af de lægelige erklæringers bevismæssige betydning for vurderingen af (A)'s arbejdsevne.

Myndighederne bygger i vidt omfang også deres afgørelser af om betingelserne for at blive tilkendt forhøjet almindelig pension er opfyldt, på en vurdering af (A)'s funktionsniveau set i forhold til erhvervsevnen. 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 for Vestsjællands Amt og Den Sociale Ankestyrelse der beskæftiger sig med det pågældende sagsområde i det daglige.

Jeg har derfor koncentreret min undersøgelse om spørgsmålet om hvorvidt klageinstanserne – når alene parten har påklaget en afgørelse og i den anledning har påstået sig tildelt en højere ydelse – kan ændre til skade for den pågældende (reformatio in pejus).

I den forbindelse har jeg undersøgt om Sorø Kommunes klagevejledning var mangelfuld, og om det sociale nævn burde have partshørt (A) om at nævnet overvejede at ændre kommunens afgørelse til skade for hende.

Reformatio in pejus

Retssikkerhedslovens (lov nr. 540 af 21. juli 1998 med senere ændringer) §§ 68 og 69 var på afgørelsestidspunktet sålydende:

‘§ 68. Ankestyrelsen og de sociale nævn er ikke bundet af parternes påstande og er uafhængige af instruktioner vedrørende afgørelsen af den enkelte sag.

Stk. 2. Ankestyrelsens og nævnenes afgørelse kan gå ud på afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring af den afgørelse, der er klaget over.

§ 69. Det sociale nævn og Ankestyrelsen kan kun, når der foreligger særlige omstændigheder, efterprøve det skøn, der indgår i en afgørelse truffet af kommunen eller amtskommunen.'

Af Socialministeriets vejledning af 7. juni 2000 om lov om retssikkerhed og administration på det sociale område fremgår bl.a. følgende om § 69:

'201. Med formuleringen af § 69 er den hidtidige regel i bistandslovens § 15, stk. 5, ført videre, dog således, at § 69 sprogligt bedre udtrykker den praksis, som de sociale klagemyndigheder faktisk anvender, når de skal bedømme og efterprøve skøn, som indgår i de afgørelser, som de sociale myndigheder træffer.

Der er ofte en vis usikkerhed med hensyn til, hvad en skønsmæssig afgørelse er, og hvordan de sociale klagemyndigheder, ombudsmanden og domstolene efterprøver skønsmæssige afgørelser. I det følgende skal det beskrives, hvad skønsmæssige afgørelser er, og hvordan disse efterprøves.

202. Begrebet skøn stilles i forhold til ret eller retsanvendelse. Retsanvendelse bruges, når det direkte følger af loven, at bestemte betingelser (retsfaktum) er knyttet sammen med en bestemt rettighed eller forpligtelse (retsfølge). Et eksempel er, at det følger af pensionsloven, at en person, der fylder 65 år (retsfaktum), efter ansøgning har ret til folkepension (retsfølge). Der er i sådanne tilfælde ikke tvivl om retsfaktum, og retsfølgen er beskrevet i loven som beløb pr. måned i grundbeløb og evt. tillæg, når betingelserne herfor er opfyldte.

203. Skøn anvendes, når bestemmelsen i loven ikke angiver en bestemt retsfølge af retsfaktum, der også kan være beskrevet i brede vendinger.

Det følger af aktivlovens § 81, at kommunen kan yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til en person, som har været ude for ændringer i sine forhold,

hvis pågældendes egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for i fremtiden at kunne klare sig selv. Denne bestemmelse beskriver en række betingelser, for at en borger har ret til hjælp. Da betingelserne ikke er objektivt angivet, betyder det, at loven har overladt myndigheden et spillerum, inden for hvilket den kan vælge mellem en eller flere afgørelser.

Et andet eksempel er aktivlovens § 11, stk. 2, hvorefter det er en betingelse for at få kontanthjælp eller aktivering, at modtageren har været ude for ændringer i sine forhold. Der er i regelen nævnt nogle typer af ændringer – sygdom, arbejdsløshed eller samlivsophør – men disse er ikke udtømmende. Myndigheden skal altså i den konkrete sag påse, om der er andre ændringer, som kunne berettige til kontanthjælp/aktivering.

204. Det er karakteristisk for regler, der indeholder et eller flere skønsmæssige elementer, at de er udformet på den måde, fordi bestemmelsen skal kunne samle op på situationer, som lovgiver ikke på forhånd har kunnet eller ønsket at beskrive udtømmende. Det er hensigten, at når myndigheden står med de konkrete sager, så skal der – efter et konkret skøn – være mulighed for at hjælpe den enkelte og familien.

205. At en afgørelse bygger på et skøn – eller at der som et led i afgørelsen indgår et eller flere skønsmæssige elementer – betyder ikke, at afgørelsen ikke kan efterprøves af klagemyndighederne, ombudsmanden eller domstolene. Såvel domstolene som ombudsmanden efterprøver skønsmæssige afgørelser, og efter grundlovens § 63 kan domstolene påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Det betyder, at der er domstolskontrol med forvaltningen også, når forvaltningen udøver et skøn.

Domstolene og ombudsmanden har i deres praksis fastlagt, hvad der indgår i deres prøvelse, når der indgår skøn i reglen. Udgangspunktet for efterprøvelsen er, om skønnet er lovligt. Heri indgår navnlig, om sagens faktiske omstændigheder er rigtige, om der er inddraget ulovlige kriterier, om myndigheden har foretaget en konkret individuel afvejning af sagens omstændigheder, og om lighedsgrundsætningen – at ensartede tilfælde er behandlet ens – er fulgt.

I praksis er der forskel på domstolenes og ombudsmandens efterprøvelse, idet ombudsmanden typisk ikke efterprøver den del af en afgørelse, der hviler på en fagkyndig vurdering, fx en lægelig vurdering, mens domstolene også efterprøver fagkyndiges vurderinger.

De sociale klageinstansers muligheder for at efterprøve og i givet fald tilsidesætte et skøn udøvet af en kommune eller en amtskommune svarer til den praksis, som domstolene har lagt med hensyn til efter grundlovens § 63 at efterprøve øvrighedsmyndighedens grænser, dvs. i hvilket omfang domstolene efterprøver forvaltningsafgørelser.

Efterprøvelsen består i at konstatere, om myndigheden overhovedet har foretaget et skøn og fx ikke bare anvendt interne retningslinier uden at vurdere sagen konkret. I efterprøvelsen indgår også, om sagens faktiske omstændigheder er korrekt beskrevet, om sagsbehandlingsreglerne (forvaltningsloven m.m.) er fulgt, om ensartede tilfælde er behandlet ens (lighedsgrundsætningen), om der eventuelt er taget hensyn til ulovlige kriterier, og om hensynene er prioriteret i overensstemmelse med almindelige retsprincipper. De sociale nævn og Ankestyrelsen tilsidesætter endvidere åbenbart urimelige skønmæssige afgørelser, og på samme måde som domstolene efterprøver de sociale nævn og Ankestyrelsen også og tilside-

sætter i givet fald sagkyndiges vurderinger.'

Af forarbejderne til retssikkerhedsloven (jf. Folketingstidende 1996-97, Tillæg A, s. 4874ff) fremgår bl.a. følgende:

'6.3. Ankenyndighedernes adgang til at efterprøve skønmæssige afgørelser

I forslaget til § 69 formuleres en generel regel om det sociale nævns og Ankestyrelsens mulighed for i sociale sager at efterprøve de dele af en afgørelse, som bygger på et skøn.

Der er i dag i bistandslovens § 15, stk. 5, en regel, som siger, at de sociale ankenævn og Ankestyrelsen kun kan tilsidesætte en kommunal skønmæssig afgørelse, hvis skønnet er ulovligt eller åbenbart urimeligt. Denne bestemmelse trådte i kraft den 1. januar 1992.

I de øvrige sociale love, fx pensionsloven, findes der ikke en tilsvarende lovregel om klagemyndighedens adgang til at efterprøve skønnet.

Kontanthjælpsudvalgets rapport fra september 1994

Betydningen af reglen i bistandslovens § 15, stk. 5, har været behandlet i den første rapport fra Socialministeriets Kontanthjælpsudvalg.

I denne rapport redegøres der for, at Ankestyrelsens praksis ved bedømmelsen af skønmæssige afgørelser har taget udgangspunkt i synspunkter, der svarer til den forvaltningsretlige teori. Ankestyrelsen efterprøver således selve sagsbehandlingen, sagsoplysningerne og det juridiske grundlag. Ankestyrelsen efterprøver også de kriterier, som kommunen har lagt til grund, herunder også hvordan disse er prioriteret og vægtet. Ankestyrelsen påser også, at lighedsgrundsætningen ikke er tilsidesat, og at der ikke ved afgørelsen forfølges ulovlige formål.

Kontanthjælpsudvalget konkluderede, at den måde, som Ankestyrelsen efterprøver skønmæssige afgørelser ud fra reglen i bistandslovens § 15, stk. 5, svarer til den

efterprøvelse, som domstolene og ombudsmanden foretager af skønmæssige afgørelser.

På baggrund af bl.a. Ankestyrelsens praksis på området ville udvalget ikke foreslå bestemmelsen ophævet. Udvalget konstaterede, at der har været usikkerhed om rækkevidden af bestemmelsen. Der var ifølge udvalget forhold, der pegede på, at nævnene havde følt sig begrænset i deres kompetence til at gå ind i de kommunale afgørelser og dermed været tilbageholdende hermed, uanset at afgørelserne ikke udelukkende beroede på et skøn.

Udvalget foreslog derfor, at der blev udsendt en vejledning om de forvaltningsretlige begrænsninger i skønsudøvelsen, og at en sådan vejledning rettede sig mod både de kommunale myndigheder og klageinstanserne.

Domstolenes og ombudsmandens praksis

Det er i grundlovens § 63 bestemt, at domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser, dvs. at der er domstolskontrol med forvaltningen også, når forvaltningen udøver et skøn.

Rækkevidden af denne bestemmelses betydning er fastlagt gennem domstolenes praksis og fx i den måde, som Ombudsmanden vurderer de skønmæssige dele i de sager, som ombudsmanden behandler.

Praksis er, at når der i en afgørelse indgår skøn, så efterprøver domstolene og Ombudsmanden om den myndighed, hvis afgørelse er til bedømmelse, har udøvet skønnet lovligt.

Heri indgår navnlig, om sagens faktiske omstændigheder er rigtige, om der eventuelt er taget hensyn til ulovlige kriterier, om myndigheden har foretaget en konkret individuel afvejning af sagens omstændigheder, og om lighedsgrundsætningen er fulgt. Endvidere efterprøves skønmæssige afgørelser mere intenst, jo mere indgribende en beslutning er. Et eksempel

på en indgribende beslutning er forældres samvær med et barn, der er anbragt uden for hjemmet. Der kan i disse tilfælde være flere grunde til at gå længere ind i bedømmelsen end i andre typer af sager.

I praksis er der dog en forskel på den måde, som Ombudsmanden og domstolene efterprøver skønnet på, idet Ombudsmanden typisk ikke efterprøver den del af afgørelserne, som bygger på en rent fagkyndighed vurdering, fx lægelige vurderinger i sager om førtidspension.

Ankestyrelsen og de sociale ankenævn forholder sig ligesom domstolene selvstændigt til lægelige skønmæssige vurderinger, som derfor ikke uden videre lægges til grund, uanset de indgår i en skønmæssig vurdering.

Forslaget til formulering af § 69

Som beskrevet af Kontanthjælpsudvalget, har der efter indførelsen af bistandslovens § 15, stk. 5, hersket en vis usikkerhed med hensyn til prøvelsen af skøn.

Som led i gennemskrivningen af de administrative bestemmelser og klagereglerne stilles der derfor forslag om at tydeliggøre klagemyndighedernes prøvelse af skønnet i selve loven i stedet for, som foreslået af Kontanthjælpsudvalget, at udsende en vejledning.

Forslaget til § 69 om ankemyndighedernes adgang til at efterprøve skønnet er formuleret således, at gældende ret videreføres, således som denne er fastlagt af domstolene og Ombudsmandens praksis m.v.

Det ville være særdeles uhensigtsmæssigt, hvis den sociale lovgivning indrettes således, at de sociale klageorganers mulighed for at efterprøve skønmæssige afgørelser er begrænset i forhold til domstolene eller Ombudsmanden. En konsekvens af en sådan retstilstand ville være, at borgerne for at være sikre på, at deres sag blev efterprøvet fuldt ud, ville være nødt til at indbringe deres klage til domstolene.

Dette ville oplagt være uhensigtsmæssigt, og som det fremgår af ovenstående,

er dette da heller ikke gældende ret. Det gælder også praksis efter bistandslovens § 15, stk. 5. Det foreslås derfor, at bestemmelsen også får virkning for de andre sociale love.

...

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

...

Til § 68

Bestemmelserne om nævnenes og Ankestyrelsens uafhængighed er en videreførelse af § 17, stk. 1, i den sociale styrelseslov og § 1, stk. 3, samt § 9 i lov om Den Sociale Ankestyrelse.

Spørgsmålet om klageinstansernes uafhængighed af instruktioner i den enkelte sags afgørelse samt mulighed for at vælge den mest rigtige afgørelse, selv om den måtte gå modtageren af hjælp imod, er senest behandlet i forbindelse med vedtagelsen af L 448 af 1. juni 1994.

Til § 69

Bestemmelsen om begrænsningen i klageinstansernes efterprøvelse af kommunale skønmæssige afgørelser er delvis en videreførelse af den hidtidige regel i bistandslovens § 15, stk. 5.

Der henvises til de almindelige bemærkninger afsnit 6.3.'

Under Folketingets behandling af lovforslaget stillede Socialudvalget spørgsmål til ministeren som udvalget under udvalgsbehandlingen modtog svar på. Der fremgår således følgende af udvalgsbetænkningen (jf. Folketingstidende 1996-97, Tillæg B, s. 1182):

'Spørgsmål 6:

Vil ministeren redegøre for, hvorvidt der er tale om en stramning i bestemmelsen om Ankestyrelsens og de sociale nævns beføjelser i forhold til efterprøvelse af skøn i forhold til nugældende regler, jf. § 69, og om årsagerne til ændringen?

Svar:

Efter § 69 i forslaget til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område kan de sociale nævn og Ankesty-

relsen kun, når der foreligger særlige omstændigheder, tilsidesætte det skøn, der indgår i en kommunal eller amtskommunal afgørelse.

Bestemmelsen er en videreførelse af den hidtidige bestemmelse i bistandslovens § 15, stk. 5. Den ændrede formulering er alene en sproglig modernisering.

Med placeringen i forslaget bliver bestemmelsen imidlertid generel for den sociale lovgivning.

Bistandslovens § 15, stk. 5, blev indført pr. 1. januar 1992. En tilsvarende bestemmelse fandtes i forretningsordenen for de tidligere amtsankenævne.

Erfaringerne viser, at bestemmelsen har givet anledning til misforståelser og tvivl om rækkevidden både hos klageinstanserne, kommunerne og borgerne.

I det følgende beskrives, hvad en skønmæssig afgørelse er, hvordan domstolene og Ombudsmanden under alle omstændigheder efterprøver skønmæssige afgørelser, og Ankestyrelsens efterprøvelse af kommunale, skønmæssige afgørelser.

...

Ankestyrelsen

Bestemmelsen i § 69 i forslaget til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område går ud på at beskrive den efterprøvelse, som altid kan finde sted ved domstolene og hos Ombudsmanden, og som også har givet sig udslag i Ankestyrelsens praksis.

Ankestyrelsen og dermed ankeinstanserne kan således ikke afstå fra at efterprøve, om rammerne for skønnet opfylder lovgivningens krav til sagsbehandlingen, uanset bestemmelsen i § 69.

Ankeinstansens efterprøvelse består for det første i at konstatere, om myndigheden overhovedet har foretaget et skøn og ikke bare anvendt interne retningslinjer uden at vurdere sagen konkret. I efterprøvelsen indgår endvidere, om sagens faktiske omstændigheder er korrekt beskrevet, om sagsbehandlingsreglerne (forvalt-

ningsloven m.m.) er fulgt, om ensartede tilfælde er behandlet ens (lighedsgrund-sætningen), om der eventuelt er taget hensyn til ulovlige kriterier, og om hensynene er vægtet og prioriteret korrekt.

Efterprøvelsen drejer sig således om at efterprøve, om reglerne om sagsbehandlingen er fulgt, for sagsbehandlingsreglernes formål er, at myndigheden kan nå frem til den rigtige afgørelse.

De sociale ankeinstanser vil (ligesom Ombudsmanden og domstolene) under alle omstændigheder, og uanset bestemmelsen i § 69, efterprøve afgørelsen som beskrevet ovenfor.

De sociale ankeinstanser kan derudover ligesom domstolene gå et skridt videre, idet de også vurderer sagkyndige udtalelser som f.eks. lægeerklæringer, i modsætning til Ombudsmanden.

Da Ankestyrelsens praksis vedrørende efterprøvelse af skønmæssige afgørelser følger domstolenes og Ombudsmandens praksis samt de almindelige forvaltningsretlige regler – uanset bestemmelsen i § 69 – foreslås det, at bestemmelsen gælder for hele den sociale lovgivning. Der er således ikke herved tilsigtet en ændring af hidtidig praksis.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at jeg agter at anmode Ankestyrelsen om at foretage en opfølgning på ankeinstansernes anvendelse af bestemmelsen og efter en 2-årig periode at komme med en redegørelse.

I 'Bemærkninger til de enkelte bestemmelser' blev der som anført ovenfor henvist til forarbejderne til lov nr. 448 af 1. juni 1994 (om ændring af lov om social pension, lov om social bistand og den sociale styrelseslov m.v. (Tilkendelseskompetence m.v.)) vedrørende 'klageinstansernes uafhængighed af instruktioner i den enkelte sags afgørelse samt mulighed for at vælge den mest rigtige afgørelse, selv om den måtte gå modtageren af hjælp imod'. Ved nævnte lov blev der indsat følgende

bestemmelse i den dagældende pensionslov:

§ 50 b. Såfremt Ankestyrelsen ændrer det sociale ankenævns eller revaliderings- og pensionsnævnets afgørelse til ugunst for ansøgeren, træffer Ankestyrelsen samtidig beslutning om tidspunktet for bortfald eller ændring af ydelsen.

Stk. 2. En ydelse, der er udbetalt på grundlag af en afgørelse, kan dog ikke kræves tilbagebetalt for perioden før den ændrede afgørelse, medmindre betingelserne i §§ 42 og 43 er opfyldt.

Af forarbejderne til loven fremgår bl.a. følgende (jf. Folketingstidende, 1993-94, Tillæg A, sp. 8471f):

'Ændring til ugunst for borgeren

Efter § 9 i lov om Den Sociale Ankestyrelse kan Ankestyrelsens afgørelser gå ud på afvisning, stadfæstelse, ophævelse eller ændring af den påklagede afgørelse, og Ankestyrelsen er ikke bundet af parternes påstande. Dette indebærer, at Den Sociale Ankestyrelse kan træffe en hvilken som helst afgørelse, der må betragtes som den rigtige i den konkrete situation, selv om klageren måtte ønske en anden afgørelse. Det må nok antages, at de forskellige muligheder for en afgørelse, som Den Sociale Ankestyrelse har, næppe indeholder andet, end hvad der måtte være gældende efter almindelige forvaltningsretlige principper.

I de tilfælde, hvor Den Sociale Ankestyrelse finder, at betingelserne for at modtage en social ydelse ikke er til stede, forslås det, at Ankestyrelsen samtidig med, at der træffes en afgørelse til ugunst for borgeren, træffer afgørelse om tidspunktet for bortfald eller ændring af ydelsen. Tilsvarende foreslås det præciseret, at Ankestyrelsen ved afgørelse om støtte til erhvervelse af motorkøretøj samtidig træffer afgørelse om bortfald af et eventuelt bevilget og udnyttet lån. Endelig foreslås det, at Den Sociale Ankestyrelsens hidtidige praksis om, at en ydelse, der senere frakendes,

alene kan kræves tilbagebetalt, hvis lovgivningens almindelige betingelser er opfyldt, lovfæstes.'

Ved lov nr. 401 af 6. juni 2002 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område blev formuleringen af § 69 ændret således at ordlyden nu er følgende:

'§ 69. Det sociale nævn og Ankestyrelsen kan efterprøve retlige spørgsmål.'

Loven trådte i kraft den 1. juli 2002 og finder anvendelse på afgørelser der indbringes for det sociale nævn eller Ankestyrelsen denne dato eller senere – altså efter at (A)'s sag var afgjort.

Af bemærkningerne til lovforslaget (jf. Folketingstidende 2001-2002 (2. samling), Tillæg A, s. 4399f) fremgår det at formålet med ændringen er at præcisere reglerne om hvad det er nævnene og Ankestyrelsen efterprøver, således at bestemmelsens formulering svarer til hensigten bag den tidligere gældende bestemmelse. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår endvidere følgende:

'...

Der er sket en udvikling i opfattelsen af domstolenes efterprøvelse i retning af en mere og mere intensiv prøvelse. Det er vigtigt, at grundlaget for prøvelsen i det sociale ankesystem præciseres, så det følger denne udvikling i domstolenes praksis. Dette sker ved at foreslå, at efterprøvelsen omfatter retlige spørgsmål. Det vil sige, at de sociale klageinstansers bedømmelsesgrundlag skal være gældende ret. Derved bliver prøvelsens omfang styret af samme retlige principper, som domstolene anvender. Forslaget medfører derfor ikke ændringer af gældende ret.

Baggrunden for forslaget

Den nuværende formulering af § 69: 'Det sociale nævn og Ankestyrelsen kan kun, når der foreligger særlige omstændigheder, efterprøve det skøn, der indgår i en afgørelse truffet af kommunen eller amtskommunen', gav allerede efter be-

stemmelsens ikrafttræden anledning til tvivl om bestemmelsens rækkevidde. Det blev således fremført af blandt andet flere brugerorganisationer, at flere kommuner opfattede bestemmelsen således, at visse sager på grund af deres 'skønsmæssige karakter' ikke kunne klagebehandles og at kommunerne videregav denne opfattelse i deres klagevejledning til borgerne. Ankestyrelsen blev derfor bedt om at foretage en opfølgning på ankeinstansernes anvendelse af § 69. Resultatet af denne opfølgning forelå i august 2000.

Ankestyrelsens undersøgelse viser, at flere kommuner og ankeinstanser fortolker formuleringen i § 69 som en skærpelse af begrænsningen i ankeinstansernes mulighed for at efterprøve og tilsidesætte skønnet, selv om dette ikke er hensigten med bestemmelsen.

Ankestyrelsen anfører i redegørelsen, at det ikke kan afvises, at formuleringen har medført en kommunal forventning om, at ankeinstanserne vil være mere tilbageholdende med at efterprøve skønnet i forhold til praksis efter den tidligere bestemmelse i bistandsloven, som § 69 er en videreførsel af. Dette viser sig i praksis ved, at kommuner i øget omfang synes at påberåbe sig § 69 over for ankeinstanserne – også når det drejer sig om ikke-skønsmæssige afgørelser.

Nærmere om prøvelsens omfang

...

Forarbejdernes beskrivelse af disse prøvelsesmomenter er i realiteten et udtryk for, at det har været lovgivers intention, at ankeinstanserne skal foretage en retlig efterprøvelse af skønsmæssige afgørelser.

Det foreslås derfor, at det fremgår direkte af bestemmelsen, at de sociale nævn og Den Sociale Ankestyrelse kan efterprøve retlige spørgsmål. På denne baggrund fremsættes forslag til en ændret formulering af § 69, således at ordlyden harmonerer med lovgivers intention med bestemmelsen.

Den foreslåede præcisering af prøvelsesretten indebærer, at kommunernes og amtskommunernes ret til at fastlægge serviceniveauet fortsat respekteres.

Det skal bemærkes, at der sjældent i de bestemmelser, der giver myndigheden mulighed for at tale om et skøn, er tale om et 'frit skøn', men om et retligt bundet skøn. Ved et retligt bundet skøn forstås, at loven angiver en vis ramme for forvaltningens administration af bestemmelsen. Når der i loven er angivet en vis ramme for bestemmelsens anvendelse, er der også dermed angivet en vis binding i administrationen af bestemmelsen med hensyn til, hvilke momenter der skal inddrages i vurderingen, og det vil bero på fortolkning, hvor langt denne binding rækker. Skønmæssige bestemmelser er således overvejende retligt normerende, og afgørelsen vil derfor være undergivet en intensiv retlig efterprøvelse.

Begrænsningen af de sociale ankeinstansers prøvelse til retlige spørgsmål medfører en begrænsning af instansernes adgang til at ændre en påklaget afgørelse til skade for borgeren. Formelle mangler vil således som hovedregel ikke kunne føre til annullation af begunstigende afgørelser.

Begunstigende afgørelser, der lider af hjemmelsmangler, må endvidere i en vis udstrækning opretholdes, hvis borgeren har været i god tro, og der i øvrigt foreligger momenter, der taler for at respektere borgerens indrettelse på at kunne fastholde begunstigelsen. Der kan fortsat ske ændringer til skade for borgeren, men kun når betingelserne for at statuere ugyldighed er opfyldt.

...'

Af Socialministeriets brev af 15. maj 2002 til samtlige kommuner, amtskommuner og sociale nævn fremgår bl.a. følgende:

'Orientering om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

– *grundlaget for efterprøvelse af afgørelser på det sociale område (§ 69)*

...

Ændring til skade for borgeren

Det præciseres i lovbemærkningerne, at det er den almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætning om ugyldighed, der regulerer de sociale klageinstansers mulighed for at ændre en begunstigende afgørelse til skade for borgeren.

Efter denne retsgrundsætning kan en afgørelse kun ændres til skade for borgeren, når betingelserne for at statuere ugyldighed er opfyldt. Betingelserne for at statuere ugyldighed er opfyldt, når der foreligger en retlig mangel, der er væsentlig og der må ikke være momenter, der taler for at opretholde afgørelsen, uanset at de to første betingelser er opfyldt.'

Som det fremgår af forarbejderne til den ændrede formulering af retssikkerhedslovens § 69, medfører den nye formulering ingen ændringer af gældende ret. Det fremgår endvidere af forarbejderne at der kan ske ændring til skade for en borger, men kun når betingelserne for at statuere ugyldighed er opfyldt.

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 68 at ankeinstanserne ikke er bundet af parternes påstande, og at deres afgørelse kan gå ud på bl.a. *ændring* af den afgørelse der er klaget over.

§ 69 i retssikkerhedsloven er som nævnt i forarbejderne til bestemmelsen en generel regel om ankeinstansernes mulighed for i sociale sager at efterprøve de dele af underinstansens afgørelse der bygger på et skøn. Udgangspunktet for efterprøvelsen er om skønnet er lovligt. Heri indgår navnlig om sagens faktiske omstændigheder er rigtige, om der er inddraget ulovlige kriterier, om underinstansen har foretaget en konkret individuel afvejning af sagens omstændigheder, og om lighedsgrundsætningen er tilsidesat. Herudover efterprøves om sagsbehandlingsreglerne er fulgt.

Mulighederne for at en overordnet myndighed kan ændre til skade for en borger hvor borgeren selv har påklaget afgørelsen, er behandlet flere steder i den juridiske litteratur.

Kirsten Ketcher, Socialret. Almindelige principper. Retssikkerhed og administration. Grundværdier, 2. udgave (2002), s. 363 og 364, anfører således følgende:

'...

Ankeinstanserne er ikke bundet af parternes påstande, jf. rl. § 68, stk. 1, og kan derfor i princippet træffe en afgørelse til ugunst for klageren. Da klageadgangen er en retssikkerhedsgaranti, og der normalt ikke er modstående private interesser, må det dog antages, at denne reaktionsmulighed som hovedregel kun kan anvendes meget restriktivt, f.eks. ved ulovlige afgørelser.

...'

Jon Andersen, Forvaltningsret. Sagsbehandling. Hjemmel. Prøvelse, 5. udgave (2003), s. 217 og 218, anfører følgende:

'...

Uden for disse tilfælde [lovregulerede tilfælde og partstvister; min bemærkning] beror retsstillingen på årsagen til, at rekursinstansen reagerer overfor den indbragte afgørelse. Lider den af væsentlige retlige mangler, der ville føre til ugyldighed under domstolsprøvelse, f.eks. fordi en begunstigende afgørelse er truffet uden fornøden hjemmel, må rekursinstansen kunne ændre afgørelsen til skade for klageren. Det samme gælder, såfremt væsentlige hensyn til modstående private interesser gør sig gældende, selv om der ikke foreligger en rettidig klage fra en anden klageberettiget. Derimod må klageinstansen være afskåret fra at omgøre afgørelsen til skade for klageren, hvis grundlaget for omgørelsen er en ændret skønsudøvelse. Den offentligtretlige interesse i, at afgørelsen får et rigtigt indhold, må i sådanne tilfælde, hvor den påklagede afgørelse ikke er ulovlig, vige for hensynet til

at befæste klageadgangen som retssikkerhedsgaranti.

...'

Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 3. udgave (1997), s. 286, anfører bl.a. følgende:

'Den, der påklager en afgørelse, vil ofte gå ud fra, at dette er risikofrit, fordi han eller hun ikke har noget at miste ved klagen. Denne opfattelse er imidlertid ikke altid korrekt. I mange tilfælde er der adgang til at ændre til skade for klageren. Denne sidstnævnte ændringsadgang betegnes ofte reformatio in pejus.

...

I dag er det formentlig den almindelige antagelse, at den netop gengivne retsopfattelse er lidt for restriktiv. Det skyldes, at udgangspunktet ved administrativ rekurs må være, at det er rekursmyndighedens opgave at træffe den materielt rigtige afgørelse. Der kan herefter formuleres følgende regler vedrørende ændring til skade for klageren:

Hvis den påklagede afgørelse er ugyldig efter forvaltningsrettens ugyldighedsregler, skal den som altovervejende hovedregel annulleres eller ændres (eller hjemvises), uanset om dette er til skade for klageren. Er afgørelsen fra førsteinstansen gyldig, må det bero på en bredere fortolkning af den enkelte lov, herunder især dennes regler vedrørende rekurs, om der på det pågældende område er adgang til ændring til skade for klageren.'

Endelige har Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 1010ff, anført bl.a. følgende:

'Udgangspunktet i forbindelse med rekurs er at rekursmyndigheden skal træffe den (materielt set) *rigtige afgørelse* i sagen. Rekursmyndigheden skal således træffe en afgørelse som både er udtryk for en korrekt generel forståelse og en konkret anvendelse af de relevante retsregler, en korrekt fastlæggelse af den konkrete sags relevante faktum og rekursmyndighedens

opfattelse af den mest hensigtsmæssige afgørelse i sagen (i den udstrækning de relevante retsregler overlader myndighederne et hensigtsmæssighedsskøn).

I tilfælde hvor rekursordningen ikke har noget andet formål end at give den enkelte klager en ekstra retsbeskyttelse, og hvor der ikke er tale om en partstvist, er det et spørgsmål om rekursinstansen kan ændre afgørelsen til skade for parten (om der med andre ord gælder et forbud mod *reformatio in pejus*). Efter en nærmere konkret vurdering af retsgrundlaget vil dette efter omstændighederne kunne være tilfældet.

Jeg henviser endvidere til John Klausen, Offentlig forsørgelse. En analyse af retssikkerheden mellem skøn, ret og pligt (2002), s. 456ff.

På baggrund af retssikkerhedslovens bestemmelser, forarbejderne og den juridiske litteratur er der efter min opfattelse ikke tvivl om at ankeinstanser kan ændre en afgørelse til skade for parten hvis den påklagede afgørelse er ugyldig efter forvaltningsrettens ugyldighedsregler.

Dette følger også af retssikkerhedslovens § 72, stk. 5, hvorefter Ankestyrelsen eller det sociale nævn – hvis der er truffet en afgørelse til skade for ansøgeren – samtidig skal træffe beslutning om fra hvilket tidspunkt ændringen skal ske.

Til støtte for denne opfattelse kan endvidere anføres at adgangen til at anmode Den Sociale Ankestyrelse om at optage en sag til behandling tilkommer – foruden parten – den pågældende kommune, jf. retssikkerhedslovens § 63, 3. pkt. Denne adgang for en kommune til at påklage et socialt nævns afgørelse anvendes i praksis kun i de tilfælde hvor nævnet har ændret kommunens afgørelse, og hvor denne ændring er til gunst for borgeren. Også i disse (noget specielle) tilfælde kan ankeinstansen således ændre en afgørelse til skade for parten.

For at en afgørelse kan erklæres ugyldig, skal forvaltningsrettens almindelige ugyldighedsregler være opfyldt. Det vil sige at der skal foreligge en retlig mangel, den skal være væsentlig, og endelig må der ikke være særlige omstændigheder ('tertiære' momenter) der med styrke taler for at opretholde afgørelsen, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 849ff.

Om hjemmelsmangler skriver Jon Andersen, a.a., s. 851:

'Hovedreglen er at hjemmelsmangler som minimum fører til *annullation*. Udgangspunktet følges både i de tilfælde hvor ugyldighed bliver til gavn for borgeren, og hvor det er til skade for borgeren at afgørelsen annulleres.

...

Rent undtagelsesvis kan berettigede forventninger hos borgeren om fortsat at kunne nyde godt af en mangelfuld afgørelse føre til opretholdelse af afgørelsen. Retspraksis viser dog at der skal særlig tungtvejende omstændigheder til.

...'

En dom offentliggjort i UfR 2003.1454 Ø vedrørte en sag hvor et socialt nævn omgjorde en kommunes afgørelse om at tilkende en 38-årig kvinde almindelig forhøjet førtidspension. Landsretten udtalte i dommen følgende:

'Efter § 15, stk. 1, i lov om social pension er det en betingelse for tilkendelse af pension efter § 14, stk. 3, nr. 2, at erhvervsevnen er varigt nedsat på grund af fysisk eller psykisk invaliditet. Der skal dog også lægges afgørende vægt på andre omstændigheder, der klart viser, at erhvervsevnen hos en ansøger, som ikke har andre forsørgelsesmuligheder, er varigt nedsat. Efter lovens § 15, stk. 2, forudsætter tilkendelse af førtidspension efter § 14, at alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger, der kan forbedre erhvervsevnen, har været afprøvet, og at erhvervsevnen ikke

varigt kan forbedres. Endeligt anfører lovens § 15, stk. 3, en række yderligere hensyn, herunder alder.

Efter en samlet vurdering af sagens lægelige oplysninger, sammenholdt med det i øvrigt foreliggende, herunder oplysningen om, at indstævnte, der er født i 1961, har afslået tilbuddet om at modtage psykoterapi og fysioterapi, finder landsretten ikke, at indstævnte har påvist det fornødne sikre grundlag for at tilsidesætte det skøn, der ligger til grund for den af appellanten trufne afgørelse, hvorefter indstævnte ikke er berettiget til førtidspension. Landsretten tager herefter appellants frifindelsespåstand til følge.'

Landsretten har således foretaget en vurdering af nævnets skøn og har ikke fundet det fornødne sikre grundlag for at tilsidesætte det.

Myndighedernes afgørelse i denne retssag var afgjort efter de samme regler i retssikkerhedsloven som var gældende da nævnet traf afgørelse i nærværende sag.

Det sociale nævn og Den Sociale Ankestyrelse har i nærværende sag vurderet at der ikke var grundlag for at tilkende (A) førtidspension da der ikke var dokumenteret nogen væsentlig varig fysisk eller psykisk invaliditet og der ikke sås at foreligge særlige sociale forhold.

Under henvisning til det jeg har anført ovenfor om ombudsmandens manglende lægefaglige kundskaber, har jeg ikke grundlag for at kritisere denne vurdering.

Sorø Kommunes klagevejledning

I forbindelse med advokat (C)'s klage til Den Sociale Ankestyrelse gjorde advokat (C) bl.a. gældende at Sorø Kommune i forbindelse med afgørelsen af 3. september 1999 havde givet en mangelfuld eller misvisende klagevejledning.

Den Sociale Ankestyrelse udtalte følgende om dette anbringende i afgørelsen af 31. oktober 2000:

'...

Ankestyrelsen finder, at Sorø Kommune har givet korrekt klagevejledning, og således ikke har været forpligtet til at oplyse om at det sociale nævn havde mulighed for at ændre til skade for Dem som klager.

...

Begrundelsen for afgørelsen om klagevejledning og nævnets kompetence er, at Sorø Kommunes klagevejledning lever op til kravene i forvaltningslovens § 25, stk. 1, idet den angiver hvem der skal klages til, proceduren, og tidsfristen på 4 uger. Der er ikke efter loven eller pkt. 141 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, yderligere krav til klagevejledningen, ligesom den forvaltningsretlige teori, jf. kapitel 14 II C i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. 'Forvaltningsret', heller ikke stiller yderligere krav til klagevejledningen end hvad der fremgår af ordlyden af forvaltningslovens § 25.

...

Begrundelsen er endelig, at hverken Sorø Kommunes klagevejledning eller det sociale nævns handlemåde og afgørelse kan siges at stride mod god forvaltnings-skik.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at spørgsmålet om klagevejledning, og nævnets sagsbehandling er lovreguleret, hvorfor der er mindre rum til ulovbestemt krav til forvaltningen. Ankestyrelsen har også lagt vægt på, at der – som ovenfor anført – heller ikke i den forvaltningsretlige teori er argumenteret for yderligere krav til klagevejledningen.

Ankestyrelsen har endvidere lagt vægt på, at der ikke er offentliggjorte udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, der kan støtte at kommunen og/eller det sociale nævn skulle have handlet i strid med god forvaltnings-skik.'

Forvaltningslovens § 25, stk. 1, er sålydende:

’§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.’

Hverken i Justitsministeriets Vejledning om forvaltningsloven, 1986, eller i den øvrige juridiske litteratur er der angivet krav til klagevejledningens indhold i henseende til spørgsmålet om hvorvidt den underordnede myndighed har pligt til at oplyse parten om rekursmyndighedens kompetence til at ændre en begunstigende afgørelse.

Der findes heller ikke i retssikkerhedslovens bestemmelser der angiver hvad en klagevejledning skal indeholde.

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, er sålydende:

’§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.’

Efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, skal en myndighed på forespørgsel, eller i øvrigt hvor der er særlig anledning hertil, vejlede om spørgsmål der har betydning for partens varetagelse af sine interesser under sagen, jf. f.eks. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 211.

Jon Andersen anfører i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 379ff, bl.a. følgende om rækkevidden af myndighedernes vejledningspligt:

’Pligtens indhold er vanskelig at fastlægge i detaljer. Den går næppe så vidt som til at give egentlig forhåndsbesked, jf. FOB 1995.258*, endside til at påtage sig konsulentarbejde for borgeren. Myndigheden er derimod forpligtet til at udlevere eller beskrive allerede foreliggende oplys-

ninger om relevant praksis, om ansøgningsprocedurer, om sikre fortolkningsresultater af relevant lovgivning, dvs. myndighedens ’paratviden’ på området. Det følger imidlertid også af god forvaltningsskik at der gives vejledning i andre tilfælde. Pligten foreligger herefter når parten i en konkret sag der er eller vil kunne komme til behandling hos forvaltningsmyndigheden, udtrykkeligt anmoder om oplysninger vedrørende fortolkning og udfyldning af regelgrundlaget, og om praksis og formalia som har klar betydning for partens varetagelse af sine interesser under sagen.

...

Der er endvidere vejledningspligt når der i en sag foreligger omstændigheder som viser at parten er uvidende om relevante bestemmelser eller har misforstået reglerne.

...

Det forhold at en situation er klart reguleret i lovgivningen, fritager ikke i sig selv myndigheden fra at vejlede en borger om retsstillingen.’

Under henvisning til at (A) ikke i forbindelse med Sorø Kommunes afgørelse anmodede om nærmere oplysninger om rekursmyndighedens behandling af sagen, og til at der i øvrigt ikke ses at have foreligget særlige omstændigheder på afgørelsestidspunktet der tydede på at hun var uvidende om relevante bestemmelser eller havde misforstået pensionslovens regler, finder jeg ikke at Sorø Kommune efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, eller som følge af god forvaltningsskik var forpligtet til at oplyse (A) om nævnets kompetence.

Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere at Den Sociale Ankestyrelse ikke fandt at Sorø Kommunes klagevejledning var mangelfuld.

Imidlertid illustrerer denne sag at en klage kan få en konsekvens for borgeren som denne ikke har forudsætninger for at

kende i forbindelse med at klagen indgives. Jeg mener derfor at den løsning som også er fremlagt i sagen, og hvor borgeren i forbindelse med klagemyndighedernes generelle orientering om sagsgangen, herunder det mulige udfald af sagen, gøres opmærksom på at myndighedens afgørelse kan falde ud til skade for klageren, vil være i overensstemmelse med god forvaltningsskik. For at undgå den utilsigtede virkning at skræmme borgerne fra at klage mener jeg at det vil være korrekt at oplyse at ændring til skade for klageren – som Ankestyrelsen i det bilag som advokat (C) har indsendt, også har orienteret om – kun sker yderst sjældent. Endvidere kunne det anføres at det kun sker når afgørelsen er ugyldig.

Jeg har gjort Den Sociale Ankestyrelse og Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt bekendt med min opfattelse. Jeg har imidlertid ikke grundlag for at udtale min opfattelse i form af kritik af myndighederne. Jeg har bedt Den Sociale Ankestyrelse om at underrette mig om hvad Ankestyrelsen foretager sig vedrørende dette spørgsmål.

Burde det sociale nævn inden nævnet traf afgørelse, have orienteret (A) om at nævnet overvejede at ændre afgørelsen til skade for hende?

Reglerne om hvornår en myndighed har pligt til at partshøre, dvs. give parten lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger inden der træffes afgørelse, findes i forvaltningslovens § 19, stk. 1. Bestemmelsen har følgende 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.’

Efter bestemmelsen har en myndighed således pligt til at partshøre hvis myndigheden i en afgørelsessag er i besiddelse af oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som parten ikke kender eller ved indgår i afgørelsesgrundlaget. Det er endvidere et krav at oplysningerne er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Forvaltningsmyndigheden har ansvaret for at oplyse sagen i tilstrækkeligt omfang, og partshøringsreglerne skal bl.a. sikre at parten får lejlighed til at kontrollere beslutningsgrundlaget inden myndigheden træffer afgørelse. Eventuelle fejl eller tvivlsomme punkter i beslutningsgrundlaget kan påpeges af parten, ligesom denne også på anden måde får mulighed for at tilføje sagen sine synspunkter. Partshøringsreglerne skal endvidere tjene til at styrke tilliden til forvaltningen i forbindelse med de berørte borgers opfattelse af den måde hvorpå myndighederne behandler deres sag.

Jon Andersen har a.a., s. 517ff, bl.a. anført følgende om udtrykket ‘oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder’:

‘Kontradiktionspligten omfatter kun ‘oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder’. Sagens juridiske elementer falder således udenfor. Sondringen som går igen i forvaltningslovens § 12, stk. 2, og § 14, stk. 2, samt offentlighedslovens §§ 6 og 11, peger på noget typisk, men rejser afgrænsningsproblemer. Bevisfakta, dvs. oplysninger der er af betydning for vurderingen af om et forhold foreligger, f.eks. om et barn har været udsat for mishandling, er omfattet af pligten. Det samme gælder oplysninger der beror på andre myndigheders eller særligt sagkyndiges kvalifikation af faktum, såsom om

en vej er farlig, en person sindssyg, en bygning bevaringsværdig osv. Til de faktiske oplysninger hører også forudsigelser om hvorledes et faktisk forhold vil ændre sig, f.eks. prognoser om et sygdomsforløb. Kun i visse tilfælde omfatter pligten myndighedens bevisbedømmelse.

Et illustrerende eksempel på grænse-dragningen mellem faktum og den juridiske kvalifikation heraf er de indhentede lægelige oplysninger i sociale pensionssager til brug for vurderingen af ansørgernes erhvervsevne. Oplysningerne om sygdomsforhold er utvivlsomt omfattet af § 19. Det gælder også en speciallæges bedømmelse af erhvervsevnen på grundlag af helbredsoplysningerne. Derimod er myndighedens egen lægekonsulents bedømmelse af de foreliggende oplysninger (og navnlig vurdering af eventuelt indbyrdes (eksterne) modstridende lægeerklæringer) om erhvervsevne ikke omfattet af partshøringspligten efter § 19, stk. 1, jf. også *FOB 1990.216**, *FOB 1997.286** og *UfR 2000.1152 H*.

...

Udtalelser eller vurderinger fra en myndigheds eget personale indgår ikke i sagen som faktiske oplysninger.'

På denne baggrund mener jeg ikke at nævnet burde have partshørt (A) om nævnets overvejelser forinden nævnet traf afgørelse – hverken i medfør af forvaltningslovens § 19 eller på grundlag af de ulovbestemte retsgrundsætninger om partshøring.

Jeg mener heller ikke at nævnet burde have orienteret (A) om sine overvejelser i medfør af retssikkerhedslovens § 4.

Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere at Den Sociale Ankestyrelse ikke fandt at det sociale nævn burde have partshørt (A) om at nævnet overvejede at

ændre kommunens afgørelse til skade for hende.

Jeg har således ikke grundlag for at kritisere det sociale nævns afgørelse af 14. januar 2000 og Den Sociale Ankestyrelses afgørelse af 31. oktober 2000.

Afslag på fri proces

Efter at Den Sociale Ankestyrelse havde truffet afgørelse i (A)'s pensionssag ansøgte advokat (C) Københavns Overpræsidium om fri proces mod Ankestyrelsen.

Den 26. januar 2001 meddelte Statsamtet for Storstrøms Amt advokat (C) afslag på fri proces.

Advokat (C) påklagede afgørelsen til Civilretsdirektoratet der den 24. august 2001 stadfæstede statsamtets afgørelse. Civilretsdirektoratet meddelte samtidig advokat (C) afslag på fri proces efter retsplejelovens § 331.

Ombudsmanden behandler klager over den offentlige forvaltning og skal bedømme om myndigheder eller personer der er omfattet af hans kompetence, handler i strid med gældende ret – eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver (§ 7, stk. 1, og § 21 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

På baggrund af det jeg har anført om det sociale nævns og Ankestyrelsens afgørelser i (A)'s pensionssag, har jeg ikke grundlag for at kritisere Civilretsdirektoratets afgørelse af 24. august 2001 om afslag på fri proces.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af advokat (C)'s henvendelse."

NOTER: (*) *FOB 1990*, s. 216, *FOB 1995*, s. 258, og *FOB 1997*, s. 286.

13-10. Udsættelse af husvildebolig

Almindelige emner 1.2. – Boligret 1.9. – Forvaltningsret 2511.9. –
Leje af fast ejendom 1.9.

En familie havde fået anvist en husvildebolig af kommunen efter servicelovens § 66. Familien underskrev ved anvisningen en erklæring om at der udelukkende var tale om et midlertidigt indkvarteringssted, at familien var indforstået med at flytte når kommunen tilbød en anden bolig, at de almindelige regler om tre boligtilbud derfor ikke gjaldt, og at lejelovens regler ikke gjaldt for husvildeboligen.

Da kommunen tilbød familien en permanent bolig, afviste familien tilbuddet hvorefter kommunen orienterede familien om at den skulle fraflytte husvildeboligen.

På baggrund af en gennemgang af udviklingen i retsgrundlaget for husvildebestemmelsen konkluderede ombudsmanden at det ved 2 landsretsdomme fra 1959 blev slået fast at anvisning af en husvildebolig efter den dagældende bestemmelse om husvildeboliger ikke var et lejemål i lejelovens forstand.

Ombudsmanden mente ikke at de senere ændringer i husvildebestemmelsen havde ændret den retsstilling som blev fastslået med de to landsretsdomme.

Ombudsmanden var herefter enig med kommunen og det sociale nævn i at retsforholdet ved anvisning af boliger efter servicelovens § 66 ikke er omfattet af lejelovens regler.

Herefter havde ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere kommunens afgørelse om at familien skulle flytte ud af husvildeboligen som en konsekvens af at familien havde afslået tilbuddet om permanent bolig. (J.nr. 2002-0238-059).

Den 12. marts 2001 bad A og B Lyngby-Taarbæk Kommune om at få anvist en bolig idet de i løbet af foråret ville komme til at stå uden bolig.

Den 8. maj 2001 underskrev A og B en erklæring om at de havde fået anvist en husvildebolig pr. 10. maj 2001. Af erklæringen fremgik bl.a. følgende:

”Undertegnede, (A) og (B), (...), har efter lov om social service § 66 fået anvist en husvildebolig, som er et *midlertidigt indkvarteringssted*, beliggende:

(X)-vej, 2800 Kgs. Lyngby

...

Jeg/vi er indforstået med:

...

– at flytte når Lyngby-Taarbæk Kommune tilbyder en anden bolig og at de almindelige regler om 3 boligtilbud derfor ikke er gældende,

...

Jeg/vi er underrettet om,

...

– at lejelovens regler ikke gælder for ovennævnte husly.”

A og B flyttede herefter ind i husvildeboligen.

Den 9. juli 2001 tilbød Lyngby-Taarbæk Kommune A og B en permanent bolig på Y-vej, Kgs. Lyngby.

I brev af 11. juli 2001 til kommunen klagede A over boligtilbuddet. A skrev bl.a. således:

”Vi har netop set lejligheden og vi er meget skuffede og forundrede over, at man fra Boliganvisningens side, overhovedet ikke tager hensyn til, at vi har en baby.

Toilettet er på ca. 2 (to) kvm, hvor der er monteret en bruser på væggen. Hvordan tror De bademulighederne er for ens baby? Som minimum behøver man da en bruseniche, hvor babykarret kan stå.

...

Vi betragter ikke dette 'boligtilbud' som et reelt tilbud og vi ser meget gerne et tilbud om en lejlighed i et normalt boligselskab, da vi nu, kun alt for godt, kender til standarden i kommunens egne boliger."

Den 12. juli 2001 skrev Lyngby-Taarbæk Kommune følgende til A:

"Tak for Deres brev af 11.7.2001 vedrørende vores tilbud om en bolig på (Y)-vej, 2800 Kgs. Lyngby.

Den 12.3.2001 blev De skrevet op til en kommunal anvist bolig i Lyngby-Taarbæk Kommune.

Den 8.5.2001 underskrev De en erklæring i forbindelse med indflytningen i husvildeboligen på (X)-vej. I denne erklæring stod, at De skulle fraflytte husvildeboligen, når Lyngby-Taarbæk Kommune tilbød Dem en anden bolig. De almindelige regler om 3 boligtilbud var derfor ikke gældende.

Vi må derfor meddele Dem, at De ikke vil modtage flere tilbud om bolig fra Lyngby-Taarbæk Kommune.

De skal fraflytte husvildeboligen senest fredag den 20.7.2001 kl. 12.00. De bedes derfor omgående tage kontakt til ejendomskontorets distrikt Lyngby, tlf. (...) hverdage mellem kl. 8-9 for at aftale tid til udfærdigelse af en fraflytningsrapport og aflevering af nøgler.

Vi skal gøre Dem opmærksom på, at såfremt De ikke fraflytter husvildeboligen vil udsættelse ved fogeden blive iværksat."

Den 15. juli 2001 klagede A og B til mig over kommunens afgørelse af 12. juli 2001.

I brev af 19. juli 2001 sendte jeg A og B's klage til Det Sociale Nævn for Københavns Amt som en anmodning fra A og B om at det sociale nævn tog stilling til om nævnet kunne behandle deres sag, herunder om nævnet kunne tage stilling til Lyngby-Taarbæk Kommunes betingelser for husvildeboligen.

Lyngby-Taarbæk Kommune skrev således til A og B den 1. august 2001:

"...

Da vi i dag fortsat ikke har modtaget Deres accept af vores tilbud om at overtage ovennævnte lejemål [(Y)-vej; min bemærkning], meddeler vi Dem hermed, at denne bolig vil blive udlejet til anden side.

Da De således ikke ønsker at gøre brug af vores tilbud om en passende bolig, ser vi os nødsaget til at gøre Deres nuværende midlertidige bolig permanent.

De vil snarest modtage en lejekontrakt, som De hurtigst muligt bedes underskrive og tilbagesende til ejendomskontoret.

Vi gør Dem endnu en gang opmærksom på, at De ikke vil modtage flere boligtilbud fra Lyngby-Taarbæk Kommune. Ønsker De efterfølgende en anden eller større bolig, skal De rette henvendelse til de boligselskaber, hvor De er skrevet op."

I e-mail af 6. august 2001 orienterede A kommunen om at han aldrig havde accepteret tilbud om permanent leje af husvildeboligen.

På baggrund af ombudsmandens oversendelse af A og B's klage til Det Sociale Nævn for Københavns Amt genvurderede Lyngby-Taarbæk Kommune den 14. august 2001 sagen. Kommunen fastholdt sin afgørelse af 12. juli 2001 om at A og B skulle fraflytte husvildeboligen. Kommunen skrev endvidere følgende:

"...

Som begrundelse herfor henvises til den erklæring De underskrev den 8.5.01 i forbindelse med tildeling af husvildebolig.

Af erklæringen fremgår det bl.a., at De er indforstået med at flytte, når kommunen tilbyder en anden bolig.

Kommunen har den 9.7.01 fremsendt et permanent boligtilbud til Dem på (Y)-vej på 69 m², indeholdende 2 værelser og 2 kamre. Tilbuddet har De imidlertid ikke ønsket at modtage, idet De var utilfreds med toilet og bademulighederne.

Efter kommunens opfattelse var det et passende boligtilbud.

Den 1.8.01 fremsendte kommunen derfor skrivelse om, at ovennævnte bolig ville blive

udlejet til anden side og tilbød at De kunne leje husvildeboligen som permanent bolig. De ville høre nærmere fra Ejendomskontoret vedr. lejekontrakt.

Efterfølgende har Ejendomskontoret i skrivelse af 3.8.01 meddelt, at lejekontrakten skulle underskrives, husleje samt depositum indbetales senest den 10.8.01.

Hvis lejekontrakten ikke var underskrevet og det nævnte beløb ikke indbetalt senest denne dato ville Ejendomskontoret se sig nødsaget til at anmode fogeden om udsættelse af husvildeboligen.

Da De ikke har underskrevet kontrakten og ikke indbetalt beløbet, går kommunen ud fra at De ikke ønsker at tage imod dette boligtilbud. Sagen er derfor dags dato sendt til Ejendomskontoret med henblik på, at anmode fogeden om at udsætte Dem af lejligheden. De vil høre nærmere fra Ejendomskontoret.

Vi gør Dem samtidig opmærksom på, at De ikke vil modtage flere boligtilbud fra kommunen.

..."

Den 13. september 2001 meddelte det sociale nævn følgende:

..."

AFGØRELSE:

Det blev på det foreliggende grundlag besluttet at tiltræde kommunens afgørelse i henhold til lov om social service § 66.

Begrundelsen er, at kommunen har opfyldt sin forpligtelse med at skaffe Dem husly ved at tilbyde Dem en lejlighed på 2 værelser og 2 kamre på i alt 69 m².

Det skal dog bemærkes, at kommunen har pligt til at skaffe Dem husly, såfremt De står akut boligløs.

Kommunen har i denne situation kun pligt til at være Dem behjælpelig med at skaffe den bedst egnede *midlertidige* indkvartering i form af hotelværelse, pensionat, herberg eller lignende.

Kommunen kan således ikke skaffe Dem en lejlighed efter lov om social service § 66, men alene den bedst egnede midlertidige

bolig. Endvidere kan denne bestemmelse ikke skabe nogen varig løsning af Deres boligproblem.

Efter nævnets opfattelse er bestemmelsen i lov om social service § 66 derfor heller ikke til hinder for, at kommunen gør et tilbud efter denne bestemmelse betinget af, at De fraflytter, når De tilbydes en permanent bolig.

Med hensyn til kommunens anvisning af lejligheden beliggende på (Y)-vej kan nævnet ikke behandle denne del af klagen, som derfor må afvises.

Det kan hertil bemærkes, at det af sagen fremgår, at den lejlighed, De er blevet tilbudt, er beliggende i en ejendom, der ejes af Lyngby-Taarbæk kommune.

Anvisningsretten til sådanne boliger tilhører kommunen, og Det Sociale Nævn er ikke i lovgivningen tillagt kompetence til at behandle klager over det skøn over ansøgerens boligbehov som kommunen foretager i forbindelse med anvisningsrettens udøvelse, idet kommunens afgørelser herom ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Det skal endvidere bemærkes, at Det Sociale Nævn heller ikke har kompetence til at behandle klager over boliganvisning af almene boligselskabers lejligheder, som kommunen i medfør af lov om almene boliger § 59 har overtaget anvisningsretten til.

..."

Den 7. oktober 2001 klagede A og B over nævnets afgørelse til Den Sociale Ankestyrelse.

Den 21. november 2001 afviste Ankestyrelsen at behandle A og B's sag idet styrelsen ikke mente at sagen havde principiel eller generel betydning. Ankestyrelsen skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

"Begrundelsen herfor er, at der med bestemmelsen i servicelovens § 66 alene er pålagt kommunen en forpligtelse til at anvise en *midlertidig bolig*, hvis en enlig eller en familie er husvild.

Nævnets afgørelse strider ikke på det foreliggende grundlag imod Ankestyrelsens

praksis. Den skønnes heller ikke at have generel betydning for retsanvendelsen på området.

Ankestyrelsen skal på baggrund af det, der er anført i klagen om kommunens praksis om at man, når man er på den akutte boligliste får tre boligtilbud, mens dette ikke er tilfældet når man har underskrevet en husvildeerklæring, ligesom nævnet oplyse Dem om, at der ikke er klageadgang til nævnet over kommunens udøvelse af anvisningsretten til kommunens egne boliger eller til almene boliger efter § 59 i lov om almene boliger, og at Ankestyrelsen derfor ikke har hjemmel til at optage en sag om udøvelse af anvisningsretten til de nævnte boliger til principiel behandling, jf. § 63 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og § 121 i serviceloven.

Ankestyrelsen kan derfor ikke behandle sagen."

I brev af 19. januar 2002 klagede A og B igen til mig. A og B skrev bl.a. således i klagen:

"Hovedpunktet i vores klage går på, at man fra Lyngby-Taarbæk kommune's (L-T km.) side behandler borgere diametralt forskelligt, uanset de står i nøjagtig samme situation og med samme problem.

Er man på listen over husvilde, får man 1 boligtilbud, som man 'med armen på ryggen' er tvunget til at modtage, uanset standard og egnethed for børn, idet man ellers bliver sat ud af Fogeden!

Står man imidlertid på kommunens akutventeliste, er man berettiget til at modtage op til 3 boligtilbud!?"

Jeg anmodede den 7. februar 2002 Den Sociale Ankestyrelse, Det Sociale Nævn for Københavns Kommune samt Lyngby-Taarbæk Kommune om en udtalelse. Myndighederne blev bl.a. bedt om at udtale sig om hvorvidt afgørelsen om at A og B skulle fraflytte husvildeboligen, er i overensstemmelse med Vestre Landsrets kendelse af 3. juni 1997, optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1997, s. 1253.

Lyngby-Taarbæk Kommune udtalte sig den 21. marts 2002 således:

"...

På baggrund af ovennævnte kan det oplyses at kommunen, under henvisning til lov om social service § 66 tilbyder husvilde, husly mod betaling. I Lyngby-Taarbæk kommune tilbydes husvilde et midlertidigt husly på maksimalt 6 måneder, samtidig oplyses den/de husvilde om, at de skal flytte når de tilbydes en permanent bolig. Det forventes, at borgeren selv er aktiv boligsøgende, i ovennævnte periode.

Baggrunden for at borgere, der har fået anvist et midlertidigt husly, generelt skal fraflytte ved første boligtilbud er, at det midlertidige husly ikke er omfattet af lejelovens almindelige regler om opsigelse. Huslyet, der sjældent opfylder beboernes behov, bliver omfattet af lejeloven efter 12 måneder, hvilket vil sige at der med den nuværende boligsituation ikke er mulighed for at oprettholde den normale regel om 3 tilbud, når det vedrører personer i anvist husly.

Med hensyn til spørgsmålet om familien (C)'s flytning fra huslyet, er kommunen af den opfattelse at afgørelse truffet den 12.07.01 er i overensstemmelse med Vestre Landsrets dom af 03.06.97 (U 1997.1253 B)."

I brev af 10. april 2002 udtalte Det Sociale Nævn for Københavns Amt følgende:

"...

Det Sociale Nævn skal udtale, at nævnet henholder sig dels til sin afgørelse af 13. september 2001 dels til det af kommunen vedrørende Vestre Landsrets kendelse af 3. juni 1997 anførte.

Det Sociale Nævn har ikke yderligere bemærkninger til sagen.

..."

Den Sociale Ankestyrelse skrev den 21. maj 2002 bl.a. således:

"Ankestyrelsens bemærkninger:

Vestre Landsrets kendelse af 3. juni 1997 vedrørte den tidligere bistandslovs § 31.

Af kendelsen fremgår: 'Ifølge den almindelige anvendte retlige definition af 'leje' som 'brug mod vederlag' er de brugsforhold, som etableres i medfør af bistandslovens § 31, stk. 1, generelt omfattet af lejeloven, jf. lovens § 1. Derimod er de brugsforhold, der etableres i medfør af bistandslovens § 31, stk. 2, 1. pkt. som udgangspunkt ikke omfattet af lejeloven, da der er tale om midlertidig indkvartering uden betaling. Kun hvis der med hjemmel i § 31, stk. 2, jf. herved bekendtgørelse nr. 885 af 21. november 1995, kræves betaling, bliver også disse brugsforhold omfattet af den nævnte lejeretlige definition.'

Nugældende § 66 i serviceloven svarer til den hidtidige bistandslovs § 31, stk. 1.

Af lejelovens § 2 fremgår, at loven ikke gælder i det omfang, lejeforholdet er omfattet af særlige regler i anden lovgivning.

Af servicelovens § 66, 2. pkt. fremgår, at betalingen for husly ikke må overstige lejeværdien af den beboelse, der anvises, eller den sædvanlige boligudgift på stedet for en enlig eller for familie af denne størrelse.

Servicelovens § 66 indeholder således dels en pligt for kommunen til at anvise husly til husvilde og dels en betalingsregulering.

(A) og (B)'s klage vedrører deres opsigelse, idet de er utilfredse med, at de ikke har fået 3 boligtilbud før de opsiges.

Nævnet har i sin afgørelse fundet, at (A) og (B) ikke længere var omfattet af personkredsen i servicelovens § 66, da de fik tilbudt en permanent bolig.

Nævnet har ikke taget stilling til, om (A) og (B) af andre grunde, f.eks. regler i boliglovgivningen, som falder uden for nævnets kompetence, ikke kunne siges op på daværende tidspunkt.

Ankestyrelsen finder således ikke, at nævnets afgørelse er i strid med Vestre Landsrets kendelse."

Jeg sendte kopi af udtalelserne til A og B den 24. maj 2002, så A og B kunne få lejlighed til at kommentere dem. A og B har ikke indsendt nogen bemærkninger.

Ombudsmandens udtalelse

"Gennemgang af de relevante retsregler, forarbejder og domme

Lyngby-Taarbæk Kommune tilbød Dem i 2001 en husvildebolig i henhold til servicelovens § 66.

§ 66 i serviceloven (lovbekendtgørelse nr. 944 af 16. oktober 2000) er formuleret således:

'§ 66. Kommunen anviser husly mod betaling, hvis en enlig eller en familie er husvild. Betalingen må ikke overstige lejeværdien af den beboelse, der anvises eller den sædvanlige boligudgift på stedet for en enlig eller for en familie af denne størrelse.'

I et almindeligt lejeforhold gælder lejelovens regler. For så vidt angår udlejers opsigelse, gælder derfor betingelserne i lejelovens kapitel 13 (lovbekendtgørelse nr. 347 af 14. maj 2001).

Spørgsmålet er om lejelovens regler om bl.a. opsigelse finder anvendelse i tilfælde hvor kommunen efter servicelovens § 66 har pligt til at anvise husly.

Bestemmelsen om anvisning af husly til husvilde blev i 1891 indsat i Fattiglovens § 66. Ved lov nr. 181 af 20. maj 1933 afløste forsorgslovens § 279 denne bestemmelse. § 279 var sålydende:

'§ 279. Naar en Familieforsørger uden egen Skyld er blevet *husvild*, men ikke mangler Evne til at udrede den paa vedkommende Egn sædvanlige Husleje paa de samme Steds almindelige Betingelser i Henseende til Forfaldstid, Forudbetaling m.v., er den Kommune, i hvilken han var bosat, da han blev husvild, forpligtet til at forskaffe ham og Familie fornødent husly mod en Betaling, der ikke maa overstige hverken den anviste Beboelses Lejeværdi eller den i Egnen sædvanlige Husleje for en Familie som den omhandlede.

...

Stk. 4. Betaler den husvilde ikke den fastsatte Leje, betragtes hans Gæld i saa

Henseende som Kommunehjælp, naar det udtrykkelig er tilkendegivet ham, at Undladelse af at betale Husleje vil have denne Virkning.'

Forarbejderne til bestemmelsen bidrager ikke til løsningen af spørgsmålet.

I 1959 afsagde Vestre Landsret dom i en sag om opsigelse fra og udsættelse af en husvildebolig (UfR 1959.919). Af dommen fremgår bl.a. følgende:

'Af anke (...) fremgik at appellanten [Herning Kommune; min præcisering] den 6. oktober 1955 af arvingerne i et dødsbo havde lejet en to værelses lejlighed i boets ejendom i Herning, med ret til fremleje, og således at lejemålet af begge parter kunne opsiges med 14 dages varsel, idet arvingerne agtede at sælge ejendommen. Den 15. s.m. stillede appellanten i medfør af forsorgslovens § 279 lejligheden til rådighed for indstævnte, efter at denne var gjort bekendt med, at der ikke forelå et lejemål i lejelovens forstand, og at han var forpligtet til at fraflytte med 14 dages varsel.

I kontrakten mellem parterne bestemtes det, at undladelse af lejebetaling ville medføre, at skyldig leje ansås som kommunehjælp, og at fremlejemålet i så tilfælde kunne ophæves af appellanten. Den 7. januar 1959 opsigde ejerne appellants lejemål pr. 1. februar s.å., og appellanten gav indstævnte tilsvarende opsigelse. Indstævnte nægtede at flytte og gjorde under en af appellanterne rekvireret udsættelsesforretning gældende, at hans lejemål var beskyttet i henhold til lejelovens § 67.

Det var oplyst, at appellanten i længere tid havde betalt lejen for indstævnte som kommunehjælp, i alt godt 1100 kr., uden at gøre brug af adgangen til at hæve fremlejemålet.

Ved fogedrettens kendelse bestemtes det, at udsættelsesforretningen ikke burde nyde fremme.

I V.L.D. 5. august 1959 (...) udtales, at forholdet under hensyn til, at indstævnte

som husvild havde fået lejligheden anvist i medfør af forsorgslovens § 279 og var gjort bekendt hermed før indflytningen, ikke var et lejemål i lejelovens forstand, hvorfor udsættelsesforretningen burde nyde fremme.'

Samme år afsagde Østre Landsret dom i en lignende sag (UfR 1959.945). Sagen drejede sig om en kvinde der ikke kunne finde en lejlighed, hvorefter Svendborg Kommune henviste hende til en husvildebolig. Kvinden skrev ved henvisningen under på 'at den nævnte beboelse kun er overladt mig til midlertidigt brug, samt at jeg er pligtig til (...) at svare den leje, som udvalget på kommunens vegne fastsætter (...). Endvidere erkender jeg at være pligtig til på udvalgets anfordring at fraflytte beboelsen. (...)'

Ved retssagen påstod Svendborg Kommune kvinden udsat af lejemålet hvilket hun havde afvist.

Østre Landsrets dom lød således:

'...

Idet indstævnte efter det foreliggende har fået boligen anvist som husvild, og efter det sociale udvalgs skøn ikke mere opfylder betingelserne i § 279 i lov om offentlig forsorg, må appellanten være berettiget til at fordrø det etablerede forhold, der ikke kan anses omfattet af lejelovens regler, ophævet. Da appellanten endvidere findes berettiget til at kræve forholdet bragt til ophør ved en umiddelbar fogedforretning, vil appellants påstand være at tage til følge.

...'

Ved lov nr. 169 af 31. maj 1961 blev bestemmelsen i § 279 flyttet til samme lovs § 127. Af bemærkningerne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1960-61, Tillæg A, sp. 360) fremgår det at § 127 svarer til den gældende lovs § 279.

Ved bistandslovens indførelse (lov nr. 333 af 19. juni 1974) blev bestemmelsen overført til bistandslovens § 31. Denne bestemmelse var således:

'§ 31. Når en familie er husvild, er det sociale udvalg forpligtet til at anvise familien husly mod betaling, der ikke må overstige hverken lejeværdien af den beboelse, der anvises, eller den sædvanlige boligudgift på stedet for en familie af denne størrelse.

Stk. 2. Betalingen inddrives efter de regler, der er nævnt i § 7, stk. 2.

Stk. 3. Det sociale udvalgs afgørelser efter denne bestemmelse kan indbringes for amsankenævnet, men ikke for højere administrativ myndighed.'

Af forarbejderne til loven fremgår at bestemmelsen i § 31 med redaktionelle ændringer svarer til § 127 i lov om offentlig forsorg.

I 1989 blev der indsat et nyt stk. 2 i bestemmelsen. Det skete ved lov nr. 853 af 20. december 1989, og bestemmelsen havde følgende ordlyd:

'*Stk. 2.* Socialministeren kan fastsætte regler om betaling for brugen af midlertidige opholdssteder, hvortil hjemløse anvises indkvartering, og hvor det offentlige afholder udgifterne. Lejelovgivningens regler finder ikke anvendelse, jf. lejelovens § 2, stk. 1.'

Af forarbejderne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1989-90, Tillæg A, sp. 1034ff) fremgår følgende:

'Almindelige bemærkninger

...

Ud over forslaget om den faste revalideringsydelse foreslås det at udbygge husvildebestemmelsen i § 31 med henblik på indførelse af mulighed for at fastsætte betaling for enlige personers og flygtninges ophold i midlertidig indkvartering.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

...

Forslaget giver mulighed for, at der kan fastsættes betaling, når enlige indkvarteres midlertidigt, selv om de ikke er omfattet af stk. 1, og for at der kan fastsættes be-

taling for flygtninges ophold i midlertidig indkvartering, når udgifterne afholdes af det offentlige. Det foreslås, at lejelovgivningens regler ikke skal finde anvendelse i disse tilfælde.

Herved kan det undgås, at midlertidigt indkvarterede personer i visse tilfælde får en utilsigtet økonomisk fordel. Bestemmelsen får navnlig betydning i tilfælde, hvor den indkvarterede modtager en kontanthjælpsydelse, der skal dække såvel udgifter til underhold som til bolig, dvs. den foreslåede bruttorevalideringsydelse samt unge-ydelsen efter § 37, stk. 2, 2. pkt. ...'

Socialministeren fastsatte i bekendtgørelse nr. 705 af 17. oktober 1990 betalingsregler. Disse regler så således ud:

'§ 1. Flygtninge og andre, der har ophold i Flygtningehjælpens midlertidige indkvarteringer, betaler for opholdet pr. måned:

- 1) Enlige med eller uden børn 1.200 kr.
- 2) Par uden børn 2.200 kr.
- 3) Par med et, to, eller tre børn 2.400 kr.
- 4) Par med fire eller flere børn 2.600 kr.

Stk. 2. Den betalingssats, der er nævnt i stk. 1, nr. 1, gælder også i andre tilfælde, hvor enlige indkvarteres midlertidigt, og hvor det offentlige afholder udgifterne.

...'

I Bistandsloven med kommentarer, 3. udgave (1994), s. 194f, har Bo Antonsen, Grethe Buss og Anne Lind Madsen skrevet således vedrørende lovens § 31, stk. 1 og 2, som de så ud på det tidspunkt:

'1) ...

Forpligtelsen til at anvise husly påhviler kommunalbestyrelsen uden hensyn til, hvad der er årsag til ansøgerens trangssituation, og om behovet er selvforskyldt. Til forpligtelsen til at anvise husly er ikke i sig selv knyttet en pligt til at yde hjælp til boligudgiften eller et krav om, at det anviste husly nødvendigvis skal være en lejlighed. Afgørende for, om der skal ydes hjælp til dækning af boligudgiften, er, om

betingelserne efter afsnit III er opfyldt. Socialministeriet har udtalt, at bestemmelsen ikke indeholder en forpligtelse for opholdskommunen til at anvise en bolig, men alene til at sørge for husly til husvilde familier, en foranstaltning der må betragtes som en foreløbig ordning, indtil familien har skaffet sig en egentlig bolig.

2) Bestemmelsen [i stk. 2; min præcisering] er indsat ved lov nr. 853 af 20.12.1989. Den giver mulighed for at fastsætte betaling, *dels* når enlige indkvarteres midlertidig, selv om de ikke er omfattet af stk. 1, og *dels* for flygtninges ophold i midlertidig indkvartering, når udgifterne afholdes af det offentlige. Lejelovgivningens regler finder ikke anvendelse i disse tilfælde.

...'

Ved en lovændring i 1995 (lov nr. 86 af 8. februar 1995) kom bistanndslovens § 31, stk. 1, til også at gælde for enlige.

Af forarbejderne (Folketingstidende 1994-95, Tillæg A, s. 112ff) til denne lovændring fremgår følgende:

'...'

Hovedelementerne i lovforslaget

Lovforslaget indeholder forslag om:

- En udvidelse af bestemmelsen om kommunernes forpligtelse til at anvise husly til også at omfatte enlige.

...

1. Ændring af husvildebestemmelsen

Det foreslås at udvide kommunalbestyrelsens grundlæggende forpligtelse efter § 31 til at anvise en familie husly mod betaling til også at omfatte enlige, der er husvilde. Hidtil har § 31 kun nævnt en familie, hvilket i praksis har været forstået som mindst 2 personer. Samtidig har en vis forpligtelse til at anvise husly til enlige dog også kunnet udledes af § 1. Med den foreslåede ændring præciseres kommunalbestyrelsens forpligtelse over for enlige.

Kommunalbestyrelsen er således forpligtet til, som efter den gældende bestemmelse, at skaffe en efter omstændig-

hederne bedst egnet bolig, ikke nødvendigvis en lejlighed. Undtagelsesvis kan der henvises til en § 105-institution som en rent foreløbig foranstaltning.

...'

§ 31 i bistanndsloven så herefter således ud:

'§ 31. Når en enlig eller en familie er husvild, er kommunalbestyrelsen forpligtet til at anvise familien husly mod betaling, der ikke må overstige hverken lejeværdien af den beboelse, der anvises, eller den sædvanlige boligudgift på stedet for en enlig eller for en familie af denne størrelse.

Stk. 2. Socialministeren kan fastsætte regler om betaling for brugen af midlertidige opholdssteder, hvortil hjemløse anvises indkvartering, og hvor det offentlige afholder udgifterne. Lejelovgivningens regler finder ikke anvendelse, jf. lejelovens § 2, stk. 1.

...'

I vejledning nr. 44 af 31. marts 1995 fremgår bl.a. følgende om § 31:

'1. Husvildebestemmelsen i § 31

...

Det er en forudsætning, at de boligløse i den akutte situation ikke selv har mulighed for at skaffe sig indkvartering, og der kan ikke via § 31 skabes nogen varig løsning af deres boligproblem.'

I medfør af § 31, stk. 2, fastsatte Indenrigsministeren i bekendtgørelse nr. 885 af 21. november 1995 regler der alene gjaldt for midlertidig indkvartering i Flygtningehjælpens indkvarteringer.

Vestre Landsret har i en kendelse af 3. juni 1997 (gengivet i UfR 1997.1253) vurderet hvorvidt leje i medfør af bistanndslovens § 31 er omfattet af lejeloven i en opsigelsessituation. Sagen drejede sig om en flygtningefamilie som var indkvarteret midlertidigt i en af Dansk Flygtningehjælpens indkvarteringsboliger, og som afviste at flytte i en af Flygtningehjælpen anvist permanent bolig. Vestre Landsret

kom frem til at familien ikke var beskyttet af lejelovens regler og derfor ikke kunne modsætte sig Dansk Flygtningehjælps krav om at familien skulle fraflytte den midlertidige bolig når Flygtningehjælpen kunne anvise en anden, permanent, bolig.

Vestre Landsret begrundede kendelsen således:

'Bistandslovens § 31, stk. 1, omhandler kommunalbestyrelsens pligt til at anvise en husvild familie husly mod betaling, medens bistandslovens § 31, stk. 2, 1. pkt., vedrører tilfælde, hvor hjemløse anvises midlertidig indkvartering, og hvor det offentlige afholder udgifterne. Ifølge den almindelige anvendte retlige definition af 'leje' som 'brug mod vederlag' er de brugsforhold, som etableres i medfør af bistandslovens § 31, stk. 1, generelt omfattet af lejeloven, jf. lovens § 1. Derimod er de brugsforhold, der etableres i medfør af bistandslovens § 31, stk. 2, 1. pkt., som udgangspunkt ikke omfattet af lejeloven, da der er tale om midlertidig indkvartering uden betaling. Kun hvis der med hjemmel i § 31, stk. 2, jf. herved bekendtgørelse nr. 885 af 21. november 1995, kræves betaling, bliver også disse brugsforhold omfattet af den nævnte lejeretlige definition.

I bistandslovens § 31, stk. 2, 2. pkt., er det fastsat, at lejelovgivningens regler ikke finder anvendelse, jf. lejelovens § 2, stk. 1. I forarbejderne til bistandslovens § 31, stk. 2, (Folketingstidende 1989-90, tillæg A, sp. 1039 er det bl.a. anført:

'Forslaget giver mulighed for, at der kan fastsættes betaling, når enlige indkvarteres midlertidigt, selv om de ikke er omfattet af stk. 1, og for at der kan fastsættes betaling for flygtninges ophold i midlertidig indkvartering, når udgifterne afholdes af det offentlige. Det foreslås, at lejelovgivningens regler ikke skal finde anvendelse i disse tilfælde.'

Landsretten finder efter ordlyden og opbygningen af bistandslovens § 31 og forarbejderne til bestemmelsens stk. 2 –

henset til brugsforholdets karakter af midlertidig indkvartering – ikke grundlag for at antage, at det alene har været tilsigtet at undtage brugsforholdene fra lejelovgivningens betalingsregler, men at det derimod har været tilsigtet, at disse midlertidige indkvarteringer, der som udgangspunkt ikke er omfattet af lejeloven, heller ikke skal være omfattet af lejeloven, når der afkræves hjemløse betaling.

...'

I lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service (serviceloven) afløste § 66 bistandslovens § 31. Servicelovens § 66 var formuleret således:

'§ 66. Kommunen anviser husly mod betaling, hvis en enlig eller en familie er husvild. Betalingen må ikke overstige lejeværdien af den beboelse, der anvises, eller den sædvanlige boligudgift på stedet for en enlig eller for en familie af denne størrelse.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om betaling for brugen af midlertidige opholdssteder, hvortil hjemløse anvises indkvartering, og hvor det offentlige afholder udgifterne. Lejelovgivningens regler finder ikke anvendelse, jf. lejelovens § 2, stk. 1.'

Forarbejderne (Folketingstidende 1996-97, Tillæg A, s. 4975) indeholder følgende om servicelovens § 66:

'Bestemmelsen svarer med redaktionelle ændringer til bistandslovens § 31, stk. 1.

...

Kommunen er således fortsat forpligtet til at skaffe familier og enlige, der har mistet en bolig, den efter omstændighederne bedst egnede midlertidige indkvartering, ikke nødvendigvis en lejlighed, men fx midlertidig indkvartering i hotel, pensionat eller – for enlige – et botilbud efter lovforslagets § 92. Det skal understreges, at henvisning til et sådant botilbud kun bør anvendes som en absolut nødløsning for en kortere periode, og at der hurtigst mu-

ligt bør tilbydes anden form for indkvartering.

Bistandslovens § 31, stk. 2, angår betaling for indkvartering i Flygtningehjælpens midlertidige boliger. I forslaget's stk. 2 er bestemmelsen videreført, men med bemyndigelse til indenrigsministeren til at fastsætte betalingsregler.'

På s. 43f i Socialministeriets vejledning om den sociale indsats for de mest udsatte voksne fremgår følgende om § 66, stk. 1 og 2:

'Bestemmelsen svarer til den hidtidige i bistandslovens § 31, stk. 1, dog forudsættes der nu, at klage over kommunens afgørelse i medfør af bestemmelsen følger de almindelige klageregler, og efter stk. 2 om indkvartering i Flygtningehjælpens midlertidige boliger er det nu indenrigsministeren og ikke socialministeren, der er bemyndiget til at fastsætte betalingsregler.

Kommunen er således fortsat forpligtet til at skaffe familier og enlige, der har mistet en bolig, den efter omstændighederne bedst egnede midlertidige indkvartering, ikke nødvendigvis en lejlighed, men fx midlertidig indkvartering i hotel, pensionat eller – for enlige – et botilbud efter lovens § 94.

...

Det kan specielt fremhæves, at begrebet 'husvild' forudsætter, at det drejer sig om en person eller en familie, der har mistet sin hidtidige bolig og altså står helt uden tag over hovedet. Derfor falder fx studerende, der har brug for bolig i nærheden af uddannelsesstedet, ikke ind under § 66.

Bestemmelsen omfatter derimod fx personer, hvis bolig er brændt eller på anden måde ødelagt, og personer, der bliver sat ud af deres bolig pga. huslejerestance, ulovlig beboelse m.v.

Det er en forudsætning, at de boligløse i den akutte situation ikke selv har mulighed for at skaffe sig indkvartering, og der

kan ikke via bestemmelsen skabes nogen varig løsning af deres boligproblem.

...'

Ved lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) blev § 66, stk. 2, ophævet. Bestemmelsen blev flyttet til integrationslovens § 14 som er formuleret således:

'Kommunalbestyrelsen skal inden 3 måneder, efter at ansvaret er overgået til kommunalbestyrelsen, anvise boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen. Indtil det er muligt at anvise en bolig, skal kommunalbestyrelsen anvise de pågældende flygtninge et midlertidigt opholdssted. Reglerne i lejeloven finder ikke anvendelse i forbindelse med indkvartering på midlertidige opholdssteder.

Stk. 2. Indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om betaling for indkvartering på midlertidige opholdssteder og om inddrivelse heraf.'

Af forarbejderne (Folketingstidende 1997-98, Tillæg A, s. 1674f) til denne bestemmelse fremgår følgende:

'Bestemmelsen fastslår, at kommunalbestyrelsen inden tre måneder efter, at ansvaret er overgået til kommunalbestyrelsen, skal anvise permanente boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen har visiteret til den pågældende kommune. Indtil det er muligt at anvise en permanent bolig, skal kommunalbestyrelsen anvise de pågældende flygtninge et midlertidigt opholdssted. Bestemmelsen fastlægger endvidere, at lejelovens regler ikke finder anvendelse i forbindelse med indkvartering på midlertidige opholdssteder.

Bestemmelsen i stk. 2 bemyndiger indenrigsministeren til at fastsætte nærmere regler om betaling for indkvartering på midlertidige opholdssteder og om inddrivelse heraf. Der er i hovedtræk tale om en videreførelse af § 66, stk. 2, i lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service, der ophæves ved denne lov.'

Konklusion

På baggrund af denne gennemgang af udviklingen i retsgrundlaget for husvildebestemmelsen må jeg konkludere at det ved de 2 domme i 1959 fra henholdsvis Østre og Vestre Landsret blev fastslået at anvisning af en husvildebolig efter den dagældende bestemmelse i forsorgslovens § 279 ikke var et lejemål i lejelovens forstand.

Der er ikke sket ændringer i husvildebestemmelsen ved de senere overførelser af bestemmelsen til først forsorgslovens § 127 og senere bistandslovens § 31. Jeg henviser i den forbindelse til at der i forarbejderne til disse bestemmelser henvises til at forsorgslovens § 127 svarer til forsorgslovens § 279, og at bistandslovens § 31 svarer til forsorgslovens § 127.

Jeg mener ikke at indførelsen af stk. 2 i bistandslovens § 31 i 1989 ændrer den retsstilling som blev fastslået med de to landsretsdomme fra 1959, idet § 31, stk. 2, alene vedrører betalingsregler. Jeg henviser her til den direkte ordlyd af § 31, stk. 2, og forarbejderne til bestemmelsen hvoraf bl.a. fremgår følgende:

'Forslaget giver mulighed for, at der kan fastsættes betaling, når enlige indkvarteres midlertidigt, selv om de ikke er omfattet af stk. 1, og for at der kan fastsættes betaling for flygtninges ophold i midlertidig indkvartering, når udgifterne afholdes af det offentlige. Det foreslås, at lejelovgivningens regler ikke skal finde anvendelse i disse tilfælde.

Herved kan det undgås, at midlertidigt indkvarterede personer i visse tilfælde får en utilsigtet økonomisk fordel. Bestemmelsen får navnlig betydning i tilfælde, hvor den indkvarterede modtager en kontanthjælpsydelse, der skal dække såvel udgifter til underhold som til bolig, dvs. den foreslåede bruttorevalideringsydelse samt unge-ydelsen efter § 37, stk. 2, 2. pkt.'

Den efterfølgende udmøntning af stk. 2 i bekendtgørelse nr. 705/1990 bestod da

også i fastsættelse af betalingsregler for flygtninge og enlige.

Der er ikke sket relevante ændringer i husvildebestemmelsen ved overførelsen af bestemmelsen til først servicelovens § 66, og senere ved overførelse af § 66, stk. 2, til integrationslovens § 14.

På denne baggrund er jeg enig med Lyngby-Taarbæk Kommune og Det Sociale Nævn for Københavns Amt i at retsforholdet ved anvisning af boliger efter servicelovens § 66 ikke er omfattet af lejelovens regler.

Kendelsen fra Vestre Landsret (UfR 1997.1253) der vedrørte spørgsmålet om udsættelse af en flygtningefamilie, kan ikke føre til andet resultat.

De blev før De flyttede ind i husvildeboligen, af kommunen informeret om at der var tale om et midlertidigt indkvarteringssted, at De skulle flytte når Lyngby-Taarbæk Kommune tilbød Dem en anden bolig, at de almindelige regler om 3 boligtilbud derfor ikke var gældende, og at lejelovens regler ikke gjaldt for husvildeboligen.

Jeg har herefter ikke grundlag for at kritisere Lyngby-Taarbæk Kommunes afgørelse om at De skulle flytte ud af husvildeboligen som en konsekvens af at De havde afslået tilbud om en permanent bolig.

Jeg henviser endvidere til at De – efter kommunens tilbud om permanent bolig – efter min opfattelse ikke mere var husvild i lovens forstand.

De giver i Deres klage til mig udtryk for at De er utilfreds med at man hvis man har modtaget tilbud om en husvildebolig, skal tage imod kommunens første tilbud om en permanent bolig. Personer på den almene venteliste kan derimod sige nej tak til tre tilbud om boliger før de slettes af ventelisten. De mener at denne forskel er udtryk for en uberettiget forskelsbehandling.

At kommunen i forbindelse med anvisning af en husvildebolig stiller som betin-

gelse at man skal tage imod kommunens første tilbud om en permanent bolig, skal formentlig ses i sammenhæng med at forpligtelsen til at stille husvildeboligen til rådighed hermed ophører, og at kommunen har behov for at kunne råde over hus-

vildeboligen til anden side. Da betingelsen således har et sagligt formål, har jeg ikke grundlag for at kritisere dette forhold.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

Statsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 21 sager inden for Statsministeriets sagsområde. 18 af disse sager blev afvist.

De resterende 3 sager blev realitetsbehandlet: 2 sager handlede om sagsbehandlings-spørgsmål, og 1 sag handlede om en afgørelse. I alt 2 sager gav anledning til kritik

Nedenfor følger en en oversigt over realitetsbehandlede sager inden for ministerområdet. 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	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	2	0	0
<i>I alt</i>	3	2	0	0

Trafikministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 47 sager inden for Trafikministeriets sagsområde. 25 af disse sager blev afvist.

De resterende 22 sager blev realitetsbehandlet: 16 sager handlede om afgørelser, 5 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 6 af sagerne gav anledning til kritik.

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	6	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	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>

Færdselsstyrelsen

	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>

Posttilsynet

	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>

Vejdirektoratet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	8	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	3	3	0	0
<i>I alt</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

1 sag fra Vejdirektoratets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 15-1: Istandsættelse af privat fællesvej. Partshøring. Udsættelse. Vejledning

15-1. Istandsættelse af privat fællesvej Partshøring. Udsættelse. Vejledning

Forvaltningsret 1133.2 – 115.1 – 11.9. – Veje og vand 1.2.

En kommune indkaldte til vejsyn angående en privat fællesvej, og nogle af de vejberettigede sendte derefter kommunen en anmodning om aktindsigt. De bad også om nærmere oplysning om sagen og om at tidspunktet for vejsynet blev flyttet, men det afoiste kommunen. Efter vejsynet besluttede kommunen at vejen skulle istandsættes, og senere gav kommunen de vejberettigede aktindsigt. De klagede til Vejdirektoratet, men direktoratet mente ikke at der var grundlag for at kritisere kommunens sagsbehandling. Dog burde kommunen have besvaret anmodningen om aktindsigt inden ti dage.

Ombudsmanden udtalte at reglerne om vejsyn i privatvejslovens afsnit II ikke fortrængte forvaltningslovens regler om partshøring. Kommunen burde derfor have foretaget partshøring af alle vejberettigede. Før afgørelsen blev truffet, burde kommunen desuden have taget stilling til om afgørelsen skulle udsættes indtil de vejberettigede som havde søgt aktindsigt, havde fået den. Kommunen burde endvidere have givet dem visse nærmere oplysninger om sagen. Endvidere var reglerne om notatpligt overtrådt. Ombudsmanden kritiserede ikke at kommunen fastholdt tidspunktet for vejsynet. (J.nr. 2002-2377-516).

Blåvandshuk Kommune traf den 30. maj 2001 beslutning om istandsættelse af den private fællesvej V i henhold til privatvejslovens kapitel 10, § 59, stk. 3. Den 3. august 2001 bekendtgjorde kommunen imidlertid at kommunen havde annulleret en tidligere truffet beslutning om at bestemmelserne i lovens afsnit I, III og IV skulle finde anvendelse for den del af vejen som forløber mellem sommerhusområdet og kommunevejen. Kommunen oplyste de vejberettigede herom i et brev af 8. august 2001 hvor det desuden blev oplyst at kommunen agtede at genoptage sagen med afholdelse af vejsyn i henhold til lovens afsnit I, II og IV.

Ved brev af 12. november 2001 indkaldte Blåvandshuk Kommune til vejsyn. Indkaldelsen blev sendt til alle vejberettigede og blev indrykket i avisen B den 21. november 2001. Indkaldelsen havde følgende ordlyd:

”Med henblik på at løse det mangeårige problem med dårlig vedligeholdelse af den private fællesvej (V) indkaldes De hermed til vejsyn:

ONSDAG DEN 5. DECEMBER 2001, KL. 13.00,

Med mødested ved (V)-vejs krydsning med (X)-vej.

Vejsynet afholdes i henhold til privatvejslovens § 15, stk. 2 og stk. 4.

Ved vejsynet gives der de fremmødte adgang til at udtale sig, jfr. privatvejslovens § 16 stk. 1.

Udvalget påregner at træffe beslutning samme dag umiddelbart efter forhandlingens afslutning, jfr. privatvejslovens § 16 stk. 2.”

Den 14. november 2001 skrev et ægtepar, A, til Blåvandshuk Kommune og bad kommunen overveje det valgte tidspunkt for afholdelse af vejsyn. A henviste til at hovedparten af de vejberettigede var sommerhusejere som ikke var bosiddende i kommunen, og som vanskeligt ville kunne frigøre sig en hverdag uden betydelige økonomiske omkostninger. A foreslog at kommunen i stedet afholdt vejsynet en lørdag. Videre anførte A at det ud fra indkaldelsens indhold var meget vanskeligt at danne sig et indtryk af hvil-

ken slags beslutning vejsynet skulle føre til. A oplyste at de efter deres opfattelse måtte betragtes som part i sagen, og foreslog at kommunen valgte en procedure der muligjorde en partshøring.

Efter at Blåvandshuk Kommune den 16. november 2001 havde sendt A en kopi af privatvejsloven, skrev de den 19. november 2001 på ny til kommunen. I brevet anførte ægteparret bl.a. følgende:

"Hvad drejer sagen sig om? Hvad har foranlediget indkaldelsen? Er der tale om en beskeden vedligeholdelse, eller er der tale om et millionprojekt? Hvilken vejstrækning er der tale om? Hvor mange meter? Hvad er den forventede pris for opgaven? Er der tale om den tidligere omtalte 'permanente istandsættelse'?"

Hertil anførte Blåvandshuk Kommune i brev af 23. november 2001:

"Deres spørgsmål vil blive behandlet ved vejsynet jfr. privatvejslovens § 16, stk. 1."

Ved brev af 25. november 2001 anmodede A Blåvandshuk Kommune om aktindsigt i sagen.

Den 19. december 2001 traf Blåvandshuk Kommune – efter vejsyn afholdt den 5. december 2001 – afgørelse om istandsættelse af den private fællesvej V på strækningen mellem kommunevejen og X-vej. Af kommunens afgørelse fremgik bl.a. følgende:

"Med henblik på at løse det mangeårige problem med dårlig vedligeholdelse af den private fællesvej (V)-vej blev der holdt vejsyn onsdag den 5. december 2001 med mødested ved (V)-vejs krydsning med (X)-vej.

Vejsynet blev holdt i henhold til privatvejslovens § 15, stk. 2 og 4, og de fremmødte fik adgang til at udtale sig, jfr. samme lovs § 16, stk. 1.

...

På grundlag af ovenstående har sagen været behandlet ved udvalgets møde onsdag den 19. december 2001 og det meddeles i den anledning, at udvalget besluttede, at vejen

istandsættes i henhold til privatvejslovens bestemmelser.

Beslutningen er truffet i h.t. privatvejslovens § 16, stk. 2, på grundlag af det passerede ved vejsynet.

Istandsættelsen påbydes udført i h.t. privatvejslovens § 16, stk. 3, som følger:

1. Vejen istandsættes på strækningen mellem kommunevejen (V)-vej og (X)-vej ('Nødvejen').

2. Istandsættelse udføres således, at der sker en forbedring af vejen bl.a. for at minimere vedligeholdelsen i en årrække fremover.

Den asfalterede del forsynes med maskinafretning af asfalt, hvorover der udføres en enkelt overfladebehandling.

Den grusbelagte del omprofileres, hvorefter der udlægges og komprimeres 5 cm stabilt grus II. Herefter udføres en dobbelt overfladebehandling.

...

6. De samlede omkostninger til vejarbejdet skønnes til 662.000 kr. incl. moms jfr. følgende overslag (prisniveau maj 2002):

...

De påbudte arbejder, jfr. § 16, stk. 3, fordeles jfr. privatvejslovens § 17 mellem de vejberettigede i forhold til deres brug af vejen.

Følgende vejberettigede bidrager hver med 1 andel, fordi de enkelte vejberettigede anses for at benytte veje i lige stort omfang.

...

Samlet antal andele, i alt 331, hvilket giver en anslået pris pr. andel på 2.000 kr. incl. moms.

..."

Kommunens afgørelse blev meddelt A ved brev af 16. januar 2002. A påklagede afgørelsen til Vejdirektoratet.

Blåvandshuk Kommune sendte A med brev af 26. marts 2002 kopi af akter i sagen, og med brev af 19. april 2002 sendte Blåvandshuk Kommune A kopi af breve fra andre lodsejere i sagen.

I brev af 26. juni 2002 meddelte Vejdirektoratet A at direktoratet fandt at Blåvands-

huk Kommunes afgørelse var lovlig. I Vejdirektoratets brev af 26. juni 2002 var bl.a. anført følgende:

"I henhold til privatvejslovens § 16, stk. 2, træffer vejmyndigheden beslutning snarest muligt efter forhandlingens afslutning, og privatvejsloven forudsætter således, at synspunkter, indsigelser eller ændringsforslag fremsættes ved selve vejsynet, jf. lovens § 16, stk. 1, og stk. 2. Ved kendelse om istandsættelse af private fællesveje på landet, hvor der som her afholdes vejsyn, kan vejsynet lige-stilles med en partshøring. Privatvejsloven stiller ikke krav om, at der efter vejsynet skal gives de vejberettigede en frist til at fremkomme med indsigelser eller yderligere udtalelser. Privatvejsloven forudsætter således, at synspunkter, indsigelser eller ændringsforslag fremsættes ved selve vejsynet, jf. lovens § 16, stk. 1, og stk. 2.

...

Med hensyn til forvaltningslovens bestemmelser skal oplyses følgende:

Vedrørende kommunens informations- og vejledningspligt i henhold til forvaltningslovens § 7 skal det bemærkes, at kommunen ikke inden vejsynet har været i stand til at besvare spørgsmål om istandsættelsens art og størrelse, idet disse spørgsmål først ville blive afgjort på vejsynet på grundlag af lodsejernes udtalelser ved vejsynet. Med hensyn til formålet med vejsynet har Vejdirektoratet noteret, at kommunen i brevet af 12. november 2001 med indvarsling til vejsynet har angivet, at vejsynet afholdes 'med henblik på at løse det mangeårige problem med dårlig vedligeholdelse af den private fællesvej (V)'.

På denne baggrund finder Vejdirektoratet ikke, at der er sket tilsidesættelse af kommunens informations- og oplysningspligt efter forvaltningslovens § 7.

Vedrørende aktindsigt skal Vejdirektoratet oplyse følgende:

I henhold til forvaltningslovens § 16, stk. 2, skal myndigheden snarest afgøre, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes.

Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

Forvaltningslovens § 11, stk. 1, angiver, at såfremt en part under sagens behandling fremsætter begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven imødekommes, ud-sættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

I henhold til forvaltningslovens § 16, stk. 2, burde kommunen have besvaret Deres anmodning om aktindsigt i brev af 25. november 2001 inden 10 dage. Vejdirektoratet har gjort kommunen opmærksom herpå i det i kopi vedlagte brev af dags dato.

Henset til, at der på tidspunktet for Deres anmodning om aktindsigt endnu ikke fandtes akter, der vedrørte den 'nye' sag, og henset til at hverken akterne vedrørende den 'gamle' sag, som blev fremsendt med kommunens brev af 13. marts 2002, og som De allerede måtte være bekendt med, eller eventuelle henvendelser til kommunen fra grundejere med anmodning om vejsyn har haft nogen betydning for kommunens afgørelse, finder Vejdirektoratet, at fejlen ikke kan begrunde en tilsidesættelse af kommunens afgørelse som ulovlig.

Af samme grunde finder Vejdirektoratet, at forvaltningslovens § 11, stk. 1, ikke er anvendelig i dette tilfælde.

Med hensyn til partshøring skal Vejdirektoratet oplyse følgende:

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, angiver, at såfremt en part i en sag ikke kan 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 pågælden-

de part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 6, angiver, at bestemmelsen i stk. 1 ikke gælder, hvis der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

De særlige bestemmelser, som der henvises til i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 6, findes i privatvejslovens § 16, stk. 1, hvorefter der ved vejsynet gives de fremmødte adgang til at udtale sig, før afgørelse træffes, jf. ovenstående på side 5 vedrørende denne bestemmelse.

Bestemmelsen i privatvejslovens § 16, stk. 1, giver endog en bedre beskyttelse af partens interesser end forvaltningslovens regler i og med, at der ved et vejsyn er sikret adgang til en mundtlig drøftelse.

Kommunen har således ikke i henhold til forvaltningslovens § 19, stk. 1, været forpligtet til at partshøre yderligere.

For så vidt angår Deres anbringende om, at kommunens afslag på Deres anmodning om flytning af datoen for vejsyn burde have været begrundet, skal det oplyses, at kommunens beslutning om fastsættelse af dato for et vejsyn ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er en procesbeslutning.

En myndigheds procesbeslutninger er, med mindre de afslutter sagsbehandlingen, del-beslutninger under en verserende sag, som afsluttes med en forvaltningsretlig afgørelse. Procesbeslutninger er således ikke selvstændige afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. pkt. 10 i Justitsministeriets vejledning af 1986 om forvaltningsloven, og kommunens afslag på Deres anmodning om udsættelse af datoen for vejsynet er derfor ikke omfattet af kravet om begrundelse i forvaltningslovens § 22."

Med breve af 16. og 19. juli 2002 klagede A til mig over henholdsvis Vejdirektoratets og

Blåvandshuk Kommunes behandling af sagen.

...

I brev af 23. december 2002 anmodede jeg Vejdirektoratet om en udtalelse. Jeg bad direktoratet om at komme ind på følgende:

1. Hvorvidt privatvejslovens § 16, stk. 1, i alle henseender stiller parten bedre end forvaltningslovens § 19, stk. 1, og således fortrænger forvaltningslovens § 19, stk. 1. Hvis specialreglen i privatvejsloven ikke fortrænger forvaltningslovens § 19, stk. 1, men derimod suppleres af denne bestemmelse, bad jeg direktoratet om at udtale sig om hvorvidt der var foretaget tilstrækkelig partshøring i sagen.
2. Uddybe hvorfor forvaltningslovens § 11, stk. 1, efter Vejdirektoratets opfattelse ikke var anvendelig i sagen.
3. Hvorvidt Blåvandshuk Kommune havde pligt til at svare på A's spørgsmål om hvad sagen drejede sig om.
4. Hvorvidt Blåvandshuk Kommune burde have ændret tidspunktet for afholdelse af vejsynet.

Jeg anmodede endvidere Vejdirektoratet om at direktoratet forinden afgivelse af udtalelse indhentede en udtalelse fra Blåvandshuk Kommune om sagen.

Den 16. april 2003 modtog jeg fra Vejdirektoratet Blåvandshuk Kommunes brev af 12. februar 2003 samt direktoratets brev af 15. april 2003.

Blåvandshuk Kommune udtalte i brevet af 12. februar 2003 bl.a. følgende:

"Spørgsmål 1:

...

Forvaltningslovens § 19 forudsætter, at der er akter/oplysninger i sagen, som myndigheden er i besiddelse af før vejsynet, som kan bruges til at træffe en beslutning i sagen, hvilket vi ikke er, da der først på eller efter vejsynet træffes beslutning om løsningsmodellen, jfr. privatvejsloven § 16, stk. 2. Kommunen vidste ikke før vejsynet om løsningen blev en opretning af gruset, udlægning af en overfladebehandling, udlægning af asfalt,

en god idé fra en af de fremmødte eller en kombination af førnævnte muligheder. Derfor kunne vi ikke før vejsynet fremsende noget til parterne, kun af det 'gamle', som var irrelevant for beslutningen på/efter vejsynet.

Da vejsynet er mundtlig (med referent), opstår der hurtigt en debat, nye ideer kan opstå, alle fremmødte kan komme med kommentar og nye indgangsvinkler.

Da alle parter var blevet indkaldt og derved bekendt med afholdelsen af vejsynet, har de haft mulighed for skriftligt at indsende en kommentar. Hvilket nogle af parterne også har gjort.

Alle parter fik tilsendt vejmyndighedens beslutning, som først forelå efter vejsynet, og alle har haft ens klagemulighed.

Derfor mener vi, at der er foretaget tilstrækkelig partshøring i sagen.

Spørgsmål 2:

...

(A) fremsatte begæring om aktindsigt. Den aktindsigt de bad om, var på de akter, der kunne have hjulpet dem med at træffe en beslutning vedr. sagen. Problemet var bare, at der på det tidspunkt kun fandtes den indkaldelse, som de havde fået vedrørende den 'nye' sag. Ved at fremsende de akter der vedrørte den 'gamle' sag, mente vi, at det kunne give en forkert opfattelse af, hvad vejsynet den 5. december 2001 drejede sig om. Det mente vi pga. at den 'gamle sag' var bygget op efter proceduren i *afsnit III* i privatvejsloven, hvilken var forskellig fra proceduren i *afsnit II* i privatvejsloven, som vi fulgte i den 'ny' sag.

De akter, som de søgte, kom først senere – på selve dagen for vejsynet og efterfølgende (hvilket vi mener er i overensstemmelse med afsnit II i privatvejsloven, se svaret i spørgsmål 3).

Derfor mente vi, at forvaltningslovens § 11, stk. 1, ikke var anvendelig i sagen.

Vi har erkendt, at vi ikke har overholdt forvaltningslovens § 16, stk. 2 vedr. de 10 da-

ges svarfrist, hvilket vi selvfølgelig beklager meget.

Sagens akter blev i marts 2002 fremsendt til (A).

Spørgsmål 3:

...

I indkaldelsen til vejsynet onsdag den 5. december 2001 stod der, at det drejede sig om den private fællesvej (V), og at det drejede sig om at løse det mangeårige problem med dårlig vedligeholdelse af vejen. Dvs. at det drejede sig om, hvordan vejen skulle vedligeholdes fremover.

Det (A) ønskede svar på, inden vejsynet, var en direkte løsningsmodel, hvor både materialevalg, omfang, pris m.v. var oplyst. Hvilket vi sådan set godt kunne forstå.

Problemet var bare, at såfremt vi gjorde det, overtrådte kommunen loven (sådan opfattede vi og opfatter stadig loven).

I privatvejslovens § 16 stk. 2 står der, at valg af løsningsmodel (altså det som (A) ønskede) først må træffes *EFTER* vejsynet. Hvilket også skete, hvorefter beslutningen blev sendt ud til alle, der var indkaldt til vejsynet.

Problemet var, at vejen lå og stadig ligger på landet. Derfor skulle *afsnit II* i privatvejsloven bruges. I afsnit II *skal* der afholdes et vejsyn (hvor man mødes på stedet) i henhold til §§ 15-20.

Det som gav problemet var, at loven skelner mellem 'private fællesveje på landet' (afsnit II, hvor sagen befandt og stadig befinder sig) og 'private fællesveje i byer og bymæssige områder' (afsnit III).

Hvis sagen havde været under 'private fællesveje i byer og bymæssige områder' (afsnit III), *hvad den ikke var*, skulle en anden procedure have været brugt, og her kunne § 59 stk. 2 have været brugt – det var den paragraf som (A) bl.a. henviste til. Efter § 59 stk. 2 kan vejmyndigheden (kommunen) gøre enhver, som vil blive berørt af den påtænkte beslutning, bekendt med indholdet af denne. *Denne mulighed findes ikke i privatvejsloven afsnit II.*

Derfor mener vi, at vi har givet (A) de oplysninger, som vi mente, vi måtte efter privatvejslovens afsnit II.

Spørgsmål 4:

...

Indkaldelsen til vejsynet den 5. december 2001 blev mandag den 12. november 2001 udsendt til over 300 personer, og indkaldelsen var fremsendt til aviserne (B) og (C), aviserne skulle offentliggøre indkaldelsen onsdag den 21. november 2001.

Dette var sket for at overholde privatvejsloven § 15, stk. 4, hvorefter der skal gives mindst 2 ugers varsel.

Vi modtog brevet fra (A) fredag den 16. november 2001, hvori de ønskede vejsynet flyttet til f.eks. en weekend. På det tidspunkt, hvor vi modtog brevet fra (A), måtte man forvente, at de, der var interesserede i vejsynet allerede havde foretaget nogle tiltag. Såfremt tidspunktet for vejsynet blev flyttet, skulle disse personer til at lave ændringer i deres tiltag.

Når man indkalder over 300 personer til vejsyn er det sjældent, at alle møder op. Ved flytning af datoen for vejsynet var der mulighed for, at nogle af de andre indkaldte, ikke kunne denne dag.

Vi ændrer meget sjældent et fastlagt møde af denne art; så kun mange henvendelser vedrørende ændring af tidspunktet ville gøre, at vi ville *overveje* dette.

Vi har erfaret fra tidligere møder af denne art, at deltagerne normalt ønsker dem holdt på hverdage og ikke i en weekend."

Vejdirektoratet udtalte i brevet af 15. april 2003 bl.a. følgende:

"1. ...

Ifølge ordlyden i privatvejslovens § 16, stk. 1, gives der ved vejsynet de fremmødte adgang til at udtale sig.

I bemærkninger til den tidligere § 15, stk. 3, i lov nr. 288 af 7. juni 1972 (nu § 16, stk. 1), jf. Folketingstidende 1971-72, tillæg A, spalte 365, angives bl.a.: 'Ved stk. 3, foreslås reglerne om indvarslinger til vejsynet (åstedsforretningen) moderniseret og bragt bedre i

overensstemmelse med den nugældende opfattelse af det berettigede i, at den, der berøres af offentlige myndigheders afgørelser, bør have lejlighed til at sætte sig ind i foreliggende forslag og gøre sine interesser gældende, inden endelig beslutning træffes.'

Formålet med bestemmelsen om vejsyn er således – udover at sikre vejmyndigheden det fornødne grundlag for at træffe en rigtig afgørelse – også at sikre, at parterne bliver gjort bekendt med vejmyndighedens beslutningsgrundlag og får lejlighed til at udtale sig herom, forinden afgørelse træffes.

På denne baggrund er det Vejdirektoratets opfattelse, at et vejsyn i henhold til privatvejslovens § 16, stk. 1, som udgangspunkt må antages at stille parterne mindst lige så godt og ofte bedre end forvaltningslovens bestemmelser om partshøring, m.v., både i relation til at blive bekendt med beslutningsgrundlaget og til at få lejlighed til at udtale sig. Parterne har lejlighed til selv at komme med oplysninger og til på stedet at kommentere både kommunens og andre parterers oplysninger, hvilket ofte vil være en fordel frem for en skriftlig høring. At mødeformen som udgangspunkt må antages at stille en part bedre end en skriftlig behandling bekræftes efter Vejdirektoratets opfattelse af, at mødeformen anvendes inden for retsplejen og i andre relationer, hvor en afgørelse må antages at have særlige indgribende betydning, så som ekspropriation, taksation, m.v.

Det forhold, at en part ikke møder eller lader sig repræsentere ved vejsynet, kan normalt ikke føre til, at den pågældende efterfølgende har krav på at få de oplysninger, m.v., som den pågældende kunne have fået ved at møde eller lade sig repræsentere ved mødet. Kun hvis der ved vejsynet fremkommer oplysninger af 'faktisk' karakter, som den pågældende ikke kunne forvente ville fremkomme, og som får en særlig betydning for afgørelsen i relation til den pågældende, f.eks. i form af særlig stor vedligeholdelsespligt, vil der – uanset den manglende tilstedeværelse – være grundlag for en særlig

partshøring efter forvaltningslovens § 19. Dette ses ikke at være tilfældet i den foreliggende sag.

2. ...

I Vejdirektoratets brev af 26. juni til (A) er det anført, at forvaltningslovens § 11, stk. 1, ikke er anvendelig, idet der på tidspunktet (25. november 2001) for klagerens anmodning om aktindsigt endnu ikke fandtes akter, der vedrørte den 'nye' sag, og idet klagerne måtte anses allerede at være bekendt med de foreliggende akter vedrørende den 'gamle' sag.

Vejdirektoratet må medgive, at udtalelsen er ukorrekt formuleret. Bestemmelsen i lovens § 11, stk. 1 er principielt anvendelig.

Ifølge forvaltningslovens § 11, stk. 1, udsættes en sags afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne, såfremt en part under en sags behandling fremsætter begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes.

Blåvandshuk Kommune burde – som det også fremgår af Vejdirektoratets afgørelse – efter Vejdirektoratets opfattelse inden for 10 dage efter modtagelsen have besvaret anmodningen om aktindsigt.

Ifølge bestemmelsens ordlyd er det en betingelse, at en begæring om aktindsigt efter loven skal imødekommes.

Da der ifølge det oplyste ved modtagelsen af anmodningen ikke fandtes andre sagsakter på den nye del af sagen, end indkaldelsen til vejsynet, som klagerne allerede havde modtaget, og da sagsakterne på den gamle del af sagen allerede under det tidligere sagsforløb var fremsendt til klagerne, burde kommunen i svaret have oplyst dette.

...

3. ...

I henhold til forvaltningslovens § 7, stk. 1, skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang det i sagen har været fornødent at besvare klagerens spørgsmål og i givet fald på hvilken måde, beror på kommunens skøn.

Vejdirektoratet har forstået kommunens manglende besvarelse således, at kommunen har skønnet, at der var tale om en 'chikanehenvendelse', hvor klagerne, jf. kommunens brev af 8. august 2001 til sagens parter, herunder klagerne, vidste eller burde vide, hvad sagen drejede sig om, og at det derfor ikke var fornødent at svare.

Dette skøn kan Vejdirektoratet ikke tage stilling til, jf. privatvejslovens § 7, stk. 1, hvorefter Vejdirektoratets kompetence som klagemyndighed er begrænset til retlige spørgsmål.

4. ...

Ifølge privatvejslovens § 15, stk. 4, skal indkaldelse til vejsyn foretages af vejmyndigheden med mindst to ugers varsel ved offentlig kundgørelse i stedlige blade efter vejmyndighedens bestemmelse. Med samme varsel indkaldes så vidt muligt enhver, der er vejberettiget til vejen, eller som i henhold til særlig overenskomst eller anden bestemmelse skønnes at kunne inddrages under istandsættelses- og vedligeholdelsespligten.

Privatvejsloven indeholder ikke bestemmelser, der giver grundejerne ret til at kræve vejsyn afholdt på bestemte ugedage eller tidspunkter.

Det er således i henhold til privatvejsloven op til kommunen at fastlægge tidspunktet for et vejsyn.

Det bemærkes i den forbindelse, at Vejdirektoratet ikke finder grundlag for at antage, at kommunen ved fastsættelsen af tidspunktet har varetaget usaglige hensyn.

Vejdirektoratet har noteret sig, at kommunen har indkaldt klagerne til vejsynet den 5. december i brev af 12. november 2001, dvs. med tre og ikke kun med de foreskrevne to ugers varsel.

Efter Vejdirektoratets opfattelse er det både lovligt og rimeligt, at kommunen vælger at holde vejsyn inden for administratio-

nens normale arbejdstid. Der er ikke i loven eller dens forarbejder holdepunkter for at antage, at kommunen ved sin administration af bestemmelserne skulle være forpligtet til at pålægge administrationen overarbejde og betale herfor.

Kommunen har således efter Vejdirektoratets opfattelse ikke været forpligtet til at imødekomme klagernes ønske om at ændre tidspunktet for vejsynet.

Det bemærkes også i denne forbindelse, at Vejdirektoratet som klagemyndighed i henhold til privatvejslovens § 7, stk. 1, alene kan tage stilling til retlige spørgsmål.

For god ordens skyld skal det oplyses, at det af bemærkningerne til den tidligere § 15, stk. 3 i lov nr. 288 af 7. juni 1972 (nu § 15, stk. 4.), jf. Folketingstidende 1971-72, tillæg A, spalte 365, fremgår, at bestemmelsen om indkaldelse til vejsyn med mindst to ugers varsel netop blev indført af hensyn til grundejere, der ikke har fast bopæl ved vejen, f.eks. sommerhusejere.

Ifølge den om indkaldelse til vejsyn tidligere gældende bestemmelse, § 2 i 'lov af 14. april 1865 om istandsættelsen og vedligeholdelsen af private veje, til hvis afbenyttelse flere er udelukkende berettigede', kunne indkaldelse ske med to dages varsel ved brev til grundejerne og otte dages varsel for den offentlige bekendtgørelse."

A kommenterede i brev af 14. maj 2003 Blåvandshuk Kommunes og Vejdirektoratets udtalelser, og på baggrund af A's brev af 14. maj 2003 fremkom Blåvandshuk Kommune i brev af 5. juni 2003 med yderligere bemærkninger til sagen.

Ombudsmandens udtalelse

"1. Partshøring

Inden Blåvandshuk Kommune traf afgørelse den 19. december 2001, sendte kommunen de vejberettigede en indkaldelse til vejsyn den 5. december 2001 og indrykkede indkaldelsen i avisen (B), og under vejsynet fik alle fremmødte adgang til at ud-

tale sig. Kommunen gik frem efter bestemmelserne i afsnit II, kapitel 6, §§ 15-17, i privatvejsloven (lovbekendtgørelse nr. 670 af 19. august 1999 om private fællesveje som ændret senest ved lov nr. 172 af 19. marts 2001). Bestemmelserne har følgende ordlyd:

'Afsnit II

Private fællesveje på landet

...

Kapitel 6

Istandsættelse og vedligeholdelse

Vejsyn

§ 15. Såfremt en vejberettiget gør gældende, at vejen ikke holdes i en stand, der er god og forsvarlig i forhold til færdsdens art og omfang, og at eksisterende bestemmelser om vejens vedligeholdelse m.v. er utilstrækkelige til dette formål, kan den vejberettigede forlange, at vejmyndigheden afholder vejsyn. Såfremt der inden for de sidste 24 måneder er truffet beslutning om vejens vedligeholdelse m.v., kan der dog ikke kræves nyt vejsyn.

Stk. 2. Vejmyndigheden er til enhver tid berettiget til at afholde vejsyn.

Stk. 3. Såfremt en vejberettiget alene gør gældende, at tidligere fastsatte bestemmelser om fordeling af arbejdet mellem de vejberettigede efter brug af vejen, jf. § 17, skal ændres, kan vejmyndigheden tage stilling til spørgsmålet uden afholdelse af vejsyn. Finder vejmyndigheden, at den fastsatte fordeling skal ændres, udarbejdes forslag til en ny fordeling af fremtidige arbejder på vejen. Enhver, der berøres af vejmyndighedens forslag, skal have meddelelse om dette. I meddelelsen fastsættes en frist på mindst 3 uger til over for vejmyndigheden at fremsætte indsigelser og ændringsforslag. Endelig beslutning kan først træffes efter fristens udløb. Meddelelse om den endelige beslutning sendes til de berørte grundejere.

Stk. 4. Indkaldelse til vejsyn foretages af vejmyndigheden med mindst 2 ugers varsel ved offentlig kundgørelse i stedlige

blade efter vejmyndighedens bestemmelse. Med samme varsel indkaldes så vidt muligt enhver, der er vejberettiget til vejen, eller som i henhold til særlig overenskomst eller anden bestemmelse skønnes at kunne inddrages under istandsættelses- og vedligeholdelsespligten.

Istandsættelsens eller vedligeholdelsens omfang

§ 16. Ved vejsynet gives der de fremmødte adgang til at udtale sig. Over det ved vejsynet passerede føres en protokol.

Stk. 2. Snarest muligt efter forhandlingens afslutning træffer vejmyndigheden beslutning, jf. dog §§ 19 og 20. Beslutningen kundgøres som nævnt i § 15, stk. 4, og meddeles samtidig så vidt muligt til enhver, der bliver berørt af beslutningen.

Stk. 3. Hvis der konstateres mangler ved vejen, skal beslutningen indeholde bestemmelser om,

- 1) i hvilket omfang og på hvilken måde manglerne skal udbedres,
- 2) hvorvidt vejen skal istandsættes, således at der sker en forbedring af denne,
- 3) hvorledes vejen fremtidig skal vedligeholdes,
- 4) hvem der skal udføre den påbudte istandsættelse eller vedligeholdelse, hvilken andel hver enkelt skal lade udføre, og hvornår arbejdet skal være afsluttet,
- 5) fordeling af udgifterne ved vejsynet,
- 6) et skøn over omkostningerne ved vejarbejdet, såfremt vejmyndigheden påtager sig udførelsen af arbejdet.

Fordelingen af arbejdet

§ 17. Såfremt der ikke foreligger særlige overenskomster eller andre bestemmelser om fordelingen af de efter § 16, stk. 3, påbudte arbejder, skal disse fordeles mellem de vejberettigede i forhold til deres brug af vejen.'

Sagen rejser spørgsmål om hvorvidt kommunen skulle have fulgt reglerne om partshøring i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret se-

nest ved lov nr. 382 af 6. juni 2002). Disse regler skulle kun anvendes hvis De og de øvrige vejberettigede kan betragtes som parter i sagen i forvaltningslovens forstand. Jeg har tidligere udtalt mig om et tilsvarende spørgsmål i en anden sag hvor en kommune havde truffet afgørelse om istandsættelse og vedligeholdelse af en privat fællesvej. Sagen er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 457ff*. Afgørelsen i den sag blev ganske vist truffet efter andre regler i privatvejsloven end dem som er anvendt i den foreliggende sag, nemlig afsnit III, kapitel 10, om istandsættelse og vedligeholdelse af private fællesveje i byer og bymæssige områder, men det har ikke betydning for bedømmelsen af spørgsmålet om hvem der er parter i sagen. I den sag udtalte jeg vedrørende spørgsmålet om partsstatus følgende:

'Det er af afgørende betydning for Deres og de andre berørte lodsejeres rettigheder under sagen om De og de andre lodsejere kan betragtes som parter i forvaltningslovens forstand i forbindelse med (K) Kommunes afgørelse om istandsættelse af vejene.

Forvaltningsloven indeholder ikke nogen definition af hvem der skal anses for part i en sag hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Det er dog almindeligt antaget i den juridiske litteratur med støtte i forarbejderne til forvaltningsloven (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 133-135) at lovens partsbegreb omfatter ansøgere, klagere og andre der har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Partsbegrebet omfatter således typisk den eller dem til hvem den afgørelse der træffes, vil blive stilet, men også andre fysiske eller juridiske personer kan have stilling som part i sagen.

Det at interessen skal være individuel, gør at man i almindelighed ikke kan have partsbeføjelser i forhold til generelle for-

skrifter eller foranstaltninger af almindelig karakter. Det er på den baggrund bl.a. antaget at de berørte i almindelighed ikke har partsstatus i relation til en kommunal spildevandsplan, jf. det ovenfor anførte sted i forarbejderne til forvaltningsloven og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1992), s. 60.

Heller ikke i relation til beslutninger der på ensartet måde gør indgreb i en større personkreds' interesser, kan det antages at medlemmer af denne personkreds eller sammenslutninger af disse uden videre har partsstatus, jf. bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1992), s. 46, Carl Aage Nørgaard mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 4. udgave (1995), s. 158, og den sag der er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning for året 1979, s. 288*. Dette gælder bl.a. ofte i relation til plansager og miljøsager.

Grundlaget for afgørelserne i den foreliggende sag er af en vis generel karakter idet kommunen traf beslutning om at vejene skulle istandsættes og vedligeholdes som et samlet arbejde, og således at udgifterne ved arbejderne skulle fordeles mellem samtlige grundejere under ét, jf. privatvejslovens § 57, stk. 4. Udgifterne blev endvidere fordelt med lige store beløb pr. parcel. Kommunens beslutning kan for så vidt siges på ensartet måde at berøre de enkelte grundejere i området. På den anden side angår sagen et mindre antal grundejere (35), afgørelsen er blevet meddelt individuelt til hver enkelt grundejer, og der er ikke tale om en ubestemt kreds af adressater. På den baggrund er sagen efter min opfattelse af en så afgrænset karakter og er i forhold til grundejerne så specifik at de enkelte grundejere må anses for parter i forvaltningslovens forstand.

De og de andre berørte grundejere har således de rettigheder efter forvaltningsloven som normalt tilkommer parter i forbindelse med en afgørelsessag hos en forvaltningsmyndighed.'

Også den foreliggende sag er efter min opfattelse af en så afgrænset karakter og er i forhold til de vejberettigede så specifik at de enkelte vejberettigede må anses for parter i forvaltningslovens forstand. Der er ganske vist tale om et væsentligt større antal parter – så vidt jeg forstår, drejer det sig om 295 i den foreliggende sag mod 35 i den ovennævnte sag – men også i den foreliggende sag er hver enkelt part blevet særskilt indvarslet til vejsynet og har siden fået tilsendt afgørelsen, og der er heller ikke i denne sag tale om en ubestemt kreds af adressater. De og de øvrige vejberettigede havde således de rettigheder efter forvaltningsloven som tilkommer parter i forbindelse med en afgørelsessag hos en forvaltningsmyndighed.

I henhold til forvaltningslovens § 19 gælder der under visse omstændigheder en pligt for forvaltningsmyndigheder til, inden der træffes afgørelse, at gennemføre en partshøring. § 19, stk. 1, og stk. 2, nr. 6, har følgende 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

...

6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.'

Som det fremgår, kan partshøring undlades i tilfælde hvor der ved lov er fastsat særlige bestemmelser om partens adgang til at varetage sine interesser i forbindelse med sagsbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 19, stk. 2, nr. 6. Ikke enhver særlig partshøringsregel kan fortrænge den almindelige regel i forvaltningslovens § 19, stk. 1. En fortrængning forudsætter at den særlige regel tillægger parten mindst de samme beføjelser som fremgår af forvaltningslovens § 19. Der henvises til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret; retssikkerhed, proces, sagsbehandling (2001), s. 410.

Blåvandshuk Kommune har i udtalelsen af 12. februar 2003 bl.a. anført at forvaltningslovens § 19 forudsætter at der er akter/oplysninger i sagen som myndigheden er i besiddelse af før vejsynet, og som kan bruges til at træffe en beslutning i sagen. Denne forudsætning var ikke opfyldt da der først på eller efter vejsynet træffes beslutning om løsningsmodellen. Derfor kunne kommunen ikke før vejsynet fremsende noget til parterne, bortset fra dokumenter fra den gamle sag som var irrelevant for beslutningen. Desuden har Blåvandshuk Kommune henvist til at alle parter var blevet indkaldt til og derfor bekendt med afholdelsen af vejsynet, og at de havde haft mulighed for skriftligt at indsende en kommentar hvilket nogle af dem også havde gjort. Derfor er det kommunens opfattelse at der er foretaget tilstrækkelig partshøring i sagen.

Vejdirektoratet har i afgørelsen af 26. juni 2002 bl.a. anført at bestemmelsen i privatvejslovens § 16, stk. 1, giver endog en bedre beskyttelse af partens interesser end forvaltningslovens regler i og med at der ved et vejsyn er sikret adgang til en mundtlig drøftelse. Kommunen har således efter direktoratets opfattelse ikke i henhold til forvaltningslovens § 19, stk. 1, været forpligtet til at partshøre yderligere. I udtalelsen af 15. april 2003 til mig har direktoratet anført at privatvejslovens § 16,

stk. 1, sikrer at parten gøres bekendt med vejmyndighedens beslutningsgrundlag. I den forbindelse har direktoratet henvist til 'bemærkninger til den tidligere § 15, stk. 3, i lov nr. 288 af 7. juni 1972 (nu § 16, stk. 1.)'.

Bestemmelsen i § 15, stk. 3, i lov nr. 288 af 7. juni 1972 om private fællesveje svarer ikke som anført af Vejdirektoratet til § 16, stk. 1, i den nugældende lov, men til § 15, stk. 4. Bestemmelsen i § 16, stk. 1, har stået uændret siden lovens vedtagelse i 1972. I det lovforslag som dannede grundlag for loven (Folketingstidende 1971-72, tillæg A, sp. 365f), var der bl.a. anført følgende om de to bestemmelser:

'Ved *stk. 3* foreslås reglerne om indvarslinger til vejsynet (åstedsforretningen) moderniseret og bragt bedre i overensstemmelse med den nugældende opfattelse af det berettigede i, at den, der berøres af offentlige myndigheders afgørelser, bør have lejlighed til at sætte sig ind i foreliggende forslag og gøre sine interesser gældende, inden endelig beslutning træffes. Medens § 2 i 1865-loven overlader det til klageren selv at foretage den fornødne indvarsling af de færdselsberettigede, foreslås det nu, at kommunen skal foretage indvarslingen, hvilket skønnes mere stemmende med nutidige forhold. Indvarslingen skal efter forslaget som hidtil ske dels ved offentlig kundgørelse, dels ved særskilt indvarsling af de enkelte færdselsberettigede. Indvarslingen foreslås foretaget ved anbefalet brev, og indvarslingsfristen foreslås forlænget fra 2 dage til 2 uger, hvilket navnlig har betydning ved indvarsling af lodsejere, der ikke har bopæl ved den pågældende private fællesvej (f.eks. sommerhusejere). Da vejtilsynsmyndigheden kan inddrage andre end de færdselsberettigede under vejsynet, foreslås indvarsling ved anbefalet brev foretaget ikke alene over for de færdselsberettigede, men over for enhver, der af vejtilsynsmyndigheden agtes inddraget

under vedligeholdelses- eller istandsættelsespligten.

...

Til § 16: (udkast § 12, stk. 1 og § 13, stk. 1 og 3).

...

Om fremgangsmåden ved selve vejsynet har man alene fundet det nødvendigt at angive, at der skal gives de fremmødte lejlighed til at udtale sig samt at der skal føres en protokol over det passerede.⁷

Som det fremgår, er det i disse lovbemærkninger anført at den der berøres af vejmyndighedens forslag, bør have lejlighed til at sætte sig ind i det foreliggende forslag og gøre sine interesser gældende inden endelig beslutning træffes. Desuden er det anført at der ved vejsynet skal gives de fremmødte lejlighed til at udtale sig, samt at der skal føres en protokol over det passerede. Derimod er spørgsmålet om hvorvidt der skal gives de fremmødte lejlighed til at gøre sig bekendt med vejmyndighedens beslutningsgrundlag, ikke omtalt i lovbemærkningerne.

Jeg er enig med Vejdirektoratet i at den adgang som parterne har til på stedet at komme med oplysninger og kommentere både kommunens og andres oplysninger, ofte vil være en fordel for parterne frem for en skriftlig høring. Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at antage at reglerne om vejsyn har fortrængt forvaltningslovens regler om partshøring. Et væsentligt formål med reglerne om partshøring er at sikre at parten får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag inden sagen afgøres. Mens privatvejsloven sikrer sagens parter adgang til at kommentere en sag om istandsættelse af en privat fællesvej som behandles efter lovens afsnit II, er der hverken efter lovens ordlyd eller efter lovbemærkningerne givet parterne lejlighed til at gøre sig bekendt med det faktiske afgørelsesgrundlag. På dette punkt er parten således ikke tillagt de samme beføjel-

ser efter privatvejsloven som efter forvaltningsloven, og derfor kan det ikke antages at privatvejslovens regler om vejsyn har fortrængt forvaltningslovens regler om partshøring. Reglerne om vejsyn gælder derfor kun som et supplement til reglerne om partshøring.

Hverken i forvaltningsloven eller privatvejsloven er der taget stilling til hvilken fremgangsmåde en kommune skal anvende for at sikre at både reglerne om partshøring og reglerne om vejsyn bliver overholdt, og i praksis er det antagelig muligt at følge forskellige fremgangsmåder for at opfylde disse krav.

I en sag som den foreliggende er der f.eks. mulighed for – i sammenhæng med at der afholdes vejsyn efter privatvejslovens bestemmelser – at gennemføre en partshøring ved at de oplysninger som er omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, meddeles parterne i indkaldelsen til vejsynet som udsendes af kommunen. I den forbindelse kan kommunen fastsætte en frist for afgivelse af eventuelle partshøringssvar som gør det muligt for kommunen at overholde bestemmelsen i privatvejslovens § 16, stk. 2, hvorefter vejmyndigheden snarest muligt efter afholdelsen af vejsyn skal træffe afgørelse i sagen.

Brevet af 12. november 2001 indeholdt en henvisning til et mangeårigt problem med dårlig vedligeholdelse af vejen, men herudover indeholdt brevet ikke oplysninger om vejens tilstand. Jeg går dog ud fra at kommunen på det tidspunkt hvor brevet blev sendt ud, havde mere detaljerede oplysninger om problemet med den dårlige vedligeholdelse end dem som fremgår af dette brev, bl.a. fordi vejsynet ikke blev afholdt på initiativ af en af de vejberettigede, men på kommunens eget initiativ, og fordi der allerede tidligere havde været en sag om vedligeholdelse af vejen efter privatvejslovens afsnit III.

På vejsynet fik sagens parter lejlighed til at fremsætte en udtalelse om sagen, men der er ikke oplysninger om at kommunen fremlagde oplysninger om det faktiske afgørelsesgrundlag i sagen. Da kommunen ikke kunne udelukke at de mere detaljerede oplysninger om vejens tilstand, som jeg går ud fra at kommunen var i besiddelse af, var til ugunst for i hvert fald nogle af sagens parter, burde den have gjort dem bekendt med disse oplysninger med henblik på at de kunne indgå i grundlaget for parternes udtalelse. Det er således min opfattelse at Blåvandshuk Kommune ikke har foretaget tilstrækkelig partshøring. Endvidere er det min opfattelse at Vejdirektoratet burde have påtalt dette over for Blåvandshuk Kommune i forbindelse med direktoratets behandling af Deres klage over kommunens afgørelse.

2. Udsættelse af sagen

De har klaget over at Vejdirektoratet ikke finder at forvaltningslovens § 11 er anvendelig i sagen.

Det fremgår af De i et brev af 25. november 2001 anmodede kommunen om aktindsigt i sagen, og at kommunen traf afgørelse om vedligeholdelse af vejen den 19. december 2001 og sendte Dem kopi af akter i sagen med breve af 26. marts og 19. april 2002.

Blåvandshuk Kommune har i brev af 12. februar 2003 oplyst at Deres anmodning om aktindsigt angik de akter der kunne have hjulpet Dem med at træffe en beslutning vedrørende sagen. På det tidspunkt hvor De anmodede om aktindsigt, indeholdt den aktuelle sag om vedligeholdelse af (V)-vej imidlertid kun den indkaldelse som De og de øvrige vejberettigede havde fået tilsendt, og det var kommunens opfattelse at den ved at fremsende de akter der vedrørte den gamle sag om vedligeholdelse af vejen, kunne give Dem en forkert opfattelse af hvad vejsynet den 5. december 2001 drejede sig om. Dette hang

sammen med at den gamle sag var bygget op efter proceduren i afsnit III i privatvejsloven, mens kommunen i den aktuelle sag fulgte proceduren i lovens afsnit II. Kommunen har videre oplyst at de akter som De søgte, først kom senere – på selve dagen for vejsynet og efterfølgende. På den baggrund er det kommunens opfattelse at bestemmelsen i forvaltningslovens § 11, stk. 1, ikke var anvendelig i sagen.

Vejdirektoratet har i afgørelsen af 26. juni 2002 anført at bestemmelsen i forvaltningslovens § 11, stk. 1, ikke var anvendelig i dette tilfælde. I udtalelsen til mig i brev af 15. april 2003 har direktoratet dog anført at direktoratet må medgive at denne udtalelse er ukorrekt formuleret, og at bestemmelsen i lovens § 11, stk. 1, principielt er anvendelig. Direktoratet har videre peget på at det ifølge bestemmelsens ordlyd er en betingelse for at anvende bestemmelsen at en begæring om aktindsigt efter loven skal imødekommes. Direktoratet har desuden anført at der ifølge det oplyste ved modtagelsen af anmodningen ikke fandtes andre sagsakter på den nye del af sagen end indkaldelsen til vejsynet, som De allerede havde modtaget, og at sagsakterne på den gamle del af sagen allerede under det tidligere sagsforløb var fremsendt til Dem. Dette burde kommunen efter direktoratets opfattelse have oplyst i svaret til Dem, og svaret burde have været sendt inden ti dage efter modtagelsen af Deres anmodning om aktindsigt.

Blåvandshuk Kommunes bedømmelse af Deres anmodning om aktindsigt bygger på den opfattelse at der forelå to sager, én om istandsættelse af vejen efter reglerne i privatvejslovens afsnit III og én sag om istandsættelse af vejen efter reglerne i lovens afsnit II. Derimod synes Vejdirektoratet at gå ud fra at der kun forelå én sag om vedligeholdelse af vejen, og at denne sag bestod af en gammel del og en ny del.

Spørgsmålet om hvorvidt der forelå én eller to sager, har betydning for hvilke

sagsakter der var omfattet af Deres anmodning om aktindsigt. Hvis det må antages at der forelå to sager, og at Deres anmodning om aktindsigt kun omfattede den ene af disse sager, var der færre sagsakter som var omfattet af anmodningen om aktindsigt end hvis der kun forelå én sag.

Mens Blåvandshuk Kommune og Vejdirektoratet synes at have forskellig opfattelse af om der forelå én eller to sager angående vedligeholdelsen af vejen, giver begge myndigheder udtryk for at De tidligere havde fået tilsendt alle akter i den sag som De søgte aktindsigt i. Blåvandshuk Kommune anfører at den aktuelle sag om vedligeholdelse af (V)-vej kun indeholdt den indkaldelse som De og de øvrige vejberettigede havde fået tilsendt, mens Vejdirektoratet anfører at der ifølge det oplyste ved modtagelsen af Deres anmodning om aktindsigt ikke fandtes andre sagsakter på den nye del af sagen end indkaldelsen til vejsynet som De allerede havde modtaget, og at sagsakterne på den gamle del af sagen allerede under det tidligere sagsforløb var blevet fremsendt til Dem.

Jeg har ikke ment at der var tilstrækkelig anledning til at jeg tager stilling til om der i dette tilfælde var tale om én eller to sager om vedligeholdelse af vejen, da det ikke får betydning for bedømmelsen af om Blåvandshuk Kommune har overholdt bestemmelsen i forvaltningslovens § 11.

Forvaltningslovens §§ 11 og 16 har følgende ordlyd:

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

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens

afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

...

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

Stk. 2. Myndigheden afgør snarest, om en begæring kan imødekommes. Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

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

Stk. 4. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Bestemmelsen i § 11 gælder tilsvarende.

Stk. 5. Vedkommende minister kan fastsætte regler, der fraviger bestemmelserne i stk. 1 og stk. 4, 1. pkt.’

Ifølge § 11, stk. 1, er en myndighed der modtager en anmodning om aktindsigt fra en part i en sag, som udgangspunkt forpligtet til at udsætte afgørelsen i sagen hvis anmodningen skal imødekommes; dog er myndigheden efter § 11, stk. 2, i visse tilfælde ikke forpligtet til at udsætte afgørelsen. Disse regler medfører at myndigheden skal tage stilling til om afgørel-

sen i sagen skal udsættes, før afgørelsen bliver truffet.

Undtagelsesbestemmelsen i § 11, stk. 2, kan bl.a. anvendes hvis partens interesse i at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser der taler imod en sådan udsættelse. Det er anført i Niels Eilschou Holm, *Det kontradiktoriske Princip i Forvaltningsprocessen* (1968), s. 421, at en myndighed formentlig ikke kan afvise en parts krav om at få lejlighed til at gennemse sagens akter under henvisning til at der ikke er fremkommet noget nyt i forhold til det materiale han tidligere har gennemset, men man kan efter omstændighederne undlade at udsætte sagens afgørelse på grund af partens begæring.

Blåvandshuk Kommune burde derfor, inden kommunen traf afgørelse i sagen, have taget stilling til om der var grundlag for at undlade at udsætte afgørelsen af sagen i henhold til forvaltningslovens § 11, stk. 2. Jeg er herudover enig med Vejdirektoratet i at da Blåvandshuk Kommune ikke havde imødekommet eller afslået Deres anmodning om aktindsigt inden ti dage, burde kommunen have underrettet Dem om grunden hertil samt om hvornår afgørelsen om aktindsigt kunne forventes at foreligge, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 2.

Offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen som ændret senest ved lov nr. 429 af 31. maj 2000) indeholder i § 6, stk. 1, en regel om notatpligt som har følgende ordlyd:

'§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne.

Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.'

Blåvandshuk Kommune har i udtalelsen til mig oplyst at der på det tidspunkt hvor De anmodede om aktindsigt, ikke befandt sig andre dokumenter på sagen end indkaldelsen til vejsynet. Indkaldelsen nævnte et mangeårigt problem med dårlig vedligeholdelse af vejen, men indeholdt herudover ingen oplysninger om sagens faktiske omstændigheder. Som tidligere nævnt går jeg ud fra at kommunen på det tidspunkt hvor indkaldelsen til vejsynet blev sendt ud, havde mere detaljerede oplysninger om problemet med den dårlige vedligeholdelse, men blot ikke havde skrevet oplysningerne ned i et dokument i sagen. Derfor burde kommunen have nedfældet disse oplysninger skriftligt i sagen således at De havde mulighed for at få aktindsigt i oplysningerne. Jeg anser det for beklageligt at Blåvandshuk Kommune tilsidesatte reglen om notatpligt.

3. Besvarelse af Deres skriftlige spørgsmål

I brev af 19. november 2001 skrev De bl.a. følgende til Blåvandshuk Kommune:

'Hvad drejer sagen sig om? Hvad har foranlediget indkaldelsen? Er der tale om en beskeden vedligeholdelse, eller er der tale om et millionprojekt? Hvilken vejstrækning er der tale om? Hvor mange meter? Hvad er den forventede pris for opgaven? Er der tale om den tidligere omtalte 'permanente istandsættelse'?

Blåvandshuk Kommune svarede i brev af 23. november 2001 at Deres spørgsmål ville blive behandlet ved vejsynet, jf. privatvejslovens § 16, stk. 1.

I udtalelsen til mig har Blåvandshuk Kommune anført at det De ønskede svar på inden vejsynet, var en direkte løsningsmodel hvor både materialevalg, omfang, pris mv. var oplyst. Kommunen havde forståelse for Deres ønske, men mente at det ville være en overtrædelse af loven at

imødekomme det. Kommunen har i den forbindelse henvist til at det fremgår af privatvejslovens § 16, stk. 2, at valg af løsningsmodel først måtte foretages efter vejsynet. Ganske vist fremgår det af lovens § 59, stk. 2, at vejmyndigheden (kommunen) kan gøre enhver som vil blive berørt af den påtænkte beslutning, bekendt med indholdet af denne. Denne bestemmelse kan imidlertid kun anvendes ved afgørelser der træffes efter lovens afsnit III om private fællesveje i byer og bymæssige områder, og i denne sag skulle reglerne i lovens afsnit II om private fællesveje på landet følges.

I afgørelsen af 26. juni 2002 har Vejdirektoratet anført at Blåvandshuk Kommune ikke inden vejsynet havde været i stand til at besvare spørgsmål om istandsættelsens art og størrelse idet disse spørgsmål først ville blive afgjort på vejsynet på grundlag af lodsejernes udtalelser ved vejsynet. Videre anføres det at Vejdirektoratet med hensyn til formålet med vejsynet har noteret at kommunen i brev af 12. november 2001 med indvarsling til vejsynet har angivet at vejsynet afholdtes 'med henblik på at løse det mangeårige problem med dårlig vedligeholdelse af den private fællesvej (V)'. På denne baggrund fandt Vejdirektoratet ikke at der var sket tilsidesættelse af kommunens informations- og oplysningspligt efter forvaltningslovens § 7.

Vejdirektoratet har anført i brev af 15. april 2003 til mig at Blåvandshuk Kommune efter direktoratets opfattelse havde skønnet at Deres henvendelser med henblik på at få oplyst hvad sagen drejede sig om, var 'chikanehenvendelser' som det ikke var fornødent at svare på. Videre anførte Vejdirektoratet at dette skøn kan Vejdirektoratet ikke tage stilling til efter privatvejslovens § 7, stk. 1.

Ved bedømmelsen af om Blåvandshuk Kommune i tilstrækkelig grad har svaret på spørgsmålene i Deres brev af 19. no-

vember 2001, må det indledningsvis afklares om Deres henvendelse havde karakter af chikane.

Hvis en borgers henvendelse til en myndighed betragtes som udslag af chikane, kan det medføre at henvendelsen ikke besvares. Derfor er det væsentligt at en sådan opfattelse af en borgers henvendelse har grundlag i sagens faktiske omstændigheder. Imidlertid har Blåvandshuk Kommune hverken i sine breve til Vejdirektoratet eller i udtalelsen til mig givet udtryk for at den anså Deres henvendelser for at have karakter af chikane. Tværtimod har kommunen i udtalelsen til mig anført at kommunen havde forståelse for Deres ønske om at få svar på de nævnte spørgsmål inden vejsynet, men kommunen mente imidlertid at det ville være en overtrædelse af privatvejsloven at imødekomme ønsket. Der er heller ikke i de sagsakter jeg har modtaget fra Vejdirektoratet, grundlag for denne opfattelse.

Jeg må derfor lægge til grund at Vejdirektoratets opfattelse hvorefter Blåvandshuk Kommune havde skønnet at Deres henvendelser med henblik på at få oplyst hvad sagen drejede sig om, var 'chikanehenvendelser', var uden grundlag i sagens oplysninger. Dette anser jeg for beklageligt, og jeg har i forlængelse heraf overvejet om denne opfattelse fik betydning for myndighedernes behandling af sagen.

I udtalelsen af 15. april 2003 har Vejdirektoratet anført at det nævnte skøn ifølge hvilket Deres henvendelser med henblik på at få oplyst hvad sagen drejede sig om, var 'chikanehenvendelser' som det ikke var fornødent at svare på, kunne direktoratet ikke tage stilling til efter privatvejslovens § 7, stk. 1. Dette fremgår derimod ikke af afgørelsen af 26. juni 2002. Tværtimod tog Vejdirektoratet i denne afgørelse stilling til om kommunen havde overholdt reglerne om vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Da Vejdirektoratets opfattelse hvorefter Blåvandshuk Kommune havde skønnet at Deres henvendelse havde karakter af chikane, tilsyneladende ikke havde betydning for hverken direktoratets eller kommunens afgørelse i sagen, har jeg besluttet ikke at foretage mig yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Det næste spørgsmål i sagen er om det som anført af Blåvandshuk Kommune ville være i strid med bestemmelserne i privatvejsloven hvis kommunen havde besvaret spørgsmålene i Deres brev af 19. november 2001 inden vejsynet var afholdt.

Blåvandshuk Kommune har som begrundelse for sin opfattelse henvist til forskellen på den fremgangsmåde som er foreskrevet i privatvejslovens § 16, stk. 2, og den fremgangsmåde som er foreskrevet i samme lovs § 59, stk. 2.

§ 16 er gengivet ovenfor, s. (...), og lovforarbejderne til § 16, stk. 1 (og 2), er gengivet ovenfor, s. (...). § 59 har følgende ordlyd:

‘§ 59. Før vejmyndigheden efter § 57, jf. § 58, træffer beslutning om udførelse af vedligeholdelse eller istandsættelse af en privat fællesvej som et samlet arbejde, skal enhver, som vil blive berørt af beslutningen, indkaldes med mindst 2 ugers varsel til vejsyn eller andet møde, hvor der gøres rede for den påtænkte beslutning, herunder om fordelingen af udgifterne ved arbejdet. På mødet fastsætter vejmyndigheden en frist på ikke under 3 uger for adgang til over for vejmyndigheden at fremkomme med indsigelser mod den påtænkte beslutning eller ændringsforslag. Over det ved mødet passerede føres en protokol.

Stk. 2. I stedet for at foretage indkaldelse som nævnt i stk. 1 kan vejmyndigheden gøre enhver, som vil blive berørt af den påtænkte beslutning, bekendt med indholdet af denne. I meddelelsen fastsættes en frist på ikke under 3 uger for adgang til

over for vejmyndigheden at fremkomme med indsigelser og ændringsforslag.

Stk. 3. Endelig beslutning kan først træffes, når de i stk. 1 og 2 omhandlede frister er udløbet. Om beslutningen sendes så vidt muligt meddelelse til enhver, der berøres af beslutningen.

Stk. 4. Vejmyndighedens beslutning efter stk. 1-3 kan indeholde nærmere bestemmelser om snerydning m.v. af vejen i overensstemmelse med lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje.’

I lovforarbejderne til § 59, stk. 2 (Folkeetingstidende 1971-72, tillæg A, sp. 393) er bl.a. anført følgende:

‘Da det i almindelighed må anses for lige så betryggende, at grundejerne skriftligt bliver gjort bekendt med vejtilsynsmyndighedens påtænkte beslutning, som at dette sker ved et vejsyn, foreslås det i stk. 2, at vejtilsynsmyndigheden kan vælge at gøre lodsejerne bekendt med den påtænkte beslutning ved anbefalet brev.’

Som det fremgår af Blåvandshuk Kommunes udtalelse, er § 16 placeret i privatvejslovens afsnit II om private fællesveje på landet, mens § 59 er placeret i lovens afsnit III om private fællesveje i byer og bymæssige områder. Selv om de begge drejer sig om vejsyn, er der flere forskelle mellem dem. For det første er der den forskel at det fremgår af § 59, stk. 1, at vejmyndigheden på vejsynet skal gøre rede for den påtænkte beslutning, herunder om fordelingen af udgifterne ved arbejdet, mens der ikke stilles et sådant krav i § 16. For det andet skal vejmyndigheden på et vejsyn som afholdes efter § 59, fastsætte en frist på ikke under tre uger for adgang til over for vejmyndigheden at fremkomme med indsigelser mod den påtænkte beslutning eller ændringsforslag, mens § 16 ikke indeholder en regel om en frist for indsigelser eller ændringsforslag. § 16 foreskriver tværtimod at vejmyndigheden træffer beslutning snarest muligt efter forhandlingens afslutning. For det tredje er der den

forskel at § 16, stk. 2, gør det nødvendigt at afholde vejsyn inden en afgørelse kan træffes, mens § 59, stk. 2, som et alternativ til vejsyn giver vejmyndigheden mulighed for at give dem som berøres af afgørelsen, skriftlig meddelelse om indholdet af den påtænkte beslutning og samtidig fastsætte en frist på ikke under tre uger for adgang til over for vejmyndigheden at fremkomme med indsigelser mod den påtænkte beslutning eller ændringsforslag.

Selv om der således er flere forskelle på de regler om vejsyn som er fastsat i henholdsvis afsnit II og III i privatvejsloven, er der efter min opfattelse ikke grundlag for at antage at vejmyndigheden er afskåret fra at give en af de berørte parter oplysning om den påtænkte beslutning når vejsynet afholdes efter reglerne i afsnit II. Den omstændighed at reglerne i § 59 stiller krav om hvilke oplysninger vejmyndigheden af egen drift skal udlevere til de berørte parter, mens § 16 ikke stiller sådanne krav, indebærer ikke at vejmyndigheden ved et vejsyn der afholdes efter § 16, er afskåret fra efter anmodning at udlevere oplysninger til de berørte parter inden vejsynet. Særlig om bestemmelsen i § 59, stk. 2, bemærkes at den tager sigte på den situation hvor afgørelsen træffes uden forudgående vejsyn efter reglerne i lovens afsnit III. Denne regel omfatter således ikke et tilfælde som det foreliggende hvor der afholdes vejsyn efter reglerne i lovens afsnit II og vejmyndigheden inden vejsynet får en anmodning fra en af de berørte parter om oplysninger om sagen. Om vejmyndigheden har mulighed for eller pligt til at imødekomme en sådan anmodning, kan derfor ikke afgøres på grundlag af en modsætningslutning fra reglen i § 59, stk. 2. Da bestemmelsen i § 16 heller ikke indeholder regler om dette spørgsmål, må det afgøres på grundlag af forvaltningsrettens almindelige regler.

Forvaltningsloven indeholder følgende bestemmelse i § 7, stk. 1:

‘§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.’

Den vejledningspligt som påhviler forvaltningsmyndigheder efter § 7, stk. 1, udløses ved at en part i en afgørelsessag retter henvendelse til myndigheden, men herudover påhviler der forvaltningsmyndigheder en mere vidtgående pligt til af egen drift at vejlede parten om forhold af betydning for dennes retsstilling. Der henvises i den forbindelse til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret; retssikkerhed, proces, sagsbehandling (2001), s. 258ff.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, 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.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, indebærer efter min opfattelse ikke at vejmyndigheden er forpligtet til efter anmodning fra en af de berørte parter i en sag der behandles efter reglerne i privatvejslovens afsnit II, at give denne en redegørelse for den påtænkte beslutning af den karakter som fremgår af § 59. Da forvaltningsloven har karakter af en minimumslov, er vejmyndigheden på den anden side ikke afskåret fra at give borgeren en sådan redegørelse. Det er dog min opfattelse at Blåvandshuk Kommune i hvert fald efter god forvaltningsskik burde have oplyst Dem om at der var tale om en genoptagelse af den gamle sag hvor kommunen så sig nødsaget til at annullere den trufne beslutning om istandsættelse af vejen, da den procedure kommunen havde anvendt i sagen, ikke kunne anvendes for så vidt angår private fællesveje på landet, jf. kommunens brev af 8. august 2001. Endvidere mener jeg at Blåvandshuk Kommune burde have meddelt Dem at

kommunen ikke var i stand til at give Dem oplysninger om materialevalg, pris mv. da disse spørgsmål ikke var afklaret på daværende tidspunkt. Jeg anser det for beklageligt at Blåvandshuk Kommune ikke gav Dem disse oplysninger.

4. Tidspunktet for afholdelse af vejsynet

Privatvejsloven indeholder ikke regler om på hvilket tidspunkt et vejsyn skal gennemføres. Det er således op til vejmyndigheden at bedømme hvilket tidspunkt der er mest hensigtsmæssigt. Blåvandshuk Kommune har i brev af 12. februar 2003 til mig oplyst at kommunen fra tidligere møder af denne art har erfaring for at det er mest hensigtsmæssigt at afholde disse på hverdage og ikke i en weekend.

Jeg mener ikke der er grundlag for at kritisere at Blåvandshuk Kommune ikke imødekom Deres ønske om at flytte tidspunktet for afholdelsen af vejsynet, ligesom der ikke er grundlag for at kritisere at Vejdirektoratet i forbindelse med behandlingen af Deres klage over Blåvandshuk Kommunes afgørelse af 19. december 2001 ikke fandt at kommunen var forpligtet til at imødekomme Deres ønske om at ændre tidspunktet for afholdelsen af vejsynet.

5. Konklusion

Sammenfattende anser jeg det for beklageligt at Blåvandshuk Kommune ikke foretog tilstrækkelig partshøring i sagen, og at Vejdirektoratet ikke påtalte dette over for kommunen. Endvidere burde Blåvands-

huk Kommune, inden kommunen traf afgørelse i sagen, have taget stilling til om der var grundlag for at undlade at udsætte afgørelsen af sagen. Da Blåvandshuk Kommune ikke havde imødekommet eller afslået Deres anmodning om aktindsigt inden ti dage, burde kommunen have underrettet Dem om grunden hertil samt om hvornår afgørelsen om aktindsigt kunne forventes at foreligge.

Jeg anser det endvidere for beklageligt at Vejdirektoratet lagde til grund at Blåvandshuk Kommune havde skønnet at Deres henvendelser med henblik på at få oplyst hvad sagen drejede sig om, var 'chikanehenvendelser'. Desuden burde kommunen have oplyst Dem om at der var tale om en genoptagelse af den gamle sag hvor kommunen så sig nødsaget til at annullere den trufne beslutning om istandsættelse af vejen, da den procedure kommunen havde anvendt i sagen, ikke kunne anvendes for så vidt angår private fællesveje på landet, og kommunen burde have meddelt Dem at den ikke var i stand til at give Dem oplysninger om materialevalg, pris mv. da disse spørgsmål ikke var afklaret på daværende tidspunkt. Jeg anser det for beklageligt at Blåvandshuk Kommune ikke gav Dem disse oplysninger.

Jeg har gjort Vejdirektoratet og Blåvandshuk Kommune bekendt med min opfattelse."

NOTER: (*) FOB 1979, s. 288, og FOB 1999, s. 457.

Udenrigsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 12 sager inden for Udenrigsministeriets sagsområde. 9 af disse sager blev afvist.

De resterende 3 sager blev realitetsbehandlet: 2 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. 1 af sagerne gav anledning til kritik.

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	2	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Undervisningsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 44 sager inden for Undervisningsministeriets sagsområde. 32 af disse sager blev afvist.

De resterende 12 sager blev realitetsbehandlet. 10 af de realitetsbehandlede sager handlede om afgørelser og 2 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. 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. 26, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 17-1: Afskedigelse af fuldmægtig på grund af manglende samarbejdsvilje og -evne. Forflyttelse. Partshøring. Afgørelsens meddelelse. Begrundelse

Institutionsstyrelsen

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

1 sag fra Institutionsstyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 17-2: Afskedigelse efter anonyme elevevalueringer. Ombudsmandsprøvelse

Ankenævnet for Uddannelsesstøtte

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

*Uddannelses-
styrelsen*

	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>

Et universitet

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

Sagen er optaget i denne beretning:

Sag nr. 17-3: Manglende besættelse af lektorat. Ytringsfrihed. Officialprincippet

17-1. Afskedigelse af fuldmægtig på grund af manglende samarbejdsvilje og -evne Forflyttelse. Partshøring. Afgørelsens meddelelse. Begrundelse

Ansættelses- og arbejdsret 2.7. – Forvaltningsret 1133.1 – 114.1 – 114.3 – 114.5 – 2.2.

En tidligere fuldmægtig i Undervisningsministeriet klagede til ombudsmanden over at han var blevet afskediget. Han klagede endvidere over forløbet op til afskedigelsen der indebar at han i første omgang var blevet omplaceret til en styrelse under ministeriet med en prøvetid på 6 måneder. Vilkkårene for omplaceringen var at hvis styrelsen efter prøvetiden afgav en positiv udtalelse, kunne den pågældende blive i styrelsen på almindelige vilkkår. Hvis styrelsens udtalelse var negativ, var Undervisningsministeriet indstillet på at afskedige ham idet det var udelukket at han kunne vende tilbage til departementet. Da styrelsen efter endt prøvetid ikke ønskede at fuldmægtigens ansættelsesforhold skulle fortsætte på grund af manglende samarbejdsvilje og -evne, meddelte ministeriet at man var indstillet på at afskedige ham. Der blev herefter indgået en fratrædelsesaftale mellem fuldmægtigen, hans organisation og ministeriet.

Vedrørende omplaceringen til styrelsen udtalte ombudsmanden at fuldmægtigens omplacering indebar så væsentlige ændringer i hans hidtidige ansættelsesforhold at der var tale om forflyttelse. En sådan beslutning anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Forflyttelsen indebar en uansøgt afskedigelse af fuldmægtigen fra hans hidtidige stilling. Undervisningsministeriet burde derfor forud for beslutningen om at omplacere ham have partshørt ham i overensstemmelse med den ulovbestemte partshøringspligt der gælder ifølge retspraksis og ombudsmandspraksis for visse afgørelser om uansøgt afskedigelse af ansatte i forvaltningen. Efter ombudsmandens opfattelse var det endvidere beklageligt at fuldmægtigen ikke var blevet meddelt en skriftlig afgørelse der indeholdt den nærmere begrundelse for den uansøgte afskedigelse fra hans hidtidige stilling, jf. forvaltningslovens § 24, jf. § 22.

Vedrørende den endelige afskedigelse fra Undervisningsministeriet udtalte ombudsmanden at beslutningen fremtrådte som truffet efter aftale. En beslutning om uansøgt afskedigelse kræver at der meddeles den ansatte en egentlig afgørelse der skal være skriftlig. Afskedigelsen kan således ikke indtræde automatisk på grundlag af en aftale. Efter ombudsmandens opfattelse var det beklageligt at fuldmægtigen ikke var blevet meddelt en skriftlig afgørelse vedrørende den endelige afskedigelse og dermed heller ikke den nærmere begrundelse for afskedigelsen i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24, jf. § 22.

Da Undervisningsministeriet havde udtalt at man var indstillet på at give fuldmægtigen en begrundelse for afgørelsen om omplacering og afgørelsen om den endelige afskedigelse, bad ombudsmanden ham rette henvendelse til ministeriet såfremt han fortsat ønskede en begrundelse for afgørelserne. (J.nr. 2000-3309-813).

Det fremgik af sagen at A blev ansat i Undervisningsministeriet den 1. juli 1987 som fuldmægtig. I midten af 1998 skulle der gennemføres en ny struktur i ministeriet.

Af notat af 12. juni 1998 vedrørende procedure for placering af medarbejdere i den nye struktur fremgik at alle medarbejdere skulle have mulighed for at følge deres ar-

bejdsopgaver og placeres i den styrelse/departmentet hvor hovedparten eller en væsentlig del af deres arbejdsopgaver skulle løses fremover. A ønskede placering i en styrelse hvortil hans sagsområder var blevet overflyttet, men det skete ikke.

I brev af 29. september 1998 skrev A bl.a. følgende til Undervisningsministeriets sekretariatskontor:

"Efter at have erfaret, at jeg ikke skulle flyttes fra kontoret, gav kontorchef (B) endda udtryk for, at han ligesom jeg beklagede, at jeg ikke kunne komme fra kontoret. Dette gjorde han endda på en ikke særlig høflig måde i døråbningen ind til mit kontor i fuld offentlighed.

Dette udtryk for social kejthed fra (B)'s side, der desværre ikke er det eneste eksempel på manglende sans for at omgå sine medarbejdere, har selvfølgelig accentueret mit ønske om at forlade hans kontor, hvorfor jeg inden fristen udløber, hermed fornyer mit ønske om flytning".

I et brev dateret november 1998 meddelte Undervisningsministeriet A at hans tjenestested nu var et nærmere angivet kontor i X-styrelsen. Dette betød ikke i realiteten at hans tjenestested blev ændret, men at kontoret havde fået en ny betegnelse efter omstruktureringen.

Den 30. november 1998 var A indkaldt til en samtale på direktør C's kontor og havde som bisidder tillidsrepræsentant D. Af notits vedrørende samtalen fremgår bl.a. følgende:

"Direktør (C) indledte med at tilkendegive, at mødet skyldtes, at ledelsen finder, at (A) må tildeles en formel advarsel som følge af, at han ved to lejligheder senest den 25. november d.å. er mødt hen ved 2 timer for sent under påberåbelse af togforsinkelser af et omfang, som efterfølgende har kunne dementeres af DSB, og at han har holdt fridage uden aftale med sin kontorchef, samt at han har optrådt respektløs overfor sin kontorchef.

Direktør (C) omdelte et udkast til en formel advarsel og spurgte efter en læsepause, om (A) havde principielle indvendinger mod at modtage advarslen.

(A) og tillidsrepræsentant (D) protesterede mod advarslen og tilkendegav, at en eventuel advarsel efter deres opfattelse ville kunne modvirke (A)'s principale ønske om intern rokering til et andet arbejdssted. Et ønske som de antog, at ledelsen i (Y)-afdeling deler.

Direktør (C) bemærkede, at en advarsel omvendt også ville kunne bane vejen for en flytning, nemlig efter reglerne om omplacering.

Tillidsrepræsentant (D) bestred, at reglerne om omplacering kunne være et egnet instrument i den givne situation fordi bedømmelsen af (A) på et andet ansættelsessted ville blive forstyrret af en usikkerhed som følge af strukturomlægningen i ministeriet.

Direktør (C) tilkendegav, at disse indvendinger ikke ville afholde ledelsen fra at give den påtænkte advarsel. Han gik herefter over til at omtale at (A) to gange tidligere i sin karriere i ministeriet (1990 og 1994) har fået alvorlige påtaler eller 'advarsler', hvoraf den første havde ført til en omplacering med påfølgende positiv bedømmelse medens den anden var tildelt lokalt af kontorchefen (B) under en drøftelse med bisidder (...-tillidsrep). I betragtning af den tid der er hengået siden da vil disse begivenheder dog ikke blive tillagt selvstændig betydning på nuværende tidspunkt.

(A) fandt, at han kun var kommet 1-1½ time for sent den 25. november samt, at det ikke ville kunne tilbagevises, at forsinkelsen skyldtes trafikale forstyrrelser som følge af stærkt snefald i (...)området natten til den 25. Han oplyste, at han ca. kl. 9 på (...) St. var stået på toget fra Klampenborg i den tro, at toget ville føre ham til København H. for dog senere at opdage, at han var på vej mod Vanløse. Dette havde samlet forsinket ham så meget, at han først var fremme på kontoret ca. kl. 10.30.

...

Direktør (C) tilkendegav, at (A) under en så stor forsinkelse og med sin viden om, at hans kontorchef og kolleger ofte har 'været efter ham' på grund af uvarslet udeblivelse og uregelmæssigt fremmøde burde have ringet besked. F.s.v. angår togforsinkelsen havde DSB overfor kontorchef (B)/(...) tilkendegivet, at der ikke havde været forsinkelser på linien med afgang fra (...) ca. kl. 9, som kunne begrunde mere end nogle få minutters forsinkelse.

(A) medgav, at han var kommet for sent, og at det sker for ham af og til som for alle andre. Han angav, at han altid får indhentet det forsømte og løser sine opgaver til tiden og med god kvalitet.

Tillidsrepræsentant (D) støttede (A) i, at det ikke er i overensstemmelse med de almindelige AC-arbejdsvilkår at stille krav om punktligt fremmøde til en bestemt daglig mødetid, når blot arbejdet udføres, og det sker inden for de almindelige og fleksible tidsrammer, som overenskomsten forudsætter. Han spurgte, om der var papir på anklagerne om gentagne udeblivelser/forsinkelser og uretmæssig ferieafholdelse.

Kontorchef (B) oplyste, at det i perioder er noteret, hvornår (A) er kommet og gået for dermed at søge at afhjælpe problemerne, også de kollegiale problemer i kontoret med hensyn til (A)'s mødetider, og at det er sket ved at (A) har 'meldt sig' i forkontoret. Ferieregistreringen viser også et stort antal enkeltdage eller halve dage og det fremgår af feriedagene, at de næsten undtagelsesfrit er udfyldt efter afholdelsen af feriedagene. (A) er ofte blevet foreholdt sin uacceptable adfærd på dette punkt.

...

Direktør (C) spurgte om (A) kunne vedkende sig punktet om respektløs optræden.

Det bekræftede (A) dog med den tilføjelse, at kontorchefen selv havde givet anledning til det, idet han havde forhørt sig om (A)'s forsinkelse samme morgen i et barsk tonefald. (A) beklagede, at han havde optrådt re-

spektløs, men fandt dog, at han havde haft grund til det."

I brev af 2. december 1998 til A skrev Undervisningsministeriet bl.a. således:

"Formel advarsel

Med baggrund i din adfærd i den senere tid i det tidligere (...) kontor og (...) kontor for (...) tildeles du herved en formel advarsel begrundet i manglende samarbejdsvilje og -evne.

Dette har givet sig udtryk ved

- at du ved mindst to lejligheder, senest d. 25/11 d.å. er mødt op til 2 timer for sent på arbejde under påberåbelse af togforsinkelser, hvis af dig påberåbte omfang efterfølgende har kunnet dementeres af DSB,
- at du uden forudgående aftale med din kontorchef har tiltaget dig ferie,
- at du har optrådt respektløst over for din kontorchef.

Da disse forhold, der har medført en betydelig belastning for kontorets og områdets opgaveløsning, nok kunne give anledning til stærkere sanktioner end en formel advarsel, gøres du udtrykkeligt opmærksom på, at gentagelsestilfælde vil nødsage (Y)-afdeling til at indstille dig til afsked."

Ved brev af 4. december 1998 orienterede direktør C ministeriets sekretariatskontor om advarslen og anførte at den alene vedrørte A's samarbejdsvilje og -evne og ikke kvaliteten af hans arbejde. Samtidig bad C sekretariatskontoret om at medvirke til at sikre at A snarest blev flyttet "til en anden enhed i ministeriet, eventuelt som led i en omplaceringsordning".

Af et notat af 16. april 1999 - der var udfærdiget af kontorchef E i Z-styrelsen og vedrørte A's eventuelle overførsel til styrelsen - fremgår bl.a. følgende:

"Nuværende situation:

(A) og nuværende chef, (B) har samarbejdsproblemer. Har bl.a. resulteret i skriftlig advarsel 2. december 1998, hvilket førte til aftale om omplacering, så (A) kunne 'få en ny chance'.

Samtale:

14. april 1999 gennemførte (...),(...) og kontorchef i (Z)-styrelsen (E) en samtale med (A). Indtrykket fra samtalen var positivt. (A) virker åben og oprigtigt interesseret i at skabe en løsning på den nuværende situation.

Faglig bedømmelse:

Efter samtalen mellem (B) og undertegnede blev (A) karakteriseret som 'en dygtig fyr – juridisk fagligt' og 'hurtig i hovedet'. Det er en karakteristik, som samtalen med (A) bekræftede.

Baggrund for samarbejdsproblemer:

Undertegnede har haft en længere samtale med (B) 14. april 1999. (B) beskriver en situation, hvor (A) kan have vanskeligt ved at tilpasse sig det sociale miljø i en enhed og kan have vanskeligt ved relationen til både kolleger og leder. Den konkrete beskrivelse antydede en til tider illoyal og intrigant opførsel. Omvendt var indtrykket fra samtalen med (A), at der kan være tale om en situation, hvor 'kemien' ikke har passet mellem (A) og kontorchef. Der kan således alene være tale om en uheldig person-konstellation. Dog skulle (A) tidligere have været omplaceret ved overførsel fra (...) i 1991/92. Derfor er der bestemt indikation for, at (A) under bestemte betingelser kan have tilpasningsproblemer.

Problembekendthed:

Udgangspunktet for samtalen med (A) var, at han selv skulle demonstrere en vis grad af problembekendthed. Er denne ikke tilstede, vil der ikke være grundlag for efterfølgende dialog omkring en problemløsning og det vil derfor være udsigtsløst at tilvejebringe 'en ny chance'. I kraft af, at problemet ikke objektivt kan konstateres, kan der selvfølgelig ikke forlanges en sådan problembekendthed fra (A). I en indledende telefonsamtale angav (A), at overflytningen havde karakter af et turnustilbud, dvs. en betydelig fordrejning af de faktiske omstændigheder. Da han efterfølgende ved samtalen i (Z)-styrelsen blev konfronteret med oplysningen om tidligere advarsel og samarbejdsproble-

mer, forekom dialogen relevant – dog med tendens til virkelighedsomskrivninger og selektiv hukommelse.

Konklusion, indstilling:

Indtrykket af (A) er positivt, men det kan ikke afvises, at han meget let får samarbejdsproblemer. Det giver dog ikke grundlag for en negativ indstilling. Det indstilles derfor, at (A) tilbydes en overflytning til (Z)-styrelsen.

Betingelser:

Omlacering kan ske snarest under hensyn til opgaveaflevering i (X)-styrelsen og mulighed for fysisk placering i (Z)-Styrelsen. Sidstnævnte kan ske 24. april 1999 under forudsætning af, at barselsvikarstilling, der pt. er under besættelse ikke er besat på det tidspunkt. Da stillingen må forventes besat snarest, er der først mulighed for fysisk (anstændig) placering efter 17. maj 1999.

Det oprindelige oplæg til overflytningen har været, at lønsummen følger (A) ½ år, hvorefter der tages stilling til situationen i forbindelse med vurdering af (A)'s arbejds-situation. Udgangspunktet for at anbefale (A) en stilling i (Z)-styrelsen er imidlertid, at lønsummen følger (A) tidsubegrænset, men at der sker en tilbageførsel af lønsummen i forbindelse med (A)'s eventuelle fratræden fra stilling i (Z)-styrelsen.

Der foretages bedømmelse af (A) inden udgangen af det ½ års prøvetid. En negativ bedømmelse skal give mulighed for umiddelbar tilbageførsel til (X)-styrelsen eller afskedigelse fra (Z)-styrelsen/Undervisningsministeriet."

Den 21. april 1999 blev der afholdt en samtale med A i ministeriets sekretariatskontor. Af referat af samtalen fremgår bl.a. følgende:

"Administrationschef (F) meddelte, at sekretariatskontoret kunne konstatere, at

– det trods mange forsøg både fra (A) (ansøgninger om turnus, på interne opslag og i forbindelse med strukturændringen) og fra sekretariatskontoret ikke er lykkedes, at finde et nyt tjenestested i UVM.

- der i slutningen af 1998 har været afholdt en lokal advarselssamtale, som ikke er blevet fulgt op af sekretariatskontoret

På den baggrund er det sekretariatskontorets opfattelse, at det ikke er eller vil være muligt, at finde et nyt tjenestested i UVM, og at tjenesten i kontorchef (B)'s kontor ikke kan fortsætte.

For kort tid siden kom så muligheden for en placering i (Z)-styrelsen. Der har for nyligt været afholdt ansættelsessamtale, og styrelsen har meddelt sekretariatskontoret, at man gerne vil ansætte (A).

Det er mellem Sekretariatskontoret og (Z)-styrelsen aftalt, at

- styrelsen efter et halvt års ansættelse skal afgive en udtalelse om (A). Er udtalelsen positiv fortsætter ansættelsesforholdet uden tidsbegrænsning. Er udtalelsen negativ ophører ansættelsen i (Z)-styrelsen.
- ansættelsen i (Z)-styrelsen betragtes som et udlån fra ministeriet, og lønudgiften afholdes af UVM.

Ovenstående indebærer, at

- (A) formelt fortsætter med at være ansat i UVM, og iøvrigt ved flytningen til (Z)-styrelsen opfylder kravene til turnustillæg og derfor fra 15. maj 1999 oppebærer turnustillæg.
- en positiv udtalelse efter 6 måneder betyder, at ansættelsen i styrelsen fortsætter uden tidsbegrænsning. Da en placering i UVM, må anses for udelukket vil en negativ udtalelse efter 6 måneders forløb føre til, at sekretariatskontoret må indkalde til en afskedigelsessamtale."

I brev af 23. april 1999 til A skrev Undervisningsministeriet bl.a. således:

"Herved bekræftes, at dit tjenestested som aftalt ændres til (Z)-styrelsen med virkning fra den 15. maj 1999.

Din løn vil indtil videre blive udbetalt fra Undervisningsministeriet, således at din lønseddel bliver sendt til din private bopæl.

Da flytningen betyder, at du er på 3. turnussted, er du fra samme dato berettiget til at oppebære turnustillæg."

Det fremgår af sagen at A som planlagt påbegyndte arbejdet i Z-styrelsen den 17. maj 1999.

Af et notat af 11. august 1999 – der var udfærdiget af kontorchef E og lagt på A's personalesag – fremgår bl.a. følgende:

"I forbindelse med medarbejderudviklingssamtale har vi drøftet (A)'s mødetidspunkter. Udgangspunktet er jf. flex-reglerne, at man senest møder 9:15 medmindre der er truffet aftale om andet.

(A) møder typisk senere. I perioden fra 19. juli 1999 til 10. august 1999 har mønstret været følgende (se også vedlagte udskrifter fra flex-system):

- 8 dage mødt for sent uden årsagsangivelse på flex-system
- 3 dage mødt for sent med angivelse af 'barn syg' som årsag
- 2 dage mødt for sent med angivelse af '1/4 flex-dag' som årsag
- 2 dage mødt rettidigt

Både i denne periode og tidligere har (A) typisk forklaret årsagen som *togetforsinkelser*. Det generelle mønster samt de forholdsvis lange overskridelser ud over det almindelige mødetidspunkt har medført, at jeg klart gav udtryk for, at denne forklaring ikke var gangbar. Jeg gav ligeledes udtryk for, at denne type forklaringer undergravede hans troværdighed – også på andre områder.

Jeg gav herefter (A) 2 valgmuligheder: Enten skal han fremover møde til tiden eller også skulle han præsentere mig for årsagen til de sene mødetidspunkter, hvorefter der kunne tages stilling til, hvorvidt han kunne opnå en individuel aftale.

(A) gav udtryk for, at den reelle årsag var, at han typisk var den, der sendte familien afsted om morgenen og derfor kom sidst ud af døren. Normalt på et tidspunkt, hvor han i princippet skulle kunne nå at møde til tiden. Erkendte dog, at det var betinget af meget optimale transportforhold.

(A) ønsker ikke en individuel aftale. Derfor blev aftalen, at han fremover sørger for at møde til tiden og at midlet til dette er, at han

ændrer sit tidsskema og familieforpligtelser om morgenen.

I samtalen understregede jeg, at kardinalpunktet i dette spørgsmål ikke nødvendigvis er mødetidspunktet, men derimod opretholdelsen af en gensidig ærlighed og troværdighed.”

Af et notat af 26. august 1999 – også udfærdiget af kontorchef E og lagt på A's personalesag – fremgår følgende:

”Mundtlig advarsel til (A) (...):

I notat af 11. august 1999 til personalesag beskrives en samtale mellem undertegnede og (A) vedr. for sene mødetidspunkter.

I forbindelse med møde 26. august 1999, kl. 9:00 i (Z)-styrelsen med eksterne mødedeltagere (Departementet) mødte (A) kl. 9:05. På det tidspunkt var mødet startet – der var givet en kort indledning om mødets formål og præsentationsrunde var næsten afsluttet.

(A) fik efterfølgende en mundtlig advarsel. Følgende blev påtalt:

- Han møder for sent – 9:05 – efter at mødet er startet.
- Han møder op med kuglepen, men uden papir.
- Han låner papir af en anden deltager, men noterer i øvrigt intet under mødet.
- Han burde på forhånd gøre sig klart, at mødets emne kan føre til hans aktive opfølgning. Da mødets tema var (...), hvilket kan føre til lovinitiativer, har han to answersområder, som placerer ham centralt i dette arbejde (...).
- Da ansvaret for mødet ligger i kontoret, stiller han sig ikke til rådighed til forberedelsen. Man kunne forvente, at han ville være tilstede ca. 8:45. Det skal dog tilføjes, at han ikke var pålagt et ansvar for mødets afholdelse.

Udover påtalen af forsinkelsen gav jeg udtryk for, at hans samlede adfærd i øvrigt kun kunne opfattes som ualmindelig ansvarsunddragende.

(A) er orienteret om, at den mundtlige advarsel resulterer i dette notat. (A) anmodede

i den forbindelse om, at disse notater på et senere tidspunkt kunne fjernes fra hans sag, hvis der kunne opnås enighed om, at han havde forandret adfærd. Jeg har i den forbindelse givet udtryk for, at jeg er positiv over for det, men ikke på nuværende tidspunkt kan garantere det.”

Den 25. november 1999 blev A af kontorchef E bedt om at komme ind på styrelsens sekretariatchef G's kontor sidst på dagen. Ifølge A fik han ved ankomsten til kontoret udleveret en indstilling dateret den 23. november 1999 fra Z-styrelsen. I indstillingen var anført følgende:

”Vedr. (A)

Indstilling efter 6 måneders ansættelse på prøve i (Z)-styrelsen

Funktion og placering i (Z)-styrelsen

(A) har de sidste 6 måneder arbejdet i (...), hvor hans primære funktion har været behandling af klagesager, samt rådgivnings- og supportfunktioner over for (...). Han har desuden haft større opgaver vedr. årlig ajourføring af instruksmappe til (...), samt udarbejdelse af mindre lovforslag (indledende skitse). Endelig har han for nylig deltaget i seminar for (...), hvor han også havde en mindre undervisningsopgave. Opgavernes art, omfang og sværhedsgrad må betragtes som normale for nye medarbejdere i (Z)-styrelsen.

Faglig bedømmelse

Behandlingen af klagesager har (A) udført tilfredsstillende og med tilfredsstillende produktivitet. Han har været hurtig til at sætte sig ind i den juridiske ramme. Hans undervisningsindsats hidtil – om end den har været særdeles begrænset – giver umiddelbart anledning til at vurdere, at han muligvis ikke er egnet til denne opgave. (A) har i et par tilfælde skrevet referater fra møder. Som nyansat kan det være vanskeligt, men alligevel må referaterne anses for utilfredsstillende udført. (A) har haft vanskeligt ved at fokusere på det centrale og har haft vanskeligt ved at organisere teksten. (A) har den urealistiske antagelse, at han kan tage referat

uden at tage notater under mødet – han mener at kunne huske alt.

I enkelte situationer er tilliden til (A) sat alvorligt på prøve. (A) har eksempelvis orienteret undertegnede om sager/møder/samtaler og efterfølgende er der tilfældigt fra anden side kommet særdeles modstridende informationer om indholdet. Vurderingen af sådanne uoverensstemmelser kan vanskelig objektiveres, men det er undertegnedes klare indtryk, at (A) bevidst har fordrejet oplysninger, således at hans egen indsats fremstår som fejl- og problemfri.

Samarbejde, social kompetence og tilpasning

(A) opfattes som en 'ener'. Han er humoristisk og positiv, men har også sine specielle sider. Nogle af disse har skabt gnidninger. Især i starten var det karakteristisk, at han skulle have instruktioner gentaget og benægtede tidligere at være præsenteret for dem. En positiv fortolkning er at han har været distraet. Den negative vurdering er, at det skyldes manglende evne og vilje til at lytte til og modtage instruktioner – især fra yngre kolleger.

Han har som alle nye medarbejdere været underlagt overreference fra mere erfarne medarbejdere. Så vidt det umiddelbart kan bedømmes, har han i flere tilfælde unddraget sig denne overreference og ekspederet sager uden kontrol. Dog er der formentlig også i en vis udstrækning tale om uklar kommunikation, som ikke kun (A) har ansvaret for. Det er imidlertid karakteristisk at han løbende – og stadig – anfægter nødvendigheden af denne kontrol (især i udtalelser til (...)) og anser det for ineffektivt. Det har efterhånden fået en meget insisterende form, der samtidig kombineres med en utilfredshed over, at kollegerne ikke melder tilbage hurtigt nok. Han har over for undertegnede kategorisk hævdet, at han aldrig laver (alvorlige) fejl, hvilket forekommer uprofessionelt. Med mellemrum begår vi alle fejl og erkender det.

I flere situationer må (A)'s vurdering af omgivelserne opfattes som upassende – især

for en ny medarbejder. Edb-funktionalitet har været kritiseret voldsomt, ligesom kvaliteten af en instruksmappe. I nogle konkrete sager, som (A) umiddelbart vurderede som fejlbehandlede, var indtrykket ligeledes, at han på et spinkelt grundlag fremførte en nedladende kritik af andres sagsbehandling. I stedet for at spørge til beslutningsgrundlaget insisterede han indledningsvist på, at sagerne var afgjort forkert.

Indtrykket er derfor, at (A)'s sociale kompetence skaber problemer. Enkelte kolleger har allerede præcist givet udtryk for, at de ikke ønsker et fremtidigt samarbejde med (A). I andre tilfælde har medarbejdere taget afstand fra hans opførsel. For undertegnede betyder det en nøje planlægning af samarbejdsmuligheder – (A) kan ikke fleksibelt indgå i forskellige samarbejds mønstre.

Mødetider

(A) møder typisk for sent. (Z)-styrelsen har flex-tid, men udgangspunktet er, at medmindre andet er aftalt, skal fix-tiden fra 9:15-15:15 overholdes.

(A) har i perioden fra 17. maj 1999 til 13. oktober 1999 haft følgende mødetidspunkter:

27 dage er han mødt rettidig (før 9:15). 61 dage er han mødt efter 9:15. Heraf har han i 13 tilfælde angivet årsager som 'barn syg', 'læge/tandlæge' eller 'syg'. I 3 tilfælde har der været tale om aftalte halve flex-dage. Imidlertid har han i mindst 40 tilfælde blot mødt for sent.

Mødetidspunkterne blev påtalt under medarbejderudviklingssamtale 11. august 1999. (A) havde hidtil vedholdende forklaret mødetidspunktet som forårsaget af togforsinkelser. (A) erkendte, at det i længden var utroværdigt.

(A) blev præsenteret for 2 valgmuligheder. Enten skulle han fremover møde til tiden eller også skulle han præsentere undertegnede for den reelle årsag, hvorefter der kunne tages stilling til, hvorvidt han kunne opnå en individuel aftale. (A) ønskede ikke en individuel aftale, men forklarede, at den

reelle årsag var familieforpligtelser om morgenen. Dem ville han ændre.

I forbindelse med møde 26. august 1999 med deltagelse af repræsentanter fra Departementet, (...) og (...) mødte (A) for sent, hvilket resulterede i mundtlig advarsel. (A) møder imidlertid stadig for sent.

Samlet vurdering

Det er (Z)-styrelsens samlede vurdering, at (A) ikke bør fortsætte i (Z)-styrelsen.

(A) har varetaget nogle afgrænsede sagsbehandler funktioner, men der har løbende været problemer. På den ene side har der i enkelte situationer været tale om alvorlige tillidsbrud og på den anden side har der været tale om samarbejdsproblemer. Samlet medfører det, at der ikke har været tale om og ikke kan påregnes en arbejdsindsats på et niveau, der med rette kan forventes af en fuldmægtig med (A)'s anciennitet.

Det er imidlertid også afgørende, at det er vanskeligt at have tillid til, at (A) selv kan indse problemerne og indgå i en dialog om en eventuel løsning.

(A)'s mødetidspunkter er tillige i sig selv uacceptable."

Sammen med indstillingen fik A udleveret et brev af 25. november 1999 fra Z-styrelsen hvori der var skrevet således:

"Du får her en kopi af den evaluering styrelsen afgiver til Undervisningsministeriet om dit ophold her.

Du har frist til at afgive en udtalelse i sagen til mandag den 29. november 1999 klokken 14.00. En eventuel udtalelse skal sendes til/afleveres her i styrelsen att. sekretariatschef (G).

Du må forvente, at departementets sekretariat indkalder dig til en samtale i begyndelsen af næste uge, enten tirsdag den 30. november eller onsdag den 1. december.

Indtil der foreligger en endelig afklaring med Departementet om dit forløb her, er du fritaget for tjeneste. Vi forventer derfor, at du holder fri i morgen og på mandag. Derefter vil du høre nærmere.

Vi underretter AC tillidsrepræsentanten her i styrelsen."

I et brev af 29. november 1999 stilet til A's faglige organisation og sekretariatschef G i Z-styrelsen anførte A bl.a. følgende:

"Da kontorchef for (Z)-styrelsen (E) i indstillingen af 23. november 1999, som Direktør (H) har godkendt, mener, at jeg har en tendens til virkelighedsomskrivninger fx i form af, at jeg tror, at jeg også er på turnus vedlægger jeg nogle dokumenter, der viser, at jeg faktisk er på turnus, får turnustillæg, og at det er aftalt mellem sekretariatskontoret og (Z)-styrelsen.

...

Herefter kommer bilag I indstilling af 23. november 1999, idet jeg gerne vil have en forklaring på, hvad sidste afsnit med diagnosen, virkelighedsomskrivning egentlig betyder og hvordan nogen kan afgøre noget sådant på ca. en time, og hvorfor jeg først har set denne vurdering nu.

...

Jeg har kun skrevet to referater af sagsbehandlermøder, selvom det af indstillingen måske synes, at der er tale om flere. Da jeg anvender mindmap-teknik har de kruseduller, jeg har skrevet ned under mødet, måske for kontorchef (E) set ud som ligeegyldige krims-krams. Han har dog aldrig sagt noget som helst til mig om dette. Jeg vil vedlægge det første referat, der nok er for omfattende, men som dog viser, hvor effektiv teknikken er. Det er skrevet lige efter mødet, mens jeg kunne huske at tyde optegnelserne og udsendt samme dag med nogle rettelser fra mine kolleger. Herefter har jeg intet hørt om mine referater. Dette skete heller ikke, da jeg lavede det andet referat langt senere.

...

Jeg kan ganske enkelt ikke forstå, hvad der er sket og venter på en forklaring. Da jeg ikke må skrive længere for kontorchef (E) (kl. 16.30 den 29. november) skal jeg nævne, at jeg med vilje som ny ikke har kritiseret edb-systemet. Et faktum er i øvrigt at jeg de første 14 dage i min ansættelse uden at kny

sad på mit kontor uden en fungerende pc'er. Min telefon virkede ikke i en måned. For at gøre et godt indtryk gjorde jeg mindst muligt og på den høfligste måde opmærksom på problemet."

A bad i brev af 1. december 1999 til styrelsen om aktindsigt i sin personalesag. Samtidig bad han om en begrundelse for den øjeblikkelige bortvisning samt om en vurdering af om den i styrelsens brev af 25. november 1999 anførte svarfrist var rimelig. I breve af 2. og 3. december 1999, ligeledes til styrelsen, stillede han yderligere spørgsmål til sagen.

Z-styrelsen skrev bl.a. følgende til A i brev af 7. december 1999:

"I brev af 1. december 1999 har du bedt om aktindsigt i din personalesag. Din personalesag beror i sekretariatet i Undervisningsministeriets departement, og vi har derfor sendt anmodningen om aktindsigt videre til dem. Vedlagt følger kopi af de dokumenter, der beror her.

I breve af 2. og 6. december 1999 stiller du en lang række spørgsmål om den periode, hvor du har gjort tjeneste her. Min opfattelse af forløbet er følgende:

I foråret 1999 blev der indgået en aftale mellem sekretariatet i Undervisningsministeriets departement og (Z)-styrelsen om, at du kunne gøre tjeneste her foreløbig for en periode på 6 måneder. Baggrunden var problemer med dit ansættelsesforhold i ministeriet, og ministeriet ville give dig endnu en chance for at fungere i et ansættelsesforhold i ministeriet. (Z)-styrelsen skulle afgive en udtalelse til ministeriet efter 6 måneder.

Den 25. november 1999 blev du af sekretariatschef (G) og kontorchef (E) gjort bekendt med styrelsens udtalelse til ministeriet. Du blev samtidig gjort bekendt med, at Departementet ville indkalde dig til et møde tirsdag den 30. november. Vi bad dig om at holde fri, indtil det møde havde afklaret, hvad der videre skulle ske med dit ansættelsesforhold i Undervisningsministeriet. Desuagtet valgte du at møde i (Z)-styrelsen den 26. november. Vi meddelte departementet, at det

ville være hensigtsmæssigt, hvis mødet kunne rykkes frem, så du kunne få afklaret din situation.

Mødet blev rykket frem til samme dag klokken 14.00, men via din tillidsrepræsentant fik vi besked om, at du ikke ville deltage i et møde med departementet.

Mandag den 29. november afleverede du dine kommentarer til styrelsens udtalelse til departementet. Mens du var til stede blev Departementet, ved (...), telefonisk kontak- tet med henblik på at aftale tid for et møde. Du meddelte, at du ikke ønskede at deltage i et møde og at departementet måtte kontakte (A's faglige organisation) eller din advokat.

Det er min opfattelse, at styrelsen har afgivet en saglig udtalelse til departementet og i øvrigt har optrådt korrekt i sagsforløbet."

I brev modtaget i Undervisningsministeriets sekretariatskontor den 7. december 1999 skrev A bl.a. følgende:

"Kontorchef (B) og jeg var i sommeren 1998 enige om, at jeg i årenes løb havde investeret mest tid i at behandle sagerne om (...) og (...), derfor valgte jeg i forbindelse med omstruktureringen i ministeriet at følge dette område.

...

Jeg fulgte derimod ikke mine sager og måtte blive i (B)'s kontor.

...

I slutningen af året var den uvisse situation blevet så ubehagelig for mig, at et mindre vellykket forsøg på kommunikation med (B) førte til en lokal advarselssamtale, der dog ikke er blevet fulgt op af Sekretariatskontoret. Under samtalen med direktør (C) og (B) anerkendte jeg, at jeg ikke havde udvist den fornødne respekt for (B).

...

Jeg har haft tillid til, at referatet gjorde det klart, at jeg ikke var så begejstret for at acceptere en advarsel for at kunne flytte fra (B)'s kontor.

...

Alle har vist sig positive over for mig i det sidste halve år, jeg har været særdeles til-

freds med mit arbejde og har holdt af mine kolleger uden undtagelse.

...

I et par tilfælde, hvor jeg har været inde hos kontorchef (E) fortalte han dog mig, at nogen havde klaget over mig. Men jeg kunne vanskeligt forholde mig til disse kun 2-3 klager, fordi jeg fik dem præsenteret et par måneder, efter de hændelser, der havde givet anledning til dem, var sket. (E) har for det meste dvælet ved en episode med (...), som jeg ikke selv har opdaget. Jeg har senere over for (...) beklaget, hvis jeg uden selv at opdage det, har forulempet hende.

...

Inden den 17. november 1999 skulle (Z)-styrelsen, som det var aftalt, afgive en indstilling om mit forløb. Da jeg ikke havde modtaget nogen udtalelse og alle behandlede mig endda særdeles godt, regnede jeg med, at udtalelsen ville blive positiv, arbejdede videre og indgik aftaler med mine samarbejdspartnere til langt ind i det nye år. (E) har endda for et par uger siden meddelt mine kolleger, at (...) og jeg dækkede perioden mellem jul og nytår.

...

Jeg har stadig ikke fået et tilfredsstillende svar på, hvornår jeg skulle have fordrejet oplysninger. Jeg har ikke talt meget med kontorchef (E), og når jeg har henvendt mig til (E) med mine juridiske sager, har han henvist mig til (...) eller (...) med en udtalelse om, at han ikke forstår sig på jura. Hvorfor har jeg aldrig før fået noget at vide om, at jeg skulle have gentaget instruktioner fra de pågældende selv?

At jeg har manglet vilje til at høre efter instruktioner, især fra yngre kolleger, er en sær påstand, fordi jeg kun har haft en overreferent, der er yngre end jeg selv. Den anden er vel på min egen alder.

...

Jeg har til stadighed og efterhånden mange gange sagt til (E), at jeg intet har imod overreference. Tværtimod, jeg har været glad for mit samarbejde med (...) og (...), og

jeg har ikke på noget tidspunkt i det halve år bedt (E) om at blive fritaget for overreference. Dette kan (...) også bevidne.

Jeg må konstatere, at det er direkte urigtigt, når der står, at jeg har unddraget mig overreference. Min påstand kan let bevises ved at gennemgå alle mine ekspederede sager i journalen. Man vil kunne se, at alle mine sager har været gennemgået af (...), (...) eller (...).

Men det bliver værre endnu, for der står at læse, at jeg anfægter nødvendigheden af denne kontrol, især i udtalelser til (...). Hvordan kan (E) skrive dette, når jeg kun har haft 3-4 af den slags sager, endda i de første måneder af min ansættelsestid?

...

Da jeg skulle forlade styrelsen straks efter, at jeg havde modtaget indstillingen den 25. november 1999 har jeg ingen mulighed haft for at modbevise urigtige påstande.

Jeg orker ikke at kommentere den futile påstand om, at jeg mener aldrig at begå fejl. Hvem er egentlig (E)'s adressat, når han skriver almindeligheder såsom, at vi alle med mellemrum begår fejl og erkender det? Det er jo så rigtig set. Hører noget sådant hjemme i en seriøs indstilling, der gerne skulle danne grundlag for min fremtidige ansættelsesforhold, og som jeg ellers skal kunne bruge offentligt?

Påstandene om mine sørgelige sociale evner er jeg først nu, hvor det er for sent, blevet præsenteret for. I min gennemgang af sagen har jeg skrevet, at ingen af mine samarbejdspartnere har givet udtryk for, at samarbejdet gik dårligt. Derfor kom indstillingen som et chok. Ingen har om fredagen villet vedkende sig, at de ikke ønsker et fremtidigt samarbejde med mig.

...

Jeg vil gerne have tilsendt alle eksisterende oversigter over, på hvilke tidspunkter jeg har stemplet ind og ud. Det er fx overhovedet ikke nævnt, at jeg først tager hjem ved 6-tiden. Det er ikke nævnt, at flexuret allerede kl. 9.15 skal have kode med angivelse af år-

sag til forsinkelse. De fleste af forsinkelserne er på 1 til 10 minutter og skyldes altså S-togs-forsinkelser, hvad enten (E) tror det eller ej. Jeg kommer i øvrigt hver morgen samtidig med andre.

Jeg har aldrig kunnet forstå, hvad (E) har ment med påstanden om en aftale. Når jeg læser afsnittet, der begynder med: '(A) blev præsenteret for 2 valgmuligheder ... e.t.c.', forstår jeg stadig ikke meningen. Lige ovenfor står i øvrigt, at jeg har erkendt, at det var utroværdigt, at for sene mødetidspunkter skyldtes S-togsforsinkelser. Jeg har tværtimod hævdet det modsatte. Andre end jeg må have opdaget, at der i de sidste år har været mange S-togsforsinkelser.

Jeg kan på nuværende tidspunkt ikke identificere udtalelsen/advarslen fra august 1999. Men jeg vil foreløbig kommentere den ved at henvise til kommentarerne ovenfor om mødetidspunkter. Hvorfor er det ikke nævnt, at jeg er mødt præcist til alle møder undtagen eet, hvor jeg kom fire minutter for sent. Den dag, jeg kom for sent, viser flexuret, at jeg kom kl. 9.01.

...

Jeg blev aftenen før mødet af (E) spurgt om, hvorvidt jeg kunne komme til møde med så kort varsel og uden at skulle skrive referat. Det sagde jeg ja til.

...

Da sagen endnu ikke er tilstrækkelig belyst, foreslår jeg sekretariatskontoret, at mødet onsdag den 8. december 1999 udsættes."

Den 10. december 1999 var A til en samtale i Undervisningsministeriets sekretariatskontor. Af et referat fra samtalen fremgår bl.a. følgende:

"Sekretariatskontoret havde indkaldt til samtale på baggrund af den udtalelse (Z)-styrelsen har afgivet den 25. november 1999 om forløbet af den periode, hvor (A) har arbejdet i styrelsen, jfr. referat af samtale med Sekretariatskontoret den 21. april 1999.

Administrationschef (F) indledte mødet med at meddele, at eventuelle kommentarer

til (Z)-styrelsens udtalelse ikke vil blive drøftet i dag, da styrelsen ikke er tilstede.

Tillidsrepræsentant (D) udtrykte tvivl om, hvorvidt der er sket en reel prøvelse i (Z)-styrelsen og fandt, at det faglige niveau i udtalelsen ikke var acceptabelt.

Administrationschef (F) erindrede om, at Sekretariatskontoret havde fundet frem til en placering i (Z)-styrelsen, i første omgang for en periode på ½ år. Placeringen i (Z)-styrelsen udløste turnustillæg, fordi flytningen betød at betingelserne herfor var opfyldt. Sekretariatskontoret havde aftalt med (Z)-styrelsen, at lønnen skulle betales af UVM. Som aftalt havde (Z)-styrelsen afgivet en udtalelse i november måned. Udtalelse konkluderede, at (A) desværre ikke kunne fortsætte i (Z)-styrelsen.

På baggrund af at (A) i brev af bl.a. 2. december 1999 til (Z)-styrelsen har anført, at han er blevet bortvist, meddelte (F), at der ikke er tale om bortvisning, og at lønnen ikke er stoppet.

(A) fandt beskrivelsen af de faktiske omstændigheder korrekt.

(F) meddelte, at den negative udtalelse fra (Z)-styrelsen betød, at der i overensstemmelse med referatet fra den 21. april 1999 nu var blevet indkaldt til en afskedigelsessamtale.

(A) var enig heri, men fandt at han på grund af sagens alvorlige karakter skal have mulighed for at forberede sig.

(A) meddelte, at han ikke kunne acceptere (Z)-styrelsens evaluering, som var afgivet på et forkert grundlag. Under sin ansættelse havde han ydet en stor arbejdsindsats såvel kvantitativt som kvalitativt. Påstanden om gentagne gange at have mødt for sent var urigtig. (A) bad derfor om en flextidsopgørelse og en udskrift fra journalen over de sager, hvor han havde været sagsbehandler.

Tillidsrepræsentant (D) fandt, at (Z)-styrelsens udtalelse ikke er tilstrækkelig begrundet til at kunne danne grundlag for en afskedigelse. Spørgsmålet er, om der har været tale om en reel afprøvning.

(A) fandt, at udtalelsen var et falsum, og skyldtes, at (Z)-styrelsen fra 1. december selv skulle afholde lønudgiften, hvilket de ikke havde gjort i afprøvningsperioden.

(F) oplyste, at det fra starten havde været en klar aftale mellem (Z)-styrelsen og Sekretariatskontoret, at lønudgiften ville blive betalt af Sekretariatskontoret, så længe (A) var ansat i (Z)-styrelsen altså også efter 1. december 1999.

(F) meddelte, at han kun vil forholde sig til konklusionen i (Z)-styrelsens udtalelse. På den baggrund må det konstateres, at (A) ikke kan fortsætte i (Z)-styrelsen. Dette betyder, at Sekretariatskontoret i løbet af et par dage vil sende brev om, at man er sindet at afskedige (A) fra 1. januar 2000.

På et spørgsmål fra tillidsrepræsentant (D) oplyste administrationschef (F), at det er udelukket at lade (A) arbejde i UVM i opsigelsesvarselsperioden på de 6 måneder."

Samme dag havde A en personlig samtale med en af mine medarbejdere vedrørende sagen.

I brev af 13. december 1999 skrev ministeriet bl.a. således til A:

"Uansøgt afskedigelse

Der har den 10. december 1999 været afholdt en samtale vedrørende din fremtidige ansættelse i Undervisningsministeriet.

I henhold til aftale har du siden 15. maj 1999 gjort tjeneste i (Z)-styrelsen. Inden din placering i (Z)-styrelsen blev der den 21. april 1999 afholdt en samtale med Sekretariatskontoret. Af referatet fra samtalen fremgår, at (Z)-styrelsen efter et halvt år skal afgive en udtalelse og at en negativ udtalelse betyder, at det ikke vil være muligt at finde et nyt tjenestested i ministeriet. (Z)-styrelsen har afgivet udtalelse den 23. november 1999 og har konkluderet, at du ikke bør fortsætte i styrelsen.

På den baggrund skal vi herved meddele, at man er sindet at afskedige dig med 6 måneders varsel fra den 1. januar 2000. Da du har været ansat i ministeriet fra 1. juli 1987

vil du været berettiget til fratrædelsesgodtgørelse.

Referat fra samtalen den 10. december 1999 vedlægges. Du bedes returnere det i underskrevet tilstand eventuel med tilføjelser eller rettelser senest mandag den 20. december 1999.

Det tilføjes, at du indtil videre er fritaget for tjeneste fra dags dato."

Ved brev af 13. december 1999 stilet til Z-styrelsens direktør H og kontorchef E skrev A bl.a. følgende:

"Allerede inden de 2 hverdage, som styrelsen havde givet mig til at svare i, var forløbet, kom jeg med mine udførlige kommentarer til indstillingen. Direktør (H) har ved brev af 7. december 1999 givet mig et mangelfuldt og ufuldstændigt svar, der slutter med, at han betragter sagen som afsluttet for (Z)-styrelsens vedkommende. Direktør (H) er enig med (E) i, at styrelsen har afgivet en saglig indstilling, og i, at styrelsen har optrådt korrekt i sagsforløbet.

...

Allerede nu vil jeg imidlertid gøre opmærksom på, at (Z)-styrelsen ikke har givet mig lejlighed til at lade mig bistå af andre, fx en tillidsmand, da jeg uvarslet og derfor alene torsdag den 25. november 1999 om aftenen efter arbejdstids ophør blev præsenteret for kontorchef (E)'s indstilling af 23. november 1999."

Ved brev af 13. december 1999 klagede A til mig over afskedigelsen.

A meddelte i brev af 14. december 1999 Undervisningsministeriets sekretariat at han kunne tiltræde referatet af 10. december 1999, men kom med enkelte tilføjelser hertil.

Ved breve af 15. og 16. december 1999 sendte A bilag til mig vedrørende sagen.

Undervisningsministeriet skrev den 20. december 1999 bl.a. følgende til A:

"Vi bekræfter hermed modtagelsen af dit brev af 14. december 1999, hvori du dels meddeler, at du har nogle få bemærkninger til referatet fra samtalen den 10. december

1999, og dels under henvisning til bl.a. Forvaltningslovens regler klager over (Z)-styrelsens indstilling og afgørelse.

På den baggrund skal vi herved meddele, at vi med modtagelsen af dine bemærkninger herefter betragter referatet fra samtalen den 10. december 1999 som endelig accepteret.

I dit brev omtaler du de økonomiske betingelser for din ansættelse i (Z)-styrelsen. I den anledning skal vi hermed – som også oplyst flere gange under samtalen den 10. december 1999 med Sekretariatskontoret – meddele, at (Z)-styrelsen hverken før eller efter 15. november 1999 ville blive økonomisk belastet ved din ansættelse, idet det var en aftale mellem Sekretariatskontoret og styrelsen, at din lønudgift ville blive dækket, så længe du var ansat i styrelsen. Når (Z)-styrelsen afgiver en udtalelse i november måned, skyldes det en klar aftale om, at en sådan skulle afgives, hvilket du også var orienteret om jfr. referat fra samtale i Undervisningsministeriet den 21. april 1999.

Vedrørende dine klager over (Z)-styrelsen, har styrelsen meddelt os, at de vil svare på din henvendelse så hurtigt som muligt.”

Jeg meddelte ved brev af 21. december 1999 A at jeg ikke kunne tage stilling til forhold der ikke var færdigbehandlet af de relevante myndigheder. Jeg bad ham derfor afvente Undervisningsministeriets endelige afgørelse i sagen.

I brev af 5. januar 2000 besvarede Z-styrelsen A's henvendelse af 13. december 1999 og skrev bl.a. således:

“(Z)-styrelsen fastholder indholdet af den udtalelse af 23. november 1999, der blev afgivet til Undervisningsministeriets departement.

Udtalelsen blev givet på baggrund af den aftale, der var truffet mellem Undervisningsministeriet og (Z)-styrelsen om, at du kunne gøre tjeneste på prøve i (Z)-styrelsen i ½ år fra den 17. maj 1999. Ved udløbet af prøvetiden skulle styrelsen afgive en udtalelse. Det har hele tiden været kendeligt for dig jf. bl.a.

det referat af samtale i Undervisningsministeriet af 21. april 1999, som var vedlagt som bilag 1 i dit brev af 7. december 1999.

Konklusionen på udtalelsen er, at forløbet efter styrelsens vurdering ikke har fungeret tilfredsstillende, og at du derfor ikke bør fortsætte tjenestetiden her. Begrundelsen er primært samarbejds- og kommunikationsvanskeligheder. Bla. har det ikke været muligt at aftale med dig, at du skulle møde rettidigt på arbejde.

Vi vedlægger kopi af din flexrapport for hele den periode, du har gjort tjeneste her. Vi har ikke en opgørelse over alle de sager, du har ekspederet, og tilsender den derfor ikke. Omkring din sagsbehandling kan vi henvise til udtalelsen af 23. november 1999.

Du beder også om at få præciseret bemærkningerne i udtalelsen om din undervisningsindsats, det manglende tillidsforhold og de bevidst fordrejede oplysninger. Det skal bemærkes, at du flere gange mundtligt har fået eksemplerne, blandt andet under samtalen på mit kontor, da du fik en kopi af styrelsens udtalelse. Det drejer sig bl.a. om en sag som burde have været behandlet i (...)kontoret og ikke af dig. Vi henviser i øvrigt til udtalelsen.

Generelt har det været meget vanskeligt at være sikker på en ordentlig kommunikation med dig, hvilket hele forløbet omkring dit ophør også bærer præg af. Det har været nødvendigt mange gange at præcisere, at du ikke er blevet bortvist, at det er en udtalelse styrelsen afgav i overensstemmelse med den oprindelige aftale, at du ikke kunne unddrage dig at tage kontakt til sekretariatet i Undervisningsministeriets departement, fordi ansættelses- og afskedigelseskompetencen beror i Undervisningsministeriet osv., osv.

Vi er uenige i, at styrelsen ikke har givet dig anledning til at lade dig bistå af andre. Tillidsrepræsentanten for AC i (Z)-styrelsen, (...), har været inddraget under hele forløbet, og har bistået dig i det omfang du har ønsket det.

Vi er også uenige i, at sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst. Kontorchef (E) har undervejs ført flere samtaler med dig, forinden han afgav sin udtalelse.

Alle ansættelser i (Z)-styrelsen sker på baggrund af en indstilling til direktionen. Indstillingen af 16. april 1999 er et internt notat, som du først er blevet gjort bekendt med nu, fordi styrelsen har valgt at give dig fuld aktindsigt i sagen. Indstillingen beskriver den situation du i forvejen var bekendt med, og danner grundlag for, at du fik en chance mere for at bevare dit ansættelsesforhold i Undervisningsministeriet. Vi mener derfor ikke, at det har skadet din sag, at du først er blevet bekendt med indstillingen på nuværende tidspunkt.

Du har med vores brev af 7. december 1999 fået kopi af alle de akter, der beror her i (Z)-styrelsen, herunder referaterne af samtalerne den 11. og 26. august 1999. Jeg er derfor ikke klar over, hvad du henviser til, når du beder om notatet fra den egentlige medarbejdersamtale."

I en aftale dateret den 14. januar 2000 mellem Undervisningsministeriet, A og hans faglige organisation fremgår bl.a. følgende:

"Den 14. januar 2000 her der været afholdt møde mellem (A's faglige organisation) og Undervisningsministeriet.

Parterne har drøftet sagen og er enige om, at fuldmægtig (A), født den (...), fratræder sin stilling i Undervisningsministeriet med udgangen af januar 2001.

I opsigelsesperioden fritstilles (A) og der udbetales sædvanlig løn, hvorefter der ikke kan gøres noget krav gældende mod Undervisningsministeriet.

Ministeriet er villig til at give referencer."

Undervisningsministeriet skrev i brev af 31. januar 2000 bl.a. følgende til A:

"Under henvisning til den af 14. januar 2000 indgåede aftale mellem dig og Undervisningsministeriet og (A's faglige organisation) fratræder du din stilling som fuldmægtig med udgangen af januar måned 2001.

I opsigelsesperioden vil du få udbetalt sædvanlig løn incl. tillæg.

Restferie fra optjeningsåret 1998 skal afholdes inden 1. maj 2000 og ferie fra optjeningsåret 1999 skal afholdes inden 1. februar 2001. Ved din fratræden vil du få anvist feriegiro for optjeningsåret 2000 og januar måned 2001."

Den 27. oktober 2000 rettede A på ny henvendelse til mig og skrev bl.a. følgende:

"1) Jeg vil klage over den chokerende måde, jeg blev afskediget på og over, at jeg ikke har fået nogen hjælp og information om ordninger i forbindelse med for tidlig fratræden. Jeg henviser til beskrivelsen af sagsforløbet i mit brev af 7. december 1999, der i øvrigt tidligere er sendt til ombudsmanden sammen med andet relevant materiale.

2) Jeg vil klage over, at jeg ikke har set kontorchef (E)'s indstilling af 16. april 1999 og derfor ikke har haft lejlighed til at komme med bemærkninger. Jeg har under samtalen den 14. april 1999 med (E) naturligvis ikke søgt at skjule eksistensen af den lokale advarselssamtale i 1998, som i øvrigt ikke er blevet fulgt op af sekretariatskontoret. Det ville ikke have ført til noget, da advarselssamtalen jo i forvejen er kendt, jf. sekretariatskontorets referat af 21. april 1999. Derimod er jeg ikke blevet oplyst om den længere samtale, (E) angiver, at have haft med min tidligere kontorchef (B) den 14. april 1999. (B)'s beskrivelse af mig, der fremgår i indstillingen af 16. april 1998 er bestemt ikke smigrende og den har været hemmeligholdt for mig. At jeg, som det nævnes i indstillingen (...) skal have fordrejet de faktiske omstændigheder betydeligt ved at angive, at overflytningen også havde karakter af turnustillæg, kan jeg ikke forstå. Der står jo i det officielle referat af 21. april 1999, at jeg ved overflytningen til (Z)-styrelsen ville få turnustillæg, fordi jeg fra 15. maj 1999 opfyldte kravene til turnustillæg. Jeg vil endvidere klage over indstillingens tone og form, herunder om det er rimeligt, at (E) efter at have set mig kun en gang kan skrive, at 'min dialog forekom re-

levant – dog med tendens til virkelighedsomskrivninger og selektiv hukommelse'. Direktør (H) har godkendt indstillingen og anerkender formentlig derfor (E)'s måde at skrive indstilling på.

3) Jeg vil klage over, at jeg i de over 6 måneder, jeg arbejdede i (Z)-styrelsen, ikke har fået nogen oplysning eller information om forløbet af min ansættelse. Først torsdag den 25. november 1999 kl. 16.30 efter arbejdstid blev der afholdt et møde, hvor jeg fik udleveret den negative indstilling af 23. november 1999. Sekretariatschef (G) har i sit svar af 5. januar 2000 skrevet, at jeg er blevet oplyst om min indsats under samtalen på hendes kontor. Men det drejer sig jo netop om samtalen om aftenen den 25. november 1999, så det ændrer ikke på det forhold, jeg klager over.

4) Jeg vil klage over, at jeg ikke havde lejlighed til at få en tillidsmand med til mødet den 25. november. Sekretariatschef (G) skriver, at tillidsmanden har været inddraget under hele forløbet. Jeg har imidlertid ikke været klar over, at tillidsmanden uden at informere mig har været involveret i sagen.

5) Jeg vil endelig klage over, at jeg kun fik frist til at afgive en udtalelse i sagen indtil mandag den 29. november 1999 kl. 14.00. Jeg ønsker endvidere oplyst, om det forhold, at jeg blev beordret til at rydde mit skrivebord torsdag den 24. november om aftenen, at jeg øjeblikkeligt var fritaget for tjeneste og at jeg skulle holde mig væk fredag og mandag, kan betragtes som hensynsfuld forvaltnings-skik. Da jeg et par dage besøgte (Z)-styrelsen, fordi jeg ville aflevere mine bemærkninger, viste tillidsmanden mig endog døren, og jeg kom ikke ind i bygningen."

I anledning af A's klage bad jeg i brev af 4. april 2001 Undervisningsministeriet om en udtalelse om sagen. Jeg anførte bl.a. følgende:

"1. I referatet fra en samtale med (A) d. 21. april 1999 om omplacering til en stilling i (Z)-styrelsen er bl.a. anført følgende:

'Ovenstående indebærer, at

– en positiv udtalelse efter 6 måneder betyder, at ansættelsen i styrelsen fortsætter uden tidsbegrænsning. Da en placering i UVM må anses for udelukket vil en negativ udtalelse efter 6 måneders forløb føre til, at sekretariatskontoret må indkalde til en afskedigelsessamtale.'

Med henvisning hertil beder jeg om at Undervisningsministeriet i udtalelsen kommer nærmere ind på karakteren af den anførte tilkendegivelse vedrørende (A)'s fortsatte ansættelsesforhold, herunder om tilkendegivelsen er et udtryk for at ministeriet på daværende tidspunkt havde truffet afgørelse om at (A) skulle afskediges hvis placeringen i (Z)-styrelsen ikke kunne fortsætte ud over 6 måneder.

2. Jeg beder endvidere om at Undervisningsministeriet i udtalelsen kommer nærmere ind på om ministeriet forud for afskedigelsen af (A) havde givet ham en redegørelse for ministeriets egen (foreløbige) opfattelse af sagen, herunder for ministeriets retlige kvalifikation af faktum samt for ministeriets vurdering af sagens bevismæssige spørgsmål. Jeg henviser i den forbindelse til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 164f, og artiklen Partshøringsreglernes anvendelse i personalesager i Ugeskrift for Retsvæsen 1999 B, s. 25, af Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen.

3. I en udtalelse til Undervisningsministeriet af 23. november 1999 har (Z)-styrelsen bl.a. anført følgende:

'Enkelte kolleger har allerede præcist givet udtryk for, at de ikke ønsker et fremtidigt samarbejde med (A). I andre tilfælde har medarbejdere taget afstand fra hans opførsel. For undertegnede betyder det en nøje planlægning af samarbejdsmuligheder – (A) kan ikke fleksibelt indgå i forskellige samarbejds mønstre.'

I den anledning beder jeg om at Undervisningsministeriet i udtalelsen også kommer ind på spørgsmålet om anvendelse af anonyme udtalelser i afskedigelsessager. Jeg hen-

viser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 106*, og beretningen for 1999, s. 472*.

4. I et brev til (A) af 25. november 1999 som blev udleveret til ham personligt samtidig med en kopi af ovennævnte udtalelse, skrev (Z)-styrelsen bl.a. følgende:

'Indtil der foreligger en endelig afklaring med Departementet om dit forløb her, er du fritaget for tjeneste. Vi forventer derfor, at du holder fri i morgen og på mandag. Derefter vil du høre nærmere.'

Jeg beder med henvisning hertil om en nærmere redegørelse for baggrunden for beslutningen om at det i forbindelse med udleveringen af (Z)-styrelsens udtalelse til (A) samtidig var nødvendigt at fritage ham for tjeneste.

5. Endvidere beder jeg om at få oplyst hvornår det blev aftalt med (A) at han og en kollega skulle arbejde mellem jul og nytår, samt hvornår aftalen blev meddelt til (A)'s kolleger. Jeg henviser til (A)'s brev til bl.a. (Z)-styrelsen af 29. november 1999 og til side 6 og 7 i udateret sagsfremstilling fra (A), indjournaliseret i Undervisningsministeriet den 7. december 1999.

6. Endelig beder jeg Undervisningsministeriet om at oplyse nærmere om ministeriets overvejelser vedrørende (A)'s indsigelser om mødekulturen generelt på kontoret. Jeg henviser også i denne forbindelse til den ovenfor anførte udaterede sagsfremstilling, s. 14 og 15.

Jeg beder om at Undervisningsministeriet forinden indhenter en udtalelse fra (Z)-styrelsen om sagen. I den forbindelse beder jeg endvidere om udlån af (Z)-styrelsens eventuelle akter i sagen."

I sin udtalelse af 25. maj 2001 skrev Z-styrelsen bl.a. således:

"(Z)-styrelsen bidrager nedenfor med svar på spørgsmål 3, 4, 5 og 6 i Ombudsmandens brev af 4. april 2001.

Ad. 3

(Z)-styrelsen har ikke anvendt anonyme udtalelser overfor (A) (...). De kolleger, der

refereres til i udtalelsen fra kontorchef (E) af 23. november 1999 som 'enkelte kolleger har givet udtryk for ...', har (A) været orienteret om. Kontorchef (E) har løbende talt med (A) om det. Det bekræftes også af side 6 i hans sagsfremstilling af 7. december 1999 til Sekretariatskontoret i UVM. Mødetiderne har skriftligt været påtalt i referater af 11. og 26. august 1999 og samarbejdsformerne i udtalelsen af 23. november 1999.

Ad. 4

Det var aftalt fra prøveperiodens begyndelse, at (A) ikke skulle fortsætte sin tjeneste i (Z)-styrelsen, hvis det ikke kunne lykkes at give ham en positiv udtalelse. Som det fremgår af udtalelsen af 23. november 1999 var det især vanskeligt at etablere aftaler med (A). Det var både i relation til opgaveløsning, det at møde rettidigt på arbejde, komme rettidigt til møder og samarbejde med kolleger om opgavevaretagelsen. Vi frygtede, at han ville skabe meget uro i kontoret, efter at være gjort bekendt med udtalelsens indhold. Det skete også, da han desuagtet tjenestefriheden dukkede op dagen efter, han var blevet gjort bekendt med udtalelsen og omdelte kopier, afæskede sine kolleger forklaringer, forsøgte at skaffe sig sympati med forklaringer om ægteskabelige problemer og i det hele taget ikke været i stand til at forstå eller acceptere situationen.

Ad. 5

(Z)-styrelsen holder ikke lukket i arbejdsdagene mellem jul og nytår. Alle kontorer skal have en vis bemanning, så borgere og andre myndigheder kan henvende sig. I Tildelingskontoret i 1999 skulle to fuldmægtige på arbejde i arbejdsdagene mellem jul og nytår. Fuldmægtiggruppen på 8 personer ville selv komme med et forslag til kontorchefen om, hvem der skulle på arbejde.

Ad. 6

(Z)-styrelsen har en af Samarbejdsudvalget vedtaget flexitidsregler. I henhold til flexitidsreglerne er fixtiden mellem 9.15 og 15.15. Normtiden som arbejdstiden beregnes efter er fra 8.10 til 15.34. Der er mulighed for at

flexe efter aftale med nærmeste chef mellem klokken 7.00 og 9.15 og mellem klokken 15.15 og 18.00.

(...) har mulighed for at ringe fra klokken 8.00. Mødekulturen hos medarbejdere med telefonvagt er fra ca. 7.50-9.00. Efter 8.00 naturligtvis kun de dage, man ikke har telefonvagt. Fuldmægtigene møder som regel mellem klokken 8.00 og 9.00. Hvis man møder efter 9.15 kræver det særlig aftale. Hvis det har været nødvendigt at arrangere møder før 9.15, mødes der i god tid inden mødets start.

Møder i (Z)-styrelsen indkaldes som hovedregel elektronisk via den elektroniske kalender.

(A) blev allerede i august gjort opmærksom på, at hans mødetidspunkter ikke var acceptable. Han blev tilbudt en individuel ordning, men ønskede det ikke. Han blev i den anledning tildelt en advarsel jf. vedlagte kopi af referat fra kontorchef (E)'s advarsel af 11. og 26. august 1999 samt personalesekretariatets notat om, at (A) var gjort bekendt med advarslen, og at den ville blive lagt på sagen."

Undervisningsministeriet skrev i udtalelsen af 31. maj 2001 bl.a. følgende:

"Til den del af klagen, der vedrører (Z)-styrelsen, henvises til vedlagte udtalelse af 25. maj 2001 fra (Z)-styrelsen.

Med hensyn til den del af klagen (svar på spørgsmål 1 og 2 i Ombudsmandens brev af 4. april 2001), der vedrører ansættelsesforløbet i Undervisningsministeriet, skal vi hermed udtale følgende:

(A) blev ansat i Undervisningsministeriet den 1. juli 1987. (A) har været ansat i forskellige kontorer og under forskellige kontorchefer. Flytningerne har dels været forårsaget af strukturændringer og dels været omplacering i konsekvens af ministeriets omplaceringsordning.

Undervisningsministeriets omplaceringsordning fra 1990 er en del af ministeriets personalepolitik. Ordningen er et tilbud til de medarbejdere, der risikerer afskedigelse på

grund af manglende kvalifikationer, samarbejdsvanskeligheder eller lign. jfr. vedlagte personalepolitik pkt. 2.9: Sikring af kvalitet (minimumskrav).

Flytning i henhold til omplaceringsordningen forudsætter, at medarbejderen ikke lever op til ministeriets minimumskrav, at medarbejderen af nærmeste chef har fået en formel advarsel, og at chefen vurderer, at medarbejderen ikke kan fortsætte i sin nuværende stilling i kontoret. Dette meddeles Sekretariatskontoret, eventuelt suppleret med en indstilling om omplacering til andet tjenestested.

Derefter indkaldes medarbejderen, og hvis medarbejderen ønsker det en tillidsrepræsentant til en formel 'opfølgningssamtale', hvor medarbejderen og dennes tillidsrepræsentant orienteres om, at Sekretariatskontoret har modtaget referat fra advarsels samtalen mv. Formålet med dette opfølgningssamfund er dels at give medarbejderen mulighed for at fremkomme med sine synspunkter, og dels at Sekretariatskontoret kan give sin vurdering af sagen, herunder om man er enig i kontorchefens vurdering af, at der er tale om forhold, der er så alvorlige, at de kan begrunde uansøgt afskedigelse. Hvis medarbejderen ønsker at gøre brug af omplaceringsordningen, og Sekretariatskontoret finder, at det vil være rimeligt at give medarbejderen denne chance, undersøger Sekretariatskontoret om dette er muligt. Der tages referat fra 'opfølgningssamtalen'. Referatet godkendes af medarbejderen, der også får mulighed for både under mødet og efterfølgende at udtale sig om såvel de faktiske forhold, der har ført til den formelle advarsel, om det retlige grundlag mv.

Med hensyn til omplaceringsordningen får medarbejderen besked om, at placeringen er en 'prøveperiode' på 6 måneder, hvor der skal afgives en udtalelse. Hvis udtalelsen er negativ, vil der umiddelbart herefter blive taget skridt til afskedigelse. Både medarbejderen, der omplaceres, og chefen i det modtagende kontor er bekendt med, at der er tale

om en omplacering i forbindelse med en advarsel, og at der skal afgives en udtalelse. En positiv udtalelse indebærer, at advarslen bortfalder, og at medarbejderen fortsætter som 'normal' medarbejder på det pågældende tjenestested. En negativ udtalelse vil medføre uansøgt afskedigelse.

Ovenstående fremgangsmåde er også benyttet overfor (A) i forbindelse med hans omplacering til (Z)-styrelsen jf. referat fra samtale den 21. april 1999. På mødet den 21. april 1999 blev der givet (A) en mundtlig redegørelse for ministeriets opfattelse af sagen og det blev klart præciseret, at det var ministeriets opfattelse, at de forhold, der var beskrevet i advarselssamtalen om samarbejdsvanskeligheder mv., var så alvorlige, at de kunne begrunde en afskedigelse, og at de kommentarer, som (A) havde fremsendt, ikke ændrede herved (jf. spørgsmål 2 i brevet fra Ombudsmanden).

(A) meddelte, at han gerne ville benytte omplaceringsordningen. Flytning af (A) havde allerede på dette tidspunkt været undersøgt i nogle måneder, fordi han var utilfreds med sin placering i forbindelse med en strukturændring af ministeriet. (A) var telefonisk og på møder med Sekretariatskontorets chef, administrationschef (F) løbende blevet orienteret om problemerne med at finde en anden placering i ministeriet. Den eneste mulighed for en anden placering, var en placering i (Z)-styrelsen. Dette tilbud ville (A) gerne gøre brug af. (A) blev gjort bekendt med, at en positiv prøveperiode ville betyde, at han kunne fortsætte i (Z)-styrelsen uden tidsbegrænsning, men at en negativ udtalelse fra (Z)-styrelsen ville betyde afskedigelse fra ministeriet (jf. spørgsmål 1 i brevet fra Ombudsmanden).

Det er derfor Undervisningsministeriets opfattelse, at det ikke kan have været en overraskelse for (A), at en negativ udtalelse fra (Z)-styrelsen ville indebære, at han straks ville blive afskediget fra ministeriet jf. referat fra ovennævnte samtale den 21. april 1999 (jf. spørgsmål 2 i brevet fra Ombudsmanden).

På mødet den 10. december 1999 meddelte Sekretariatskontoret (A), at ministeriet havde modtaget den negative udtalelse fra (Z)-styrelsen, og at man herefter var sindet at afskedige ham. Efter at have vurderet (A)'s efterfølgende kommentarer, var det ministeriets opfattelse, at disse ikke gav grundlag for at ændre beslutningen, hvilket meddeles i brev af 20. december 1999 til (A).

(A) beder herefter (A's faglige organisation) om at repræsentere sig i de kommende forhandlinger med ministeriet ((A) deltager herefter ikke selv i møderne). Under disse forhandlinger fastholder ministeriet, at man er sindet at afskedige (A). Forhandlingerne med (A's faglige organisation) drejer sig herefter om betingelserne for fratræden. Under disse forhandlinger tilbyder ministeriet at betale udgifter til en beskæftigelseskonsulent eller lign., der kunne hjælpe (A) til et nyt job. Dette afvises af (A's faglige organisation), der i stedet ønsker at fokusere på en aftale om et langt opsigelsesvarsel. Forhandlingerne afsluttes med en aftale, som underskrives af alle parter."

A fremkom i brev af 5. juli 2001 med sine kommentarer til myndighedernes udtalelser. Ved brev af 10. juli 2001 sendte jeg kopi af hans brev til Undervisningsministeriet og bad om myndighedernes eventuelle bemærkninger til det han havde anført.

Z-styrelsen skrev i brev af 20. august 2001 således:

"...

(Z)-styrelsen fastholder, at vilkårene for (A)'s ophold i (Z)-styrelsen har været kendelige for (A) jfr. referat af samtale af 21. april 1999 i UVM samt tidligere korrespondance.

...

(A) refererede til kontorchef (E). Derudover var fuldmægtig (...) kontaktperson for (A) i introduktionsforløbet og specialkonsulent (...) gennemså sagerne før afsendelse."

I brev af 21. august 2001 skrev Undervisningsministeriet bl.a. således:

"Det er korrekt, at (A) har været ansat under samme chef (B) i knapt 10 år.

...

I september 1998 gennemførte Undervisningsministeriet en omfattende strukturændring. Om de personalepolitiske principper i forbindelse med denne strukturændring henvises til pkt. 3 i referat fra ekstraordinært HSU-møde den 10. juni 1998 og notat af 12. juni 1998 om procedure for placering af medarbejdere i den nye struktur (begge vedlagt).

...

Med bemærkningen i referatet fra samtalen den 21. april 1999 'det trods mange forsøg (...) ikke er lykkedes at finde et nyt tjenestested for (A)' har Sekretariatskontoret villet oplyse, at man ikke kun har rettet henvendelse til et enkelt kontor, men til flere kontorer.

...

Kopi af brev af 3. juni 1999 fra administrationschef (F) til sekretariatschef (...) vedlægges. Der er tale om et 'teknisk' dokument, der alene tager sigte på en afklaring af, hvor (A)'s løn udbetales fra, og hvem der i den sidste ende skal betale den. Disse oplysninger er (A) uvedkommende.

Sekretariatskontoret har ikke mulighed for at kommentere bemærkningen vedr. opfølgning i (Z)-styrelsen. Som det imidlertid fremgår af ministeriets brev af 31. maj 2001 til Ombudsmanden, er det ministeriets opfattelse, at (A) på mødet den 21. april 1999 tilstrækkeligt klart blev gjort opmærksom på betingelserne for ansættelsen i (Z)-styrelsen, og konsekvensen af en negativ udtalelse.

...

Uansøgt afskedigelse fra en stilling i Undervisningsministeriet sker i overensstemmelse med funktionærloven, overenskomster mv. Undervisningsministeriets minimumskrav præciserer hvilke krav, der stilles til medarbejderne i ministeriet. I 1991 fik ministeriet for første gang nogle nedskrevne krav (vedlægges). Kravene skal ses i sammenhæng med ministeriets personalepolitik.

...

Til det anførte skal ministeriet oplyse, at det efter (F)'s kalendernoteringer har været aftalt med (A), at der skulle afholdes – og blev afholdt – møder om emnet den 2. marts 1999 kl. 15.00-16.00, den 22. marts 1999 kl. 9.30-10.00 og den 21. april 1999 kl. 10.00-11.00. Herudover har der været afholdt et tilsvarende antal drøftelser, hvor (A) er mødt op uanmeldt hos (F)."

Den 22. august 2001 sendte A mig yderligere bemærkninger til sagen, og den 27. august 2001 sendte jeg ham kopi af myndighedernes udtalelser af 20. og 21. august 2001.

I min foreløbige redegørelse af 4. september 2002 skrev jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens foreløbige redegørelse

"Efter min gennemgang af sagen mener jeg at Undervisningsministeriet i sagsforløbet der førte til (A)'s afsked, traf tre beslutninger: Den formelle advarsel af 2. december 1998, flytning til (Z)-styrelsen i henhold til omplaceringsordningen med de dertil knyttede vilkår og den endelige beslutning om afskedigelse.

En klage til ombudsmanden skal være indgivet 'inden et år efter, at forholdet er begået' (§ 13, stk. 3, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). (A) rettede første gang henvendelse til mig den 13. december 1999. En eventuel klage over advarslen af 2. december 1998 er derfor forældet i forhold til ombudsmandsloven. Jeg er således afskåret fra at foretage mig noget vedrørende den del af sagen.

Tilbage resterer beslutningen om omplacering til (Z)-styrelsen og beslutningen om afskedigelsen.

Ved min behandling af sagen har jeg koncentreret min undersøgelse om Undervisningsministeriets sagsbehandling, dvs. ministeriets partshøring, meddelelse af afgørelse og begrundelse, i forbindelse

med disse to beslutninger, jf. ombudsmandslovens § 16, stk. 1.

1. Flytning til (Z)-styrelsen i henhold til omplaceringsordningen

a. Omplaceringsbeslutningen

Ved vurderingen af sagsbehandlingen i forbindelse med (A)'s flytning til (Z)-styrelsen i henhold til omplaceringsordningen er det af afgørende betydning om sagsforløbet indeholder beslutninger der må anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand. I givet fald indebærer det bl.a. at lovens regler om partshøring og begrundelse efter omstændighederne finder anvendelse.

Beslutninger om stillingsændringer som ikke er så omfattende at de nærmer sig forflyttelse, anses normalt ikke for at være omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Efter lovens forarbejder omfatter afgørelsesbegrebet ikke tjenestebefalinger til ansatte eller andre beslutninger der træffes i forbindelse med myndighedens ledelse og fordeling af de opgaver som det påhviler myndigheden at varetage, f.eks. beslutninger om hvor en medarbejder inden for sit ansættelsesområde skal gøre tjeneste. For så vidt vil myndigheden ikke efter forvaltningsloven være forpligtet til at foretage partshøring eller til at meddele den pågældende en begrundelse, jf. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 151f.

Beslutninger om stillingsændringer ud over forflyttelsesgrænsen anses derimod for afgørelser i forvaltningslovens forstand. Hvis den ansatte i forbindelse med en sådan stillingsændring tilbydes og accepterer en ny stilling, rummer forløbet to afgørelser, dels en (bebyrdende) afgørelse om uansøgt afskedigelse fra den hidtidige stilling, dels en (begunstigende) afgørelse om ansættelse i en ny stilling.

I relation til den foreliggende sag er spørgsmålet herefter om (A)'s flytning fra ministeriet til (Z)-styrelsen indebar så væ-

sentlige ændringer i ansættelsesforholdet at der var tale om forflyttelse.

Det fremgår af sagen at (A) blev flyttet i henhold til Undervisningsministeriets omplaceringsordning fra 1990 som er en del af ministeriets personalepolitik. De regler i ordningen som (A) blev flyttet i henhold til, indeholder ifølge ministeriets personalepolitik følgende:

'2.9. Sikring af kvalitet (minimumskrav)

For at ministeriet kan fremstå som en effektiv og kvalitetsbevidst arbejdsplads, der sikrer medarbejderne gode og trygge arbejdsvilkår samt mulighed for at udvikle sig og for at få selvstændig kompetence og ansvar, er det nødvendigt, at hver enkelt medarbejders faglige og personlige kvalifikationer er af høj kvalitet og opfylder de fastsatte minimumskrav for den pågældende medarbejderkategori.

Medarbejderne må generelt være indstillet på og evne omstilling til nye arbejdsopgaver og -steder i ministeriet og levere arbejdsindsats og -resultat i forhold til lønnen.

Hvis en medarbejder – normalt efter udnyttelse af omplaceringstilbud – ikke opfylder de fastsatte minimumskrav, vil ansættelsesforholdet blive bragt til ophør.

...'

Ministeriet har i udtalelsen af 31. maj 2001 oplyst at flytning i henhold til omplaceringsordningen forudsætter at medarbejderen ikke lever op til ministeriets minimumskrav, at medarbejderen af nærmeste chef har fået en formel advarsel, og at chefen vurderer at medarbejderen ikke kan fortsætte i sin nuværende stilling.

(A) fik som nævnt den 2. december 1998 en formel advarsel begrundet i manglende samarbejdsvilje og -evne. Det blev præciseret at gentagelsestilfælde ville nødsage afdelingen til at indstille ham til afsked.

Under samtalen den 21. april 1999 blev det over for (A) klart præciseret at de forhold der var beskrevet i advarselssamtalen, var så alvorlige at de kunne begrunde

en afskedigelse. Samtidig blev det anført at man ikke mente at det var eller ville være muligt at finde et nyt tjenestested til (A) i ministeriet, og at tjenesten i kontorchef (B)'s kontor ikke kunne fortsætte.

Vedrørende vilkårene i forbindelse med omplacering til (Z)-styrelsen fremgår at styrelsen efter 6 måneder skulle afgive en udtalelse om (A), og hvis denne var positiv, skulle ansættelsesforholdet fortsætte. Hvis udtalelsen var negativ, ville ansættelsen i styrelsen ophøre. Da placering i Undervisningsministeriet blev anset for udelukket, ville en negativ udtalelse fra styrelsen føre til at sekretariatskontoret måtte indkalde (A) til en afskedigelses-samtale.

Jeg har heraf forstået at selv hvis styrelsens udtalelse var positiv, kunne (A) kun fortsætte i styrelsen fremover idet ministeriet havde tilkendegivet at en placering i ministeriet var udelukket.

I forbindelse med beslutningen om omplacering vurderede ministeriet således at (A) ikke levede op til ministeriets minimumskrav, at de forhold der var omtalt i advarselssamtalen, kunne begrunde en afskedigelse, og at den fremtidige ansættelse under alle omstændigheder var begrænset til (Z)-styrelsen, også i tilfælde af en positiv vurdering efter 6 måneder.

(A)'s hidtidige ansættelsesområde havde ifølge ansættelsesbrev af 2. juni 1987 – som jeg må forstå det – omfattet hele 'Undervisningsministeriet'.

På den baggrund er det min opfattelse at (A)'s omplacering til (Z)-styrelsen indebar så væsentlige ændringer i hans hidtidige ansættelsesforhold at der var tale om forflyttelse. Omplaceringen indebar således dels en afgørelse om uansøgt afskedigelse af (A) fra hans hidtidige stilling, dels en afgørelse om ansættelse af (A) i en ny stilling i (Z)-styrelsen, begge afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Om sagsbehandlingen i forhold til afgørelsen om ved omplaceringen at afskedige

(A) fra hans hidtidige stilling skal jeg bemærke følgende:

b. Partshøring

De almindelige regler om myndigheders pligt til at foretage partshøring inden afgørelse træffes, er fastlagt i forvaltningslovens § 19. Formålet med denne partshøring er at give den ansatte lejlighed til at kommentere de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som myndigheden vil lade indgå i grundlaget for sin afgørelse. Den ansatte vil herved have mulighed for at kommentere, korrigere og supplere de foreløbige oplysninger og vil i det hele taget have mulighed for at redegøre for sit syn på sagen.

Ud over de almindelige partshøringsregler i forvaltningslovens § 19 gælder der for visse afgørelser om uansøgt afskedigelse af ansatte i forvaltningen – bl.a. afskedigelse på grund af samarbejds vanskeligheder og uegnethed – ifølge retspraksis og ombudsmandspraksis endvidere en ulovbestemt retsgrundsætning om partshøring der er videregående end partshøringspligten i § 19. Den ulovbestemte retsgrundsætning indebærer en pligt for myndigheden til i almindelighed at give den ansatte en skriftlig redegørelse for myndighedens egen (foreløbige) opfattelse af sagen forinden afgørelse træffes, herunder den retlige kvalifikation af faktum samt – for så vidt der i sagen måtte være bevismæssige spørgsmål – myndighedens bevismæssige vurderinger. Der kan henvises til Højesterets dom i UfR 1999, s. 1337, Højesterets dom i UfR 2002, s. 1269, Jon Andersen og Elisabeth Bøggild Nielsen i UfR 1999B, s. 25f, og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 164ff.

Da det er min opfattelse at (A)'s omplacering til (Z)-styrelsen var en egentlig forflyttelse, og at beslutningen herom dermed indeholdt en afgørelse om uansøgt afskedigelse af (A) fra hans hidtidige stilling på grund af samarbejds vanskeligheder

der, burde ministeriet således have parts-hørt ham i overensstemmelse med den ulovbestemte partshøringspligt.

Ministeriet burde således have givet (A) en samlet skriftlig redegørelse for hvad det var for faktiske forhold der gav anledning til ministeriets vurdering af at han måtte afskediges. Ministeriet burde også have givet (A) en retlig kvalifikation af sagens faktum i skriftlig form. Da dette ikke er sket, har (A) ikke fået adgang til og mulighed for samlet at kommentere det faktiske og retlige grundlag for den påtænkte afgørelse før Undervisningsministeriet besluttede sig for at forflytte ham.

Det er derfor min foreløbige opfattelse at Undervisningsministeriet har tilsidesat den udvidede partshøringspligt, hvilket jeg mener er beklageligt.

c. Begrundelse

Som nævnt ovenfor under pkt. a mener jeg at Undervisningsministeriets beslutning om at omplacere (A) til (Z)-styrelsen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er min opfattelse at afgørelsen der indebar en uansøgt afskedigelse fra (A)'s hidtidige stilling, var af en sådan karakter at den burde meddeles skriftligt, jf. funktionærlovens § 2, stk. 7, vedrørende skriftlig opsigelse samt AC-overenskomstens § 24.

Efter forvaltningslovens § 24, jf. § 22, skal en afgørelse når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse der indeholder en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, en eventuel angivelse af de hovedhensyn der har været lagt vægt på, og en kort redegørelse for sagens faktiske omstændigheder.

I brev af 23. april 1999 til (A) bekræftede ministeriet blot at hans tjenestested som aftalt blev ændret til (Z)-styrelsen fra den 15. maj 1999, at hans løn indtil videre ville blive udbetalt fra Undervisningsministeriet, og at han nu var berettiget til turnustil-læg, dvs. at ministeriet i realiteten bekræf-

tede (A)'s ansættelse i den nye stilling i (Z)-styrelsen.

I brevet var der imidlertid ikke en nærmere angivelse af baggrunden for afskedigelsen fra (A)'s hidtidige stilling eller for at en efterfølgende placering i ministeriet var udelukket. Jeg mener således ikke at brevet af 23. april 1999 kan opfattes som en skriftlig afgørelse herom.

På den baggrund er (A) således ikke meddelt en skriftlig afgørelse indeholdende den nærmere begrundelse for ved omplaceringen at afskedige ham fra hans hidtidige stilling, jf. forvaltningslovens § 24, jf. § 22. Dette mener jeg er beklageligt.

2. Den endelige afskedigelse

a. Aftale om fratræden

Beslutninger om afskedigelse af offentligt ansatte anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. f.eks. Højesterets dom der er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 1462.

Afskedigelse af en offentligt ansat kan ikke foretages som en aftaleretlig disposition med den virkning at forvaltningslovens krav til sagsbehandling ikke finder anvendelse. Jeg henviser nærmere til den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 491ff*.

Det fremgår af sagens akter at der den 14. januar 2000 blev indgået aftale mellem Undervisningsministeriet, (A)'s faglige organisation) og (A) hvorefter '(A) (...) fratræder sin stilling i Undervisningsministeriet med udgangen af januar 2001.'

Jeg må lægge til grund at der var tale om en beslutning om uansøgt afskedigelse af (A), og jeg forstår ifølge Undervisningsministeriets udtalelse af 31. maj 2001 at ministeriet er enig heri. Beslutningen om uansøgt afskedigelse fremtræder som truffet efter aftale.

Uanset at beslutningen om at afskedige (A) fremtræder som truffet efter aftale, skulle sagsbehandlingen i forbindelse med denne beslutning opfylde de krav

som følger af forvaltningsloven, dvs. bl.a. reglerne om partshøring og begrundelse.

b. Partshøring

Da der er tale om en beslutning om afskedigelse på grund af samarbejdsvanskeligheder og uegnethed, gælder der ud over de almindelige partshøringsregler i forvaltningslovens § 19 desuden den ulovbestemte videregående partshøringspligt der er omtalt under pkt. 1.b ovenfor.

Den 25. november 1999 modtog (A) (Z)-styrelsens indstilling dateret den 23. november 1999. Udtalelsen omtalte diverse forhold vedrørende faglig bedømmelse, samarbejdsvanskeligheder, manglende overholdelse af mødetider mv., og (Z)-styrelsens samlede vurdering var at (A) ikke burde forsætte i styrelsen.

Ifølge referat af samtalen den 10. december 1999 i ministeriets sekretariatskontor var (A) indkaldt på grund af styrelsens indstilling. Sekretariatet anførte at den negative indstilling fra styrelsen betød at der i overensstemmelse med referatet fra mødet den 21. april 1999 nu var blevet indkaldt til en afskedigelsessamtale, at sekretariatet kun ville forholde sig til konklusionen i styrelsens indstilling, og at det heraf måtte konstateres at (A) ikke kunne fortsætte i styrelsen. Dette betød at ministeriet i løbet af et par dage ville sende ham et brev om at man var sindet at afskedige ham.

Forud for samtalen den 10. december 1999 var der foregået en del korrespondance mellem (Z)-styrelsen og (A) om baggrunden for ansættelsens ophør, herunder navnlig indholdet af styrelsens indstilling.

I ministeriets partshøringsbrev af 13. december 1999 var anført at (Z)-styrelsens indstilling havde været negativ, og at man af den grund var 'sindet at afskedige dig med 6 måneders varsel fra den 1. januar 2000'. Ministeriet havde vedlagt referat af samtalen den 10. december 1999.

Det fremgår endvidere af sagen at (A) i forbindelse med afskedigelsen var repræsenteret af (A's faglige organisation).

Efter min gennemgang af sagsforløbet mener jeg ikke at jeg har grundlag for at kritisere den partshøring der har fundet sted forud for ministeriets beslutning om afskedigelse af (A) (...).

c. Afgørelsens meddelelse og begrundelse

En beslutning om uansøgt afskedigelse kræver at der meddeles den pågældende en egentlig afgørelse. Afgørelsen skal meddeles skriftligt, jf. funktionærlovens § 2, stk. 7, og AC-overenskomstens § 24. Afgørelsen skal – når den meddeles skriftligt – indeholde en begrundelse for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 22 og § 24.

En afskedigelse kan således ikke indtræde automatisk på grundlag af en aftale.

Som det fremgår af pkt. a ovenfor, har jeg lagt til grund at der ved indgåelsen af aftalen dateret den 14. januar 2000 om (A)'s fratræden var tale om en beslutning om uansøgt afskedigelse, og at beslutningen fremtræder som truffet efter aftale.

Undervisningsministeriet skrev i brev af 31. januar 2000 bl.a. følgende til (A):

'Under henvisning til den af 14. januar 2000 indgåede aftale mellem dig og Undervisningsministeriet og (A's faglige organisation) fratræder du din stilling som fuldmægtig med udgangen af januar måned 2001.

I opsigelsesperioden vil du få udbetalt sædvanlig løn incl. tillæg.

Restferie fra optjeningsåret 1998 skal afholdes inden 1. maj 2000 og ferie fra optjeningsåret 1999 skal afholdes inden 1. februar 2001. Ved din fratræden vil du få anvist feriegiro for optjeningsåret 2000 og januar måned 2001.'

Efter min opfattelse indeholdt brevet af 31. januar 2000 alene en bekræftelse af at (A) som følge af den indgåede aftale skulle fratræde med udgangen af januar måned 2001, ligesom brevet indeholdt en oriente-

ring om løn i opsigelsesperioden samt ferieforhold. Brevet kan imidlertid ikke anses for en skriftlig afgørelse med begrundelse for afgørelsen.

Det er beklageligt at afgørelsen således tilsyneladende ikke er meddelt (A) skriftligt, og at han dermed heller ikke har modtaget den nærmere begrundelse for afskedigelsen i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24, jf. § 22.

3. Sammenfatning

Det er min foreløbige opfattelse at (A)'s omplacering til (Z)-styrelsen indebar så væsentlige ændringer i hans hidtidige ansættelsesforhold at der var tale om forflyttelse. En sådan beslutning anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Forflyttelsen indebar bl.a. en uansøgt afskedigelse af (A) fra hans hidtidige stilling på grund af samarbejds vanskeligheder. Ministeriet burde derfor forud for beslutningen have partshørt (A) i overensstemmelse med den udvidede partshøringspligt. Jeg mener at det er beklageligt at dette ikke er sket. Den manglende partshøring giver mig imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille til ministeriet at genoptage behandlingen af sagen.

Efter min opfattelse kan ministeriets brev af 23. april 1999 ikke opfattes som en skriftlig afgørelse vedrørende uansøgt afskedigelse af (A) fra hans hidtidige stilling. På den baggrund ses (A) således ikke at være meddelt en skriftlig afgørelse herom indeholdende den nærmere begrundelse for afskedigelsen, jf. forvaltningslovens § 24, jf. § 22. Dette mener jeg er beklageligt.

Ministeriet traf i januar 2000 beslutning om endelig afskedigelse af (A), og beslutningen fremtræder som truffet efter aftale. En beslutning om uansøgt afskedigelse kræver at der meddeles den pågældende en egentlig afgørelse der skal være skriftlig. Afskedigelse kan således ikke indtræde automatisk på grundlag af en aftale.

Ministeriets brev af 31. januar 2000 indeholdt alene en bekræftelse af den indgåede aftale om fratræden og kan ikke anses for en skriftlig afgørelse med begrundelse for afgørelsen. Det er efter min opfattelse beklageligt at afgørelsen tilsyneladende ikke er meddelt (A) skriftligt, og at han dermed heller ikke har modtaget den nærmere begrundelse for afskedigelsen i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24, jf. § 22.

Såfremt (A) fortsat er interesseret i en begrundelse for ministeriets afgørelse om ved omplacering at afskedige ham fra hans hidtidige stilling og for afgørelsen om den endelige afskedigelse, mener jeg at jeg har grundlag for at henstille til ministeriet at genoptage behandlingen af sagen med henblik på at ministeriet meddeler (A) en begrundelse for disse afgørelser i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24."

Den 24. oktober 2002 modtog jeg Undervisningsministeriets bemærkninger til min foreløbige redegørelse. Ministeriet skrev følgende:

"...

Vedr. flytning til (Z)-styrelsen i henhold til omplaceringsordningen

Undervisningsministeriet tager Ombudsmandens konklusion vedrørende ministeriets ansættelsesområde og konklusion vedrørende anvendelsesområdet for ministeriets omplaceringsordning til efterretning.

Ministeriet vil fremover indrette sin personalepolitik efter ovenstående. Ministeriet vil dog gerne bemærke, at ministeriet med indførelsen af omplaceringsordningen har ønsket at have så hensynsfuld en personalepolitik som muligt på dette område. Opstramningen betyder, at mulighederne for fysisk at placere medarbejdere efter omplaceringsordningen indskrænkes. Dette vil i værste fald indebære, at medarbejdere, som kunne have fået en ekstra chance via omplaceringsordningen og dermed måske kunne

undgå afskedigelse, ikke får denne chance, men i stedet vil blive afskediget.

Vedr. den endelige afskedigelse

Efter at have læst den sag fra Ombudsmandens beretning for 1998, som der henvises til i den foreløbige redegørelse, tager Undervisningsministeriet Ombudsmandens konklusion til efterretning.

Vedr. afgivelse af skriftlig begrundelse

Såfremt (A) fortsat er interesseret i en begrundelse for ministeriets afgørelse om omplacering af ham samt [en] begrundelse for afgørelsen om den endelige afskedigelse, er Undervisningsministeriet indstillet på at give ham en sådan begrundelse.

(Z)-styrelsen har ikke bemærkninger til den foreløbige redegørelse, og har taget Ombudsmandens konklusioner til efterretning.”

I min endelige redegørelse af 13. januar 2003 skrev jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Efter min endelige gennemgang af sagen kan jeg i det hele henholde mig til det jeg har anført i min foreløbige redegørelse af 4. september 2002.

Det er således fortsat min opfattelse at (A)'s omplacering til (Z)-styrelsen indebar så væsentlige ændringer i hans hidtidige ansættelsesforhold at der var tale om forflyttelse. En sådan beslutning anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Forflyttelsen indebar bl.a. en uansøgt afskedigelse af (A) fra hans hidtidige stilling. Undervisningsministeriet burde derfor forud for beslutningen have partshørt (A) i overensstemmelse med den udvidede partshøringspligt. Det er beklageligt at dette ikke er sket. Den manglende partshøring giver mig imidlertid ikke tilstræk-

keligt grundlag for at henstille til ministeriet at genoptage behandlingen af sagen.

Efter min opfattelse er (A) imidlertid ikke blevet meddelt en skriftlig afgørelse indeholdende den nærmere begrundelse for den uansøgte afskedigelse af ham fra hans hidtidige stilling, jf. forvaltningslovens § 24, jf. § 22. Dette mener jeg er beklageligt.

Undervisningsministeriets beslutning i januar 2000 vedrørende den endelige afskedigelse af (A) fremtræder som truffet efter aftale. En beslutning om uansøgt afskedigelse kræver at der meddeles den pågældende en egentlig afgørelse der skal være skriftlig. Afskedigelse kan således ikke indtræde automatisk på grundlag af en aftale.

(A) er imidlertid ikke blevet meddelt en skriftlig afgørelse vedrørende afskedigelsen og dermed heller ikke den nærmere begrundelse for afskedigelsen i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24, jf. § 22. Dette er beklageligt.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min endelige opfattelse.

Undervisningsministeriet har i sin udtalelse af 23. oktober 2002 anført at såfremt (A) fortsat er interesseret i en begrundelse for ministeriets afgørelse om omplacering af ham samt en begrundelse for afgørelsen om den endelige afskedigelse, er Undervisningsministeriet indstillet på at give ham en sådan begrundelse.

Jeg har derfor samtidig hermed bedt (A) rette henvendelse til Undervisningsministeriet såfremt han fortsat ønsker en begrundelse for afgørelserne.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

NOTER: (*) FOB 1996, s. 106, FOB 1998, s. 491, og FOB 1999, s. 472.

17-2. Afskedigelse efter anonyme elevevalueringer Ombudsmandsprøvelse

Ansættelses- og arbejdsret 9.9. – Forvaltningsret 1121.1 – 114.3 – 1.4 – 2.2.

En adjunkt blev afskediget fra sin stilling på en handels- og ingeniørhøjskole. Afskedigelsen byggede på anonyme elevevalueringer af adjunktens undervisning og oplysninger om adjunktens indstilling til gennemførelse af en voksenunderviseruddannelse.

Ombudsmanden udtalte sig generelt om i hvilken udstrækning han fremover ville undersøge sager som f.eks. adjunktens sag hvor en fagforening havde iværksat en fagretlig behandling der ikke var blevet afsluttet. Ombudsmanden færdigbehandlede adjunktens sag for så vidt angik sagsoplysning, partshøring og begrundelse.

Ombudsmanden mente det var kritisabelt at de anonyme elevevalueringer var indgået i grundlaget for afskedigelsen, og at skolens oplysningsgrundlag vedrørende gennemførelse af voksenunderviseruddannelsen ikke havde været tilstrækkeligt. Det var efter ombudsmandens opfattelse uheldigt at skolen havde ment at den kunne træffe afgørelsen om afskedigelse – der havde vidtrækkende betydning for adjunkten – på det grundlag som forelå for skolen på afskedigelsestidspunktet.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at foretage sig noget vedrørende skolens partshøring, men han kritiserede den begrundelse som havde ledsaget afgørelsen. (J.nr. 2000-3570-813).

Af materialet i sagen fremgår bl.a. at A – der er uddannet cand.stat. – den 1. oktober 1998 blev ansat som adjunkt/forskningsmedarbejder på S Handels- og Ingeniørhøjskole. Denne sag angår skolens afskedigelse af A.

Af A's ansættelsesbrev af 4. september 1998 fremgår bl.a. at arbejdstiden indtil videre var aftalt til (gennemsnitlig) 37 timer pr. uge. Endvidere fremgår det at undervisning på aftener og i weekender kunne forekomme, at det forudsattes at den ansatte inden for et år fik en bolig i (...) Amt, og at det ikke kunne garanteres at der i stillingen ville være en forskningsdel efter den 31. december 1999. Med hensyn til stillingsindhold blev der henvist til følgende funktionsbeskrivelse af 1. september 1998:

"Arbejdsopgaverne deles i to områder
– undervisning på (S) ca. 50 % indtil videre
– projektarbejde i (P)* ca. 50 % -
*Center for (...)

Vedr. undervisning på (S):

Undervisning omfatter metoder til brug ved videregående markedsanalyser. Herun-

der generering, behandling og forklaring af empiriske data. Ligeledes indgår undervisning i og praktisk anvendelse via EDB af faktor- og klyngeanalyser. Yderligere indgår grundlæggende og herunder beskrivende statistik i undervisningsdelen.

Vedr. projektarbejde i (P):

Opgaverne omfatter planlægning, gennemførelse og analyse af statiske data i forbindelse med projekter i (P)-regi.

Det videnskabelige metodegrundlag skal sikres anvendt i projekterne.

Det forventes i øvrigt, at der selvstændigt arbejdes med etablering af projekter og fundraising.

Organisatorisk reference til udviklingschef (B), (S).

Faglig reference ad hoc."

Den 4. september 1998 skrev skolen følgende til A:

"...

Du bedes bemærke de forhold, der er nævnt på side 3 i ansættelsesbrevet.

Kravet om bopæl er efter konsultation af rektor formuleret, så det ikke kræves, at du nødvendigvis har folkeregisteradresse i (...) Amt. Hvor du fx betaler skat, er (S) uvedkommende.

Det forventes, at du får en bolig, så du normalt opholder dig i amtet i ugens fem første dage og evt. til tider lørdag, således at du får kontakter og kendskab til området udover den normale arbejdstid.

Det er ikke tilstrækkeligt, at du fx har et værelse ved familie eller venner, hvor du få dage om ugen overnatter. Du kan fx heller ikke bruge dine boligforhold som undskyldning for ikke at deltage i et arbejdsmæssigt arrangement en lørdag.

Det er min fornemmelse efter vore samtaler, at dine forventninger er i tråd med denne fortolkning.

Du er naturligvis velkommen til at kontakte mig vedr. eventuelle spørgsmål.

..."

Af skolens brev af 11. december 1998 til A fremgår:

"Vedr. lektoransættelse og lektorbedømmelse

Som bekendt har styrelsesrådet vedtaget et regelsæt for bl.a. lektoransættelse og lektorbedømmelse.

I medfør af disse regler forestiller ledergruppen sig, at du kan ansættes som lektor d. 1. oktober 2001, da du på dette tidspunkt vil have 3 års undervisningserfaring på (S).

Lektoransættelse forudsætter en positiv lektorbedømmelse.

Lektorbedømmelse forventes for dit vedkommende at ske i *forårssemesteret 2001*.

Afvigelse fra ovennævnte terminer kan ske med styrelsesrådets godkendelse, jf. ovennævnte regelsæt."

A underviste i fagene "markedsanalyse", "praktisk orienteret statistik" og "statistik 1".

Undervisningen blev evalueret ved hjælp af skemaer som blev besvaret anonymt af eleverne i de pågældende fag. Skemaerne indeholdt 19 spørgsmål der var opdelt i tre

grupper vedrørende fagets faglige kvalitet, studiemiljø og pædagogiske kvalitet. Spørgsmålene skulle besvares ved afkrydsning i ét af fem felter med en skala hvor 1 var *meget tilfredsstillende* og 5 *meget utilfredsstillende*. Der var mulighed for skriftlige kommentarer på skemaerne, bl.a. i forbindelse med de enkelte spørgsmål. I den sidste del af skemaet skulle eleverne nævne hvad de fandt henholdsvis bedst og dårligst ved faget, og komme med forslag.

Sådanne skemaer blev i april 1999 indsamlet af A der – eventuelt med egne kommentarer til evalueringerne – sendte skemaerne videre til ledelsen. Resultatet af evalueringerne er den 5. maj 1999 blevet sammenfattet idet der bl.a. er opgjort gennemsnit for besvarelsen af (nogle af) de spørgsmål der indgår i grupperne om fagets studiemiljø og pædagogiske kvalitet.

Af sammenfatningen af evalueringen af faget "markedsanalyse" fremgår:

"Antal deltagere: ca. 45

Opgørelse af de indkomne besvarelser (28 ialt)

Spørgsmål	Gennemsnit	Spørgsmålets indhold, kortfattet
7	3,8	(dialog m. underviser)
8	3,0	(egen indsats og engagement)
9	1,6	(forholdet mellem de studerende)
12	2,8	(undervisers forberedelsesniveau)
13	4,3	(- evne til at motivere og inspirere)
14	4,0	(- fremstilling af stoffet)
15	3,5	(- prioritering af pensum/eksempler/opgaver)
16	3,5	(undervisningsformen)
17	2,7	(sammenhæng mellem teori og praksis)
18	3,0	(praktisk gennemførelse af undervisning)
19	2,7	(praktisk afvikling af timerne)

"

Af elevernes skriftlige kommentarer på evalueringsskemaerne fremgår bl.a.:

at A var for usikker, meget stille og forsagt – ingen gennemslagskraft, trængte ikke igennem til de studerende og kunne ikke inspirere og motivere,

at A manglede erfaring,

at A var dygtig så hun skulle have mere selvtillid (tale højt og gå ud over pensum),

at A burde vide mere om afsætning – ikke kun statistik,

at A burde have fået hjælp inden start idet hun virkede usikker lang tid efter starten, herunder på hvad eleverne skulle lære,

at eleverne ikke havde brug for at blive ynket, men skulle have en lærer der var dynamisk og fremskubbende,

at A ofte undskyldte sig selv – det kunne eleverne ikke bruge til noget idet de skulle videre/i gang,

at det virkede som om A ikke selv havde lyst til at undervise,

at undervisningen kom for sent i gang, og at A ikke kendte tiderne for pauser,

at A brugte overheads i stedet for at tegne figurer på tavlen,

at det var svært at vide hvad der var vigtigt, og overskue stoffet – der manglede sammenhæng til det kendte stof,

at faget lagde op til mere dialog – derfor bedre med undervisning i klasseværelse,

at faget var vigtigt, relevant, spændende, god hjælp til opgaveskrivning på 6. semester og havde sammenhæng til andre fag,

at der var utilfredshed med undervisningsformen med overheads med megen tekst – det blev foreslået at kopierne blev udleveret før gennemgang således at man kunne skrive på dem, i stedet for at alt hvad man nåede at skrive, var det der stod på overheaden, ligesom det blev foreslået at overskrifter og stikord blev skrevet op på tavlen,

at eleverne ikke kunne høre hvad der blev sagt, hvilket var umotiverende,

at eleverne vidste mange ting i forvejen,

at der var tale om en slavisk gennemgang af

bogen – det blev foreslået at A brugte ting der ikke stod i bogen, ligesom det blev anbeført at eleverne lige så godt kunne have læst bogen og være blevet derhjemme da der ikke kom nye guldorn i forelæsningsen – undervisningen var ikke værd at følge – samt at A måtte have nogle erfaringer med markedsundersøgelse som kunne være relevant at fortælle,

at A måske skulle prøve at få eleverne til at deltage mere i timerne, f.eks. ved at skrive flere notater på tavlen,

at A måske skulle have begyndt i en klasse med et mindre antal elever idet hun så nok ikke havde været så usikker,

at det var meget svært at lave notater i faget hvilket var nødvendigt – det blev foreslået at tavlen blev brugt noget mere, og at der blev udleveret noter,

at udbyttet af timerne var meget lavt selv om man var velforberedt,

at det var udmærket med gruppearbejde, men at spørgsmålene i casene ikke angik markedsanalyse, men almindelig afsætning/burde være omformuleret så de mere angik markedsanalyse,

at det var en dårlig ide med gruppefremlægelse af cases – udbyttet for de passive studerende var meget lille,

at casene ikke kun skulle angå markedsanalyse,

at der skulle være mindst mulig tavleafskrift,

at undervisningen var blevet bedre,

at lærebogen var let at forstå og læse, samt

at undervisningsformerne blev kombineret.

I elevevalueringerne blev det også foreslået at der kom en ny underviser med forudsætninger inden for afsætning.

Af sammenfatningen af elevevalueringerne af faget "praktisk orienteret statistik" fremgår:

"Antal deltagere: 8

Opgørelse af de indkomne besvarelser (8 ialt)

Spørgsmål	Gennemsnit	Spørgsmålets indhold, kortfattet
7	2,6	(dialog m. underviser)
8	3,0	(egen indsats og engagement)
9	1,6	(forholdet mellem de studerende)
12	2,1	(undervisers forberedelsesniveau)
13	3,4	(- evne til at motivere og inspirere)
14	3,6	(- fremstilling af stoffet)
15	3,7	(- prioritering af pensum/eksempler/opgaver)
16	3,6	(undervisningsformen)
17	2,6	(sammenhæng mellem teori og praksis)
18	3,3	(praktisk gennemførelse af undervisning)
19	3,3	(praktisk afvikling af timerne)

"

Af elevernes skriftlige kommentarer på evalueringsskemaerne fremgår bl.a.:

at eleverne godt kunne få noget mere undervisningsmateriale om samme emne i stedet for at de selv skulle opsøge det,

at faget var relevant i forhold til andre fag, havde sammenhæng med andre fag og var spændende, men ikke motiverende,

at det var dårlig lærebog, og undervisningsmaterialet var for overfladisk pensum – det blev foreslået at pensum blev ændret,

at det var godt med så få studerende på holdet,

at der var for meget teori/ikke nok praktisk gennemgang – flere opgaver, øvelser og eksempler blev foreslået idet eleverne selv skulle arbejde med stoffet,

at der blev brugt for lidt tid på teori,

at der blev brugt for meget tid på at tale om hvordan undervisningen kunne have været, i stedet for at handle,

at der blev brugt for meget tid på pc-gen-

nemgang,

at der manglede forklaringer på hvad der kunne bruges/udledes af analyserne – der manglende forklaringer og ikke matematiske udredninger,

at det var for meget med 3 timer i træk, undervisningen startede for sent, og pauserne blev glemt,

at når en ting var oppe til diskussion, havde eleverne ikke brug for en timelang snak – bare en accept eller en afvisning af forslag – tiden smuttede,

at A burde lade være med at undskylde tiden og omfanget osv. – eleverne uddannede sig jo på de vilkår, og sådan var det i alle fag,

at det var svært at lave hjemmearbejde som gav mening,

at det var godt at indkøb af undervisningsmateriale var billigt,

at spørgsmålene blev besvaret grundigt,

at det matematiske niveau var for højt,

at informationen på 2. semester burde være retvisende og ærlig – "praktisk orienteret statistik" var falsk varebetegnelse,

at eleverne spildte tiden, samt

at eleverne havde været involveret for lidt i timerne hvorfor det ofte var dræbende kedeligt når man nåede de sidste timer.

Af sammenfatningen af elevevalueringerne af faget "statistik 1" fremgår:

"Antal deltagere: ca. 15

Opgørelse af de indkomne besvarelser (12 ialt)

Spørgsmål	Gennemsnit	Spørgsmålets indhold, kortfattet
7	3,4	(dialog m. underviser)
8	3,2	(egen indsats og engagement)
9	2,0	(forholdet mellem de studerende)
12	2,5	(undervisers forberedelsesniveau)
13	4,1	(- evne til at motivere og inspirere)
14	3,5	(- fremstilling af stoffet)

Spørgsmål	Gennemsnit	Spørgsmålets indhold, kortfattet
15	2,7	(- prioritering af pensum/ eksempler/opgaver)
16	3,0	(undervisningsformen)
17	2,6	(sammenhæng mellem teori og praksis)
18	2,5	(praktisk gennemførelse af undervisning)
19	3,1	(praktisk afvikling af timerne)

"

Af elevernes skriftlige kommentarer på evalueringsskemaerne fremgår bl.a.:

at A talte for lavt og ikke var autoritær nok – hun skulle virke mere sikker, og det virkede som om hun havde svært ved at trænge igennem,

at der ingen tvivl var om at A kunne stoffet, men at hun måske var ny som underviser,

at eleverne var vant til en yderst struktureret undervisning som var svær at komme efter,

at faget var interessant, kedeligt og svært,

at A var en sød underviser,

at der var en afslappet stemning,

at der var for lidt samspil mellem A og eleverne,

at der var for meget rod med i hvilke uger timerne skulle ligge – timerne lå for sent, og der blev nået for lidt,

at der nogle gange blev gennemgået ting der ikke var brug for,

at opgavegennemgange ofte endte lidt rodet – det kunne være rart at få skrevet konklusionen på en opgave op på tavlen da der sommetider var tvivl om hvad konklusionen egentlig var,

at det var godt at der var mulighed for hjemmeopgaver,

at undervisningen var for ustruktureret, lidt forvirret og meget kedelig,

at øvelserne fra starten lagde op til at man var meget inde i statistik, og det kunne godt gøre det lidt uoverskueligt i det første stykke tid,

at underviseren burde have fået et kursus i den nye udgave af SAS så undervisningen havde været mere flydende fra starten,

at undervisningsmaterialet var godt, for svært og kedeligt,

at der var for meget teori, og sværhedsgraden var rimelig høj,

at struktur var nøgleordet i statistikundervisning der på grund af de mange formler let kom til at synes kaotisk,

at øvelserne supplerede forelæsningserne godt,

at det havde været et opadgående forløb hvor teorien var blevet nemmere og nemmere at forstå,

at det var rart at man ikke var så mange på øvelsessholdet,

at der var brugt for megen tid på at få vist hvordan SAS fungerer (selv om eleverne havde fået udleveret en vejledning), samt

at der var sket en pludselig og meget kraftig stigning i sværhedsgraden efter jul – det var nok vigtigt ikke at lulle eleverne i søvn med alt for meget af det helt basale og så bruge mere tid på det sværere stof.

Bl.a. på grund af kopieringen har det ikke været muligt for mig at læse alle de skriftlige kommentarer på evalueringsskemaerne i de 3 fag. Jeg har dog ikke fundet grundlag for at indhente andre kopier eller de originale skemaer.

Den 27. maj 1999 sendte uddannelseschef og prorektor C en e-mail til A med følgende indhold:

"Subject: Samtale ang. (S) + (P) + (...)

Location: (C)'s kontor

Start: Thu 27-05-99 12:30

End: Thu 27:05-99 13:30

...

Required Attendees: (C); (A)

Kort samtale ang. din overgang til ny overordnet, nemlig mig"

Af C's udaterede notat vedrørende mødet fremgår:

"(A): Bopæl (...)

Ansæt pr. 1/10 1998

Stillingadjunkt og forskningsmedarbejder
Arbejdssted skiftende ca. 50% (S) + ca.
50% (...)/(P) indtil videre

Forud for mødet:

(A) er gjort bekendt med (S)'s politik ang.
Pædagogisk kursus alle nyansatte adjunkter
skal gennemføre inden de kan positiv lektor
bedømmes, tidsfrist 3 år.

Kurset: Voksenunderviseruddannelsen
for erhvervsskolelærere, Voksenpædagogik,
Danmarks Lærerhøjskole, (...).

Ovenstående kursus er (A) tidligere blevet
opfordret til at starte på, men (A) var afven-
tende.

UV-belastning:

Der blev talt lidt om (A)'s undervisnings-
belastning i foråret 1999, som havde været
lidt over 50%. Dette ville der blive rettet op
på i efteråret 1999, hvor uv-belastningen vil
blive langt under 50%. (A)'s uv-belastning
vil blive under 50% for hele året 1999.

(S) ønskede denne fleksibilitet, som også
fremgår af (A)'s funktionsbeskrivelse.

(A) henviste til kontrakten med 50% (S) og
50% (...)/(P) og var under samtalen lidt af-
visende overfor denne fleksibilitet, og frem-
førte at man eventuelt kunne blande fagfor-
eningen ind i sagen.

Evalueringer:

(A) evalueringer af 3 undervisningsaktivi-
teter viser at (A) har problemer med under-
visningen her på (S), og at et pædagogisk
kursus er nødvendig for fortsat uv-aktivitet.
(A) var bekendt med evalueringerne og er-
kendte sit problem.

Pædagogisk kursus:

(A) havde til mødet medbragt en mappe
der omhandlede forskellige andre pædago-
giske kurser af kortere eller længere varig-
hed.

Kurserne der blev fremlagt på mødet var
ikke statsanerkendte pædagogiske kurser,
men var korte kurser af ikke ubetydelige
kursusomkostninger. Eksempel: Stemme-
brug og taleteknik, varighed kl. 13.00-18.00,
ekstern kr 5000,-, intern kr. 2200,-.

Det blev præciseret at (S)'s politik for pæ-
dagogiske kurser til adjunkter var: Voksen-
underviseruddannelsen for erhvervsskole-
lærere, Voksenpædagogik, Danmarks Læ-
rerhøjskole.

(A) var igen afvisende over for kurset og
kursets tidsomfang.

(A) blev gjort bekendt med at (S) selvføl-
gelig ville tage hensyn til tidsforbruget, men
ikke 1/1 time, da (S) opfatter et sådant kur-
sus som en personlig kompetence opgradu-
ering, hvor (S) forventer adjunkten investere
personlig tid også i fritiden. (S) betaler alle
kursus udgifter og materialer. Efter en læn-
gere snak frem og tilbage fik jeg til opgave at
undersøge om (A) kunne få kurset 'Stemme-
brug og taleteknik' som et internt kursus.

Konklusion:

(A) afvisende over for (S)'s kraftige anbe-
faling af det pædagogiske kursus.

(A) afvisende over for (S)'s ønske om fle-
xibilitet i forholdet (S), (...), (P). (A) henviser
meget til kontrakten med 3 partnere i sagen.
(A) henviser til fagforening."

Af C's e-mail af 31. maj 1999 til A fremgår:

"Hej (A)!

I forlængelse af vores samtale, den 27. maj
1999, vil jeg gerne have en ny samtale, ca. ½
time, med dig hurtigst muligt.

Forslag til tidspunkter.

...

Jeg forventer du melder tilbage hurtigst
muligt."

A svarede med følgende mail af samme dag:

"Hej (C),

jeg vil gerne foreslå følgende mødetids-
punkt:

Torsdag den 3. juni kl. 8.00

Dette vil passe godt, da jeg har et andet
møde på (S) kl. 9.00. Andre tidspunkter
blandt de af dig nævnte er også mulige for
mig (onsdag formiddag) send venligst kort
bekræftelse eller ændringsforslag."

På mødet den 3. juni 1999 fik A udleveret et
brev – dateret den 2. juni 1999 – hvoraf føl-
gende fremgår:

”Vedr. din ansættelse ved (S).

Din ansættelse har for nylig været drøftet i (S)’s ledelse, og jeg må meddele dig, at det er hensigten, at der vil blive foretaget opsigelse af dit ansættelsesforhold i henhold til det i ansættelsesbrevet gældende opsigelsesvarsel.

Begrundelsen for ovenstående er først og fremmest, at din undervisning i forårssemesteret 1999 ikke har været tilfredsstillende. Du har i alle de 3 fag, du har undervist i, opnået utilfredsstillende evalueringer.

I forbindelse med den samtale, du havde med undertegnede d. 27. [maj], var du afvisende overfor at tage diplomuddannelsen som voksenunderviser ved Danmarks Lærerhøjskole. Denne uddannelse forventes alle nyansatte adjunkter ved (S) at tage, og den er en forudsætning for en senere positiv lektorbedømmelse. De alternative uddannelser, som du foreslog, dækker ikke (S)’s behov.

Under samme samtale udviste du ikke fleksibilitet med hensyn til fordeling af dine arbejdsopgaver på henholdsvis undervisning og projektarbejde. Det skal erindres, at der i din funktionsbeskrivelse er anført, at arbejdsopgaverne med undervisning og projektarbejde begge vægtes ’ca. 50 % indtil videre’. Du burde derfor have været indstillet på, at det i en periode kan være nødvendigt fx at lægge en væsentlig større andel af arbejdsindsatsen i projektarbejde.

I henhold til Forvaltningslovens § 19 skal jeg herved henlede din opmærksomhed på mulighed for at fremkomme med dine eventuelle kommentarer/bemærkninger til denne skrivelse, idet jeg samtidig skal anmode om, at eventuelle kommentarer/bemærkninger er rektor i hænde *senest fredag d. 11. juni 1999 kl. 12.00.*”

I brev af 10. juni 1999 bad A skolen om at fremsende referat af mødet den 27. maj 1999 og de i høringsbrevet af 2. juni 1999 nævnte evalueringsskemaer. Efter modtagelsen af materialet ville A snarest fremsætte sine be-

mærkninger til høringsbrevet idet hun påregnede en tilsvarende fristforlængelse.

Skolen sendte med brev af 11. juni 1999 det ønskede materiale til A og udsatte samtidig høringsfristen til den 21. juni 1999 kl. 12.00.

Med brev af 20. juni 1999 – som var stilet til C – fremkom A med følgende bemærkninger:

”Med ovennævnte skrivelse, dateret 2. juni 1999, som jeg blev præsenteret for torsdag den 3. juni kl. 8.00, da jeg mødte til det af dig med mail af 31. maj hasteindkaldte møde, har du og (S) varslet en kommende opsigelse af mit ansættelsesforhold som adjunkt ved (S).

Denne for mig chokerende skrivelse lægges på bordet foran mig, uden at I lader det mindste formildende, beklagende eller forklarende mundtlige ord forvarse derom, ja tværtimod i strid med alle de mange positive signaler, jeg modtog ved vort møde den 27. maj 1999. Ydermere foretager I dette midt i eksamenstiden, hvor jeg står i krævende eksamensarbejde.

Når jeg tænker på vort positive møde torsdag den 27. maj, netop en uge før jeg blev præsenteret for skrivelser af 2. juni, gribes jeg af forundring. Hvad kan der være sket på de få dage mellem det positive møde den 27. maj og den følgende hasteindkaldelse, som du tilsendte mig allerede mandag den 31. maj 1999?

Ifølge din skrivelse af 2. juni 1999 har jeg på mødet den 27. maj fremført nogle udtalelser – udtalelser, som jeg i øvrigt ikke genkender – som nu bruges som argumenter i en afskedigelsessag.

Jeg finder det besynderligt, at dette møde den 27. maj 1999, indkaldt som det var uden dagsorden, et møde som ydermere foregik i en uformel samarbejdsatmosfære og ikke fulgtes af fremsendelse af nogen form for referat til min godkendelse, bruges i så juridisk betonet et anliggende som en afskedigelsessag, en sag, hvor sikring af sagligheden og

korrektheden af de fremførte oplysninger er et lovhjemlet krav.

I sandhedens interesse vedlægger jeg mit eget notat vedrørende mødet d. 27. maj 1999. Af dette fremgår det, at du mundtligt har forpligtet (S) på nogle helt andre ting end det, der nu skrives til mig. Måtte jeg høre dine kommentarer hertil snarest belejligt."

Af det i brevet af 20. juni 1999 omtalte notat fremgår:

"Notat vedr. møde mellem prorektor (C) og adjunkt (A), den 27. maj 1999, kl. 12.30 - ca. 14

Notatet er udarbejdet af (A) den 20.06.1999 i forbindelse med en partshøring og er en del af skrivelse af 20.06.1999 fra (A) til prorektor (C), (S)

Efter at have virket som adjunkt ved (S) fra 1. oktober 1998 havde jeg den 27. maj 1999 for første gang et møde med en leder, der på samme tid var min nærmeste overordnede (den man som lærer skal have personale-samtaler med) og pædagogisk kyndig og ansvarlig.

Samtidig var det mit første møde med den, til hvem dette brev er stilet: Prorektor (C). (C) havde altid været venlig og uhøjtidelig, når jeg mødte ham i spisestue og fotokopieringsrum. Samtidig er han uddannelseschef og nærmeste overordnede for alle lærere på hele (S).

Mødet var indkaldt af (C) og uden dagsorden, hvad der efter min opfattelse ikke i sig selv er negativt, når man i tillid skal have en samtale med sin nærmeste overordnede eller en anden samarbejdspartner.

I overensstemmelse med mine positive forventninger blev der tale om et for mig særdeles oplysende og perspektivrigt møde.

Jeg havde siden min ansættelse som adjunkt ca 8 måneder før det her refererede møde fortrinsvis undervist andet års HA-studerende i forholdsvis avancerede statistiske metoder, såkaldte multivariate metoder (faktoranalyse, klyngeanalyse m.v.) og disse anvendelser inden for bl.a. markedsanalyse. Der er kort sagt tale om vanskelige emner, som skal formidles til studerende med

særdeles begrænsede matematiske og statistiske forkundskaber.

(C) og jeg var enige om, at jeg havde ydet en fagligt forsvarlig undervisning, men at der var plads for forbedring henset til tilkendegivelserne i de indkomne evalueringsskemaer. (C) sad med evalueringsskemaer for tre af mine undervisningsaktiviteter i forårssemesteret 1999. På baggrund af skemaerne, og under indtryk af min efter hans vurdering uhensigtsmæssige stemmebrug, mente (C), at de fleste af mine problemer med evalueringerne ville være løst, hvis jeg brugte mikrofon i auditorierne og endvidere fik stemmetræning.

En del af studenterne havde i evalueringerne givet udtryk for, at man ikke havde kunnet høre mig, hvilket gjorde sig gældende både i auditorium og i mindre undervisningslokaler. Og som (C) sagde: Når man ikke kan høre læreren, er det sådan set ligegyldigt, at vedkommende præsterer en god undervisning, han eller hun vil alligevel blive evalueret negativt.

Da jeg blev opmærksom på mit stemmeproblem ved evalueringen medio april, havde jeg søgt at få etableret mikrofonmulighed, men dette havde ikke været praktisk muligt inden semesterets afslutning, bl.a. fordi der ikke synes at være et behov for mikrofon hos andre lærere end undertegnede.

Med hensyn til stemmetræning havde jeg efter evalueringen endvidere været i kontakt med de amtslige taleinstitutter, hvor man kan få gratis hjælp til at afhjælpe netop denne type handicap, som jo er ret alvorligt for en lærer.

(C) så positivt på mine muligheder og fortalte entusiastisk, hvorledes en ham nærtstående person, i et ligeledes 'stemme-krævende' erhverv havde overvundet helt tilsvarende problemer gennem stemmetræning under kvalificeret vejledning.

Med stemmetræning skulle vi nå frem til ((C)'s formulering), at mine ord nåede 'ikke blot op til studenterne på bageste række,

men helt ud i de fjerneste hjørner af undervisningslokalet'.

Da jeg jo skulle undervise igen til september, var vi enige om, at denne vederlagsfrie stemmetræning i amtligt regi var en hastesag, som jeg hurtigst mulig skulle påbegynde.

Vi drøftede endvidere et kort kursus udbudt af Handelshøjskolen i København (Stemmebrug og taleteknik); som var forholdsvis dyrt. (C) var imidlertid ikke afvisende, for som han sagde: 'Hvis det kunne hjælpe, ville det være pengene værd.' Da (S) samarbejder med HHK, havde jeg tænkt, at en lærer ved (S) måske kunne få kurset til den lavere interne pris, gældende for ansatte ved HHK. Idet jeg har månedskort til DSB mellem (...) og hovedstadsområdet og kan overnatte i mit hjem i København, ville der ikke blive tale om omkostninger til rejse, ophold, diæter etc. Jeg havde selvsagt ikke kompetance til at drøfte prisspørgsmålet med HHK, og derfor foreslog (C), at han undersøgte dette. Når foresen var afklaret, ville (C) tage stilling til, om jeg skulle tilmeldes dette kursus.

Der var så et emne mere, sagde (C). Jeg tilod mig at gætte på, at dette var de såkaldte kontaktgrupper for nye studerende, idet en af uddannelseslederne havde bedt mig om at stå herfor. Imidlertid drejede det sig om noget andet, nemlig pædagogikkursus, nærmere betegnet Voksenunderviseruddannelsen for erhvervsskolelærere udbudt af Danmarks Lærerhøjskole.

I strid med min hidtidige forståelse, som var baseret på oplysninger fra min tidligere nærmeste overordnede, udviklingschef (B), var dette kursus *længe før min tiltrædelse* som adjunkt den 01.10.1998 blev gjort *obligatorisk for alle* adjunkter ved (S) før lektorbedømmelse.

Dette tog jeg naturligvis til efterretning. Det lå nu fast, at jeg skulle gennemføre dette kursus.

Mine overvejelser drejede sig om det rent praktiske, at kurset var noget tidskrævende,

nemlig ifølge normeringen 1200 timer fordelt på tre semestre. Som udgangspunkt måtte jeg gå ud fra, at jeg, for at gennemføre kurset med det tilsigtede resultat, skulle bruge den normerede tid på det, og dette kunne blive vanskeligt for mig, da jeg som adjunkt med foreløbig kun halvanden semesters halvtidsundervisning bag mig var nødsaget til at bruge en del mere tid end normeret for at sikre forsvarlig varetagelse af min undervisning (at man som nyansat adjunkt er nødsaget til at bruge langt mere end den normerede tid på sin undervisningsforpligtelse, synes der at være almindelig enighed om hos alle, der selv har været i denne situation).

(C) gav udtryk for, at jeg ikke behøvede at påbegynde kurset august 1999, og at jeg, hvis det var mere praktisk for mig, kunne vælge at gennemføre kurset et andet sted end i (...).

Herved var min tilmelding til kurset i august ikke en nødvendighed. Kunne jeg ikke passe det ind nu, kunne jeg ifølge (C) tage det senere. Hvis jeg alligevel fandt ud af, at jeg gerne ville starte til august, var (C)'s og min fælles erfaring den, at det med sådanne kurser tit er sådan, at der er en plads til en enkelt ekstra deltager, der af en eller anden rimelig grund tilmelder sig sent. Jeg var fristet til at tilmelde mig med det samme, idet jeg fik oplyst, at to af mine nære kolleger skulle starte til august 1999, og jeg så ville komme til at følge kurset sammen med dem. Imidlertid følte jeg ikke, at det var forsvarligt, at jeg tilmeldte mig førend:

1. Jeg nærmere havde vurderet min forventede de facto belastning med min undervisningsforpligtelse næste semester (engelsksproget statistikundervisning på HAim, både forelæsninger og øvelser)
2. Mine øvrige arbejdsforpligtelser i det kommende semester var fastlagt og beskrevet over for mig på en måde, så jeg kunne vurdere den de facto belastning, de ville betyde for mig

Med hensyn til muligheden for at tage kurset andetsteds end i (...), påpegede jeg

over for (C), at dette ville være uhensigtsmæssigt p.g.a., at jeg så ville miste det værdifulde lokale og kollegiale element, der ligger i, at man som lærer ved (S) tager uddannelsen i (...). Vi blev herefter enige om, at jeg skulle tage denne uddannelse i (...).

Jeg syntes, at jeg havde brugt megen tid på min undervisning i forårssemesteret, selv efter hensyntagen til:

- a) At jeg havde været ny adjunkt med uløste stemmeproblemer
- b) At mit fagområde var blevet strakt noget ud over det ved ansættelsessamtalen og funktionsbeskrivelsen afgrænsede
- c) At der havde været for mig tidsforbruget de problemer med en udgået, og til dels forældet lærebog

På denne baggrund spurgte jeg (C), hvorvidt han havde et system, der beregnede den enkelte lærers undervisningsbelastning. Det havde han ikke, men han vurderede (uforpligtende) ud fra min beskrivelse af mine aktiviteter, at min undervisningsbelastning havde været 60-70 procent i forårssemesteret 1999.

Jeg gav udtryk for, at en sådan fleksibilitet kunne være i orden, men at det ville være en god ide, om jeg som den berørte lærer havde været orienteret herom på forhånd. Jeg havde været stærkt tidsmæssigt belastet af undervisning i forårssemesteret, og det kunne i den periode, hvor jeg i forårs månederne var ved at segne p.g.a. manglende nattesøvn, have været en trøst og opmuntring for mig at vide, at der faktisk var tale om undervisning, der var normeret til mere end 50 procent. (C) erklærede sin forståelse for dette ønske om reel forhåndsorientering vedr. kommende undervisningsbelastning.

I det kommende semester ville min undervisningsbelastning iflg. skemaet (engelsksproget statistik på HAIM, forelæsninger og øvelser) være noget under 50 procent, oplyste (C).

Mødet sluttede efter halvanden times samtale, og jeg havde fået et nyt og positivt perspektiv på min fremtid som underviser

ved (S) under (C)'s tiltalende og motiverende lederskab."

Med brev af 23. juni 1999 blev A afskediget. Af brevet fremgår:

"Jeg skal herved opsiges dit ansættelsesforhold til fratræden pr. 30. september 1999.

Jeg bekræfter samtidig modtagelse af dit brev af 20. juni 1999 med tilhørende notat. Brev og notat har jeg ladet indgå i sagsbehandlingen. Det må konstateres, at der er forskellig opfattelse af forløb af mødet d. 27. maj 1999.

Begrundelsen for opsigelsen er, som anført i vor sindet-skrivelse af 2. juni 1999, først og fremmest, at din undervisning i forårssemesteret 1999 ikke har været tilfredsstillende.

I opsigelsesperioden skal du fortsat afvikle planlagte eksamener samt medvirke ved eventuelle omeksamener. Du kan eventuelt pålægges opgaver i forbindelse med (P)-projektet. Du skal ikke varetage undervisning i efterårssemesteret.

Du afvikler sommerferie som planlagt.

På trods af det alvorlige indhold i dette brev håber jeg, at du vil få en god sommer."

Afskedigelsesbrevet blev sendt i kopi til tilidsrepræsentanten og X Fagforening.

A sendte den 30. juni 1999 følgende brev til skolen:

"Jeg opsiges hermed min stilling som adjunkt ved (S) til fratrædelse med udgangen af juli måned 1999.

Mit ønske om fratræden er alene begrundet i den manglende respekt, som (S)'s ledelse i juni måned 1999 har udvist over for min person og mit arbejde, et forløb der afsluttedes med rektors skrivelse til mig af 23. juni 1999.

Rektors skrivelse til mig af 23. juni 1999 har jeg overgivet til sagkyndig vurdering."

Den 1. juli 1999 bekræftede skolen modtagelsen af opsigelsen med fratrædelse 31. juli 1999.

(X) Fagforening skrev den 21. juli 1999 til skolen om sagen idet det var foreningens op-

fattelse at afskedigelsen af A var ugyldig. Af brevet fremgår:

"...

1. *Proportionalitetsprincippet er ikke overholdt.*

Ombudsmanden foreskriver med henvisning til forvaltningsretten, at der, inden der sker afskedigelse, skal gennemføres en procedure, hvor det forsøges at løse opståede problemer med mindre konsekvensfyldte sanktioner end afskedigelse, f.eks. i kraft af en advarsel. Arbejdstageren skal altså gives mulighed for at rette op på et arbejdsforhold, som ikke fungerer tilfredsstillende. Det er ikke sket i denne sag.

(A) blev ansat den 1. oktober 1998 i en adjunktstilling. Hun havde sin første medarbejdersamtale i januar 1999. Ledelsen har her ikke fremført nogen antydning af, at der er problemer med undervisningen. Med hensyn til pædagogikkursus hedder det: 'Deltagelse i pædagogikkursus vurderes tidsmæssigt (A) og konsekvenser drøftes med (...). Indstilling forelægges (B) til beslutning'. Meningen var, at et pædagogkursus skulle tages med henblik på en senere lektorbedømmelse. Der var altså ingen ultimative krav her, tværtimod lægges det op til (A) selv at indstille, hvornår det tidsmæssigt var mest hensigtsmæssigt, at tage et kursus.

...

(A) blev først under mødet den 3. juni 1999 klar over, at der var tale om en 'sag', og havde derfor ikke haft anledning til at overveje, hvorvidt hun skulle medtage en bisidder til mødet.

...

Prorektor (C) gav således alligevel ikke adjunkt (A) mulighed for at forbedre sin undervisning f. eks. gennem brug af mikrofon eller gennem stemmetræning, før der – helt uden forudgående varsler – blev bebudet afskedigelse.

I sindetskrivelsen af 2. juni 1999 benytter prorektor (C) de anonyme evalueringsskemaer som de eneste sagsakter i en alvorlig juridisk sammenhæng, men han demonstrere

rer ikke, at han ud fra disse anonyme evalueringsskemaer er i stand til at drage pålidelige og sagligt underbyggede slutninger om kvaliteten af (A)'s pædagogiske indsats i forårssemesteret. Den afgørende påstand, at 'din ((A)'s) undervisning i forårssemesteret ikke har været tilfredsstillende' efterfølges af at 'du (A) har i alle de tre fag, du har undervist i, opnået utilfredsstillende evalueringer'. Evalueringerne er indsamlet af (A) i april 1999. Ledelsen vurderer ikke, om disse data repræsenterer virkeligheden, om undervisningen er blevet bedre efterfølgende, om de studerende består deres eksaminer osv. osv. (X) Fagforening mener, at der her er meget langt til den kvalificerede drøftelse og sagligt underbyggede stillingtagen, der fordrer i henhold til forvaltningslovgivningen i sådanne sager.

I sindetskrivelsen af 2. juni 1999 fremføres herudover andre supplerende begrundelser baseret på udtalelser, som (A) ifølge prorektor (C) skulle være fremkommet med ved mødet den 27. maj 1999. Disse påståede udtalelser har ikke været forelagt (A) til bekræftelse. Disse påståede udtalelser inddrages ikke desto mindre i grundlaget for afskedigelsen.

2. *Formel partshøring uden reel prøvelse af (A)'s partshøring.*

...

Rektor forholder sig overhovedet ikke til de synspunkter, (A) har fremført i sin partshøring. Også af den grund er afskedigelsen ugyldig.

...

Da adjunkt (A) har været ansat i mere end otte måneder, kan (X) Fagforening i henhold til overenskomstens § 21, stk. 3 begære et forhandlingsmøde, hvis organisationen vurderer, at afskedigelsen ikke kan anses for rimeligt begrundet. Foreningen skal hermed udnytte denne ret, og anmode om, at der afholdes et møde. Foreningen vil påpege afskedigelsens ugyldighed samt stille krav om erstatning."

Med brev af 9. august 1999 svarede en advokat på vegne af handels- og ingeniørhøjskolen på X Fagforenings brev. Advokaten bestred at der forelå forvaltningsretlige mangler ved afskedigelsen, og tilkendegav i øvrigt at afskedigelsen havde været fagligt velbegrundet, ligesom den i overenskomsten anførte afskedigelsesprocedure havde været overholdt. Da A havde kontraopsagt sin stilling den 30. juni 1999 og foreningen først den 21. juli 1999 var fremkommet med sin indsigelse, mente advokaten ikke at erstatningskrav uanset statuering af eventuel ugyldighed kunne gøres gældende mod skolen. Hvis foreningen fastholdt sit ønske om et forhandlingsmøde, anmodede advokaten om at foreningen forud for et sådant møde fremkom med specifikke anbringender vedrørende afskedigelsens ugyldighed.

Den 7. oktober 1999 besvarede foreningen advokatens brev. Idet foreningen henviste til sit brev af 21. juli 1999, anførte foreningen at den ønskede et forhandlingsmøde med det formål at skolen tilbagekaldte sin opsigelse af A, ligesom foreningen mente at den ugyldige handling havde påført A både en økonomisk og ikkeøkonomisk skade hvorfor foreningen havde rejst krav om erstatning. Foreningen ønskede primært at forhandle med skolen herom – kunne dette ikke opnås, ønskede foreningen sagen forelagt for mig på grund af sagens principielle karakter.

Advokaten anførte i brev af 18. oktober 1999 til foreningen at han havde svært ved at forstå konsekvensen af foreningens brev. Han henviste til at A havde kontraopsagt den 30. juni 1999 og var fratrædt den 31. juli 1999. Den 21. juli 1999 gjorde foreningen indsigelse, men stillede ikke A's arbejdskraft til rådighed. Først med foreningens brev af 7. oktober 1999 blev der stillet krav om tilbagekaldelse af afskedigelsen. Advokaten mente at der allerede på grund af den sene reklamation fra foreningen ikke var basis for at "realitetsdrøfte et spørgsmål om 'genetablering' af ansættelsesforholdet".

Advokaten og foreningen havde en telefonsamtale den 1. november 1999, ligesom advokaten den 4. november 1999 skrev til foreningen der den 15. november 1999 skrev følgende til advokaten:

"...

Jeg forstod din udmelding således, at du vurderede, at (S) skole ikke ville kunne acceptere en løsning, som indebar, at (S) skole skulle erkende, at afskedigelsen var ugyldig, men måske kunne acceptere en pragmatisk løsning gående ud på, at (A) selv opsagde sin stilling og i den forbindelse kunne modtage en mindre godtgørelse.

Den 3. november lagde jeg en telefonbesked til din sekretær, da du ikke var at træffe. Min melding var, at Foreningen ikke kunne acceptere en pragmatisk løsning som nævnt ovenfor, dvs. Foreningen fastholdt sin påstand om ugyldighed pga. forvaltningsmæssige mangler og hermed, at Inge-niørhøjskolen trækker sin opsigelse tilbage.

...

Med baggrund i ovenstående er det min vurdering, at et fysisk møde ikke længere er nødvendigt, hvorfor vi skal anmode om, at vi skriftligt får svar på vores krav."

Den 17. november 1999 skrev advokaten til foreningen at han mente at det måtte være op til foreningen at tage næste skridt i sagen såfremt det blev fastholdt at afskedigelsen var uberettiget/ugyldig.

Med brev af 12. januar 2000 henvendte X Fagforening sig til Undervisningsministeriet om sagen med henblik på at ministeriet foranledigede at skolen tilbagekaldte sin afskedigelse på grund af ugyldighed.

Den 31. januar 2000 bad Undervisningsministeriet skolen om en udtalelse.

På vegne af skolen fremsendte advokaten med brev af 9. marts 2000 en redegørelse der var afstemt med ledelsen for skolen. I brevet anmodede advokaten om at få oplyst efter hvilket regelsæt skolen var bedt om en udtalelse, idet det var advokatens umiddelbare opfattelse at ministeriet ikke havde formel kompetence til at realitetsbehandle sagen. I

redegørelsen konkluderes det bl.a. at parts-høringen både for så vidt angår høringsfrist og fremgangsmåde, opfyldte formålet med partshøring, at der ikke forelå en forvaltningsretlig fejl selv om det måtte blive statureret at forvaltningslovens § 19 var anvendelig på afskedigelsen, og at foreningen ikke havde gjort gældende at der var tale om en materielt urimelig afskedigelse – i hvert fald var advokaten ikke bekendt med at der var taget skridt til anlæggelse af retssag/nedsættelse af faglig voldgift idet foreningen i øvrigt havde tilbagekaldt en anmodning om mæglingssmøde i sagen, jf. princippet i funktionærlovens § 10, stk. 2.

I brev af 21. marts 2000 bad ministeriet skolen om en fornyet udtalelse i sagen. Af brevet fremgår:

”...

På denne baggrund beder vi herved højskolen om en fornyet redegørelse og udtalelse i sagen, der udtrykkeligt forholder sig til ovenstående spørgsmål. Vi skal bede om, at redegørelsen udarbejdes af højskolen – dvs. ikke af højskolens advokat.

I denne forbindelse bemærkes, at der efter ombudsmandens opfattelse ved afgørelser om uansøgt afskedigelse af offentligt ansatte gælder en ulovbestemt pligt til partshøring, som er videregående end den partshøringspligt, der følger af forvaltningslovens § 19.

Denne ulovbestemte pligt indebærer en pligt for afskedigelsesmyndigheden til – inden afgørelse træffes i sagen – i almindelighed at give den ansatte en redegørelse, der efter omstændighederne bør være skriftlig, for myndighedens egen (foreløbige) opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum, evt. bevisvurdering og den juridiske vurdering af sagen.

...

I denne anledning bemærkes, at undervisningsministeren er øverste forvaltningsmyndighed for handelshøjskoleafdelinger og ingeniørhøjskoler, jf. § 8, stk. 1, i lov om handelshøjskoler og handelshøjskoleafdelinger og § 6, stk. 1, i lov om teknika. At un-

derisningsministeren er øverste forvaltningsmyndighed indebærer, at institutionen er undergivet ministerens instruktionsbeføjelse, og at Undervisningsministeriet er tilsynsmyndighed for afgørelser truffet af institutionen. Endvidere indebærer dette forhold, at forvaltningsloven mfl. love er gældende for institutioner, der er omfattet af ovennævnte love.

Til orientering vedlægges kopi af Højesterets dom af 12. maj 1999 (UfR 1999, side 1337 ff.) i en sag vedrørende kompensation for ugyldig afskedigelse.”

Skolen udtalte sig den 1. maj 2000. Af udtalelsen fremgår:

”...

I juni måned 1999 havde undertegnede og prorektor (C) i forbindelse med afsendelsen af sindet-skrivelsen af 2. juni 1999 og modtagelse af skrivelse fra (A) af 20. juni 1999 møder om sagen.

Ved behandling af skrivelse fra (A) blev det klart, at der mellem (C) og (A) var meget forskellig opfattelse af, hvordan mødet d. 27. maj 1999 var forløbet. Der var ikke andre til stede på mødet. Vi fandt det derfor ufrugtbart at forlænge diskussionen af mødets forløb. Vi fandt tilmed, at det kunne virke stødende, når vi ville være tvunget til at anføre, at (A) skrev mod bedre vidende. Vi ser (A)'s skrivelse som et forsøg på at bløde op på hendes meget stejle holdning på mødet.

Vi finder, at Forvaltningslovens § 19 om partshøring er overholdt. Vi har gjort (A) bekendt med de faktiske oplysninger, der er af betydning for sagen, herunder de af (A) i brev af 10. juni 1999 ønskede oplysninger. Vi har endvidere givet (A) lejlighed til at fremsætte en udtalelse, som indgik i vore afsluttende overvejelser.

Afskedigelse er naturligvis en meget alvorlig konsekvens at drage af en medarbejders adfærd. Vi finder, at proportionalitetsprincippet i denne sag er opfyldt. Det står klart for os, at:

– (A) på mødet var afvisende overfor at gennemføre diplomuddannelsen som vok-

senunderviser ved Danmarks Lærerhøjskole. Uddannelsen er en del af (S)'s politik for nyansatte adjunkter uden tilstrækkelig pædagogisk indsigt. Til mødet havde (A) medbragt en stor mængde af materiale om alternative pædagogiske kurser, typisk kurser af 2-3 dages varighed. (A)'s mål var tydeligvis at slippe for den arbejdsindsats, der er forbundet med ovennævnte uddannelse.

- (A) udviste på mødet ikke fleksibilitet med hensyn [til] fordeling af arbejdsindsats på forskellige arbejdsopgaver, men henviste flere gange til sin funktionsbeskrivelse, skønt denne netop i sin ordlyd ikke begrænser arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet.
- (A) har leveret en undervisning, som ikke er tilfredsstillende, hvilket dokumenteres ved evalueringer af 3 undervisningsaktiviteter. (S) har ikke haft forudgående eksempler på så dårlige evalueringer fra en medarbejder, der samtidig søger at afslå deltagelse i den pædagogiske efteruddannelse, der anbefales af (S). Det er i øvrigt (S)'s erfaring, at denne efteruddannelse højner det pædagogiske niveau.

Vi fandt, at det af hensyn til de studerende var uforsvarligt at lade (A) fortsætte som underviser på (S). I praksis ville det have betydet, at et hold studerende i et helt semester kunne blive udsat for en mangelfuld undervisning, (S) lægger stor vægt på en høj standard i undervisningen. Det syntes usandsynlig, at (A) i tilstrækkelig grad skulle være i stand til at rette op på sin undervisning, ikke mindst på baggrund af modvilje mod at erhverve den nødvendige pædagogiske uddannelse."

Herefter bad ministeriet i brev af 11. maj 2000 foreningen om eventuelle bemærkninger til skolens udtalelse.

Foreningen udtalte den 28. juni 2000 bl.a. at såfremt C havde været inddraget i afgørelsen i sagen, forelå der inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 3, at rektor i udtalelsen ikke dokumenterede at han havde søgt

oplysninger til anden side end hos C, dvs. rektor havde ikke dokumenteret at han reelt havde prøvet A's bemærkninger og korrigerende oplysninger til høringsbrevet. Foreningen mente også at mindst 3 personer burde have været indkaldt til mødet den 2. juni 1999, at en ledelse der mente at et ansættelsesforhold fungerede mindre tilfredsstillende, skulle informere den ansatte herom og give den ansatte mulighed for at rette op på dette forhold før det kom til afskedigelse, samt at kravene til ledelsen blev skærpet når der var tale om ansættelse i en uddannelsesstilling (adjunktur). Endelig mente foreningen ikke at den havde udvist passivitet. Foreningen anmodede rektor om enten at dokumentere eller trække nærmere angivne udtalelser tilbage.

Den 29. juni 2000 bad Undervisningsministeriet skolen om at kommentere foreningens udtalelse.

Af skolens supplerende udtalelse af 4. august 2000 fremgår:

"...

Vi finder, at sagen med (X) Fagforenings sidste skrivelse er kommet ud af proportioner og vil begrænse os til kun at kommentere centrale punkter.

Sagens kerne er, at (S)'s ledelse har afskediget en adjunkt efter 8-9 måneders ansættelse, fordi adjunktens undervisning ikke var tilfredsstillende, og fordi adjunkten efterfølgende var afvisende over for at gennemføre den teoretisk pædagogiske uddannelse, som (S) generelt kræver.

Proportionalitetsprincippet

(X) Fagforening finder ikke, at proportionalitetsprincippet har været overholdt.

Ud fra de modstridende interesser, der er i denne sag, finder vi derimod, at princippet er overholdt.

Det er en alvorlig konsekvens for en medarbejder at blive afskediget, og uanset omstændighederne er det svært for en ledelse at drage en sådan konsekvens. På den anden side står hensyn, som en ledelse nødvendigvis også må forholde sig til – hensyn til de

studerende, hensyn til øvrige medarbejdere og hensyn til anvendelsen af de bevillinger, der stilles til rådighed for institutionen.

Det er ledelsens ansvar, at de studerende ikke i unødigt grad udsættes for utilfredsstillende undervisning, og at muligheden for at gennemføre et kursusforløb ikke svækkes i urimelig grad.

Undervisningsministeriet har gentagne gange overfor uddannelsesinstitutionerne understreget, at frafaldet på de videregående uddannelser gerne ses nedbragt. Skal ledelsen for en uddannelsesinstitution have mulighed for at forfølge dette mål, kan den ikke være afskåret fra efter forholdsvis kort tid at kunne afskedige en medarbejder, der ikke giver tilfredsstillende undervisning, især hvis medarbejderens ønsker om pædagogisk efteruddannelse ikke er sammenfaldende med ledelsens. Den af ledelsen krævede uddannelse er en del af (S)'s politik for adjunkter og forudsætning for senere lektoransættelse for adjunkter uden tilsvarende pædagogisk uddannelse.

Hvis en uddannelsesinstitution ikke konstant værner om sit pædagogiske niveau, kan den på grund af svigtende tilgang af studerende gennem taxameterbevillingssystemet blive ramt økonomisk, hvilket i sin yderste konsekvens svækker muligheden for at fastholde øvrige medarbejders beskæftigelse.

Ud fra ovenstående finder vi, at der (...) i den konkrete sag er proportionalitet mellem afskedigelsen af (A) og de øvrige hensyn, som (S)'s ledelse har haft.

Evalueringsskemaer

(X) Fagforening anker over, at vi bygger vor vurdering af den utilfredsstillende undervisning på anonyme evalueringsskemaer.

Anonyme skemaer er ganske sædvanligt på uddannelsesinstitutioner af (S)'s type. Hvis de studerende skulle navngive sig på skemaer, der først og fremmest læses af den underviser, hvis bedømmelse senere er (med)bestemmende for de studerendes ek-

samenskarakterer, kan man ikke med rimelighed forvente ærlige svar.

I de undersøgelser, som Evalueringscenteret (nu: Danmarks Evalueringsinstitut) har foretaget af videregående uddannelser, er det en generel anbefaling, at uddannelsesinstitutionerne gennemfører evalueringer af de enkelte kursusforløb. (S) gennemfører sådanne evalueringer.

I f.eks. evalueringsrapporten for HD-uddannelserne (april 1997) hedder det:

'Det er styregruppens vurdering, at evaluering er et yderst nyttigt redskab i den interne kvalitetssikring, idet evalueringer giver ikke blot ledelsen, men også underviserne en direkte feedback på undervisningen' (s. 70).

'Evalueringerne udgør et solidt materiale om de studerendes vurdering af undervisningen og det faglige indhold. Der lægges i de fleste tilfælde en stor ressource i besvarelsen fra de studerendes side.' (s. 71)

Evalueringer ved hjælp af anonyme skemaer har i flere tilfælde resulteret i, at vi ikke har genansat timelærere.

Vi finder det rimeligt, at vor vurdering af (A)'s undervisninger bygger på evaluering af 3 undervisningsaktiviteter foretaget ved hjælp af anonyme spørgeskemaer.

Partshøring

I et forsøg på at så tvivl om reel prøvelse af (A)'s partshøring bringer (X) Fagforening begrebet inhabilitet ind i billedet. Vi står ganske uforstående.

(S)'s ledelse er én og samme (ansættelses)myndighed. Rektor kan naturligvis uddelegere en opgave (samtale med (A), underskrivelse af sindetskrivelse o.lign.) til prorektor uden dermed at gøre denne inhabil i forbindelse med partshøring.

Vi må betegne (X) Fagforenings argumentation som ikke mindre end absurd. Vi ser frem til en hurtig afslutning af sagen til gavn for alle parter."

Ministeriet traf afgørelse den 10. august 2000. Af afgørelsen fremgår:

"...

Ad proportionalitetsprincippet

Det fremgår af højskolens udtalelser af 1. maj 2000 og 4. august 2000, at højskolen finder, at proportionalitetsprincippet er overholdt i sagen.

Ministeriet finder ikke, at der foreligger sådanne oplysninger i sagen, at vi har tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte højskolens faglige vurdering. Vi har herved lagt vægt på det anførte om, at højskolen af hensyn til de studerende fandt det uforsvarligt at lade (A) fortsætte som underviser ved højskolen, og at højskolen fandt det usandsynligt, at (A) i tilstrækkelig grad skulle være i stand til at rette op på sin undervisning. Vi henviser i øvrigt til det, højskolen anfører om proportionalitetsprincippet i brevet af 4. august 2000, som vi kan tilslutte os.

Ad reglerne om partshøring

Det fremgår af højskolens udtalelser af 1. maj 2000 og 4. august 2000, at højskolen finder, at reglerne om partshøring er overholdt i sagen.

For så vidt angår det af foreningen anførte om, at reglerne er overtrådt, idet der kun er foretaget en formel og ikke en reel prøvelse af (A)'s partshøringssvar, anfører højskolen i brevet af 1. maj 2000, at (A)'s udtalelse af 20. juni 1999 indgik i højskolens afsluttende overvejelser vedrørende afskedigelsen. Dette fremgår også af afskedsskrivelsen af 23. juni 1999, ligesom højskolens rektor på telefonisk forespørgsel herom nu har bekræftet, at man tog det, som (A) anførte i sit partshøringssvar, i betragtning, idet partshøringssvaret gav anledning til endnu en drøftelse af sagen mellem rektor og prorektor, inden afskedigelsen fandt sted.

Ministeriet skal hertil bemærke, at vi finder, at det i højere grad burde være fremgået af afskedsskrivelsen, at højskolen havde taget det, der var anført i (A)'s partshøringssvar, i betragtning i forbindelse med den endelige beslutning om afskedigelse, ligesom højskolen i afskedsskrivelsen burde have taget nærmere stilling til de enkelte punkter i partshøringssvaret. Vi finder det beklageligt, at dette ikke skete, især under hensyn til

den åbenbart forskellige opfattelse af forløbet af mødet den 27. maj 1999 mellem højskolens ledelse (prorektor) og (A).

På baggrund af det af højskolen oplyste om, at der rent faktisk er sket en reel prøvelse af (A)'s partshøringssvar, finder vi imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at statuere, at afskedigelsen er ugyldig som følge af tilsidesættelse af forvaltningslovens regler om partshøring.

Øvrige bemærkninger

Foreningen har tillige klaget over, at højskolen har inddraget anonyme evalueringsskemaer i forbindelse med vurderingen af (A) og har tillige rejst spørgsmål om prorektors habilitet i sagen.

For så vidt angår disse spørgsmål henviser vi til det, højskolen anfører herom i brevet af 4. august 2000, som vi kan tilslutte os.

Konklusion

Ministeriet finder ikke grundlag for at imødekomme foreningens anmodning om at foranledige, at højskolen tilbagekalder afskedigelsen af adjunkt (A) på grund af ugyldighed. Vi har herved også taget i betragtning, at (A) kontraopsagde sin stilling til fratræden med udgangen af juli måned 1999."

Den 21. november 2000 klagede X Fagforening til mig over afskedigelsen af A. Af klagen fremgår:

"...

Ad proportionalitetsprincippet

...

Da der her var tale om en undervisning leveret af en nyansat adjunkt (uddannelsesstilling), turde det have været naturligt, at en erfaren lærer fra Handels- og Ingeniørhøjskolen havde deltaget i et undervisningsforløb med henblik på at tilsikre en kvalificeret vurdering af pågældendes undervisning.

Undervisningsministeriet har ikke anmodet (X) Fagforening om at kommentere Handels- og Ingeniørhøjskolens skrivelse af 4. august 2000, som er vedlagt Ministeriets skrivelse af 10. august 2000 (...). Højskolen fremfører i denne skrivelse synspunkter vedrørende proportionalitet og evaluering

ger, som Ministeriet tilslutter sig i sin skrivelse. (X) Fagforening og vort medlem (A), er naturligvis enige i, at de danske uddannelsesinstitutioner skal have gode lærere, og at deltagerevalueringer kan være et nyttigt element i en intern kvalitetssikring. Dette er imidlertid ikke, hvad sagen drejer sig om. Det drejer sig om, at en uddannelsesinstitution samtidig skal overholde gældende forvaltningsret.

(X) Fagforening finder det uacceptabelt, at Handels- og Ingeniørhøjskolens ledelse benytter de økonomiske rammer, skolen er underlagt (taxameterprincippet), som undskyldning for mangelfuld efterlevelse af grundlæggende principper for offentlig forvaltning. En mulig dårlig driftsøkonomisk situation på en undervisningsinstitution som (S) frembyder ikke 'et væsentligt samfundsmæssigt hensyn' i forvaltningsretlig forstand. Hertil kommer at det er udokumenteret, at det skulle kunne være økonomisk rationelt eller sikre det pædagogiske niveau, at der ved (S) forvaltes på den måde, som det er sket i denne sag. Tværtimod kunne både de pædagogiske og økonomiske mål fremmes ved en mere adækvat forvaltning, jvf. nedenstående konkrete eksempler.

Eksempelvis kunne ledelsen – uden ekstra udgifter – fra undervisningssemestrets start have etableret mikrofonmulighed for adjunkten. Et sådant behov ville være blevet afdækket, blot man en enkelt gang havde ladet en erfaren lærer overvære vedkommendes undervisning. En praktisk håndsregning som denne ville under alle omstændigheder have været en stor fordel både for studenterne og adjunkten i forbindelse med den ikke ubetydelige mængde undervisning, adjunkten leverede under sin ansættelsesperiode.

Handels- og Ingeniørhøjskolens ønske om efter forholdsvis kort tid at kunne afskedige en medarbejder, der ikke giver tilfredsstillende undervisning, kan næppe praktiseres over for en adjunktansat medarbejder, med mindre den pædagogiske ledelse fra ansættelsens start udviser aktiv interesse for ad-

junktens undervisning bl.a. ved lejlighedsvis at overvære denne. Dette har ikke været tilfældet i denne sag. Udover muligheden for gennem en sådan opfølgning at kunne forbedre den under ansættelsen faktisk leverede undervisning, ville skolen og adjunkten i et sådant samarbejde på et tidligt tidspunkt sagligt kunne vurdere den nyansatte adjunkts muligheder for at blive en god underviser.

En anden effektivisering kunne bestå i, at man lod de af bestyrelsen for (S) vedtagne krav til uddannelse i adjunktperioden og de tidsmæssige/økonomiske rammer herfor indgå i den skriftlige ansættelsesaftale, gerne med forbehold for senere ændringer, som så oplyses så snart de vedtages. Herved ville skolen på en enkel og billig måde sikre sig, at adjunkten til stadighed har denne vigtige viden.

Ad partshøring

...

Rektor burde efter (X) Fagforenings opfattelse have indset, at det afholdte møde var uanvendeligt som element i et sagligt beslutsningsgrundlag. Uden tilsidesættelse af hensynet til effektiviteten, ja faktisk fremmende for både effektivitet og saglighed, kunne ledelsen have indkaldt til et nyt møde, denne gang med klar dagsorden, en relevant deltagerliste og behørig referatskrivning.

I stedet valgte Rektor at drøfte sagen endnu engang med Prorektor, hvorefter afskedigelsesbrevet blev afsendt. Afskedigelsesbrevet henviser – ligesom sindetskrivelsen – udokumenteret til mødeforløbet: og forholder sig i det hele taget ikke til de i (A)'s partsindlæg behandlede punkter.

Foreningen mener derfor, at Højskolen ikke har foretaget en reel prøvelse af (A)'s partshøring.

Som nævnt ovenfor finder Ministeriet ligeledes betænkelige elementer i den ovenfor beskrevne procedure, især under hensyn til den åbenbart forskellige opfattelse af forløbet af mødet. Man har i Undervisningsministeriet følt sig foranlediget til at ringe til Rek-

tor, for at forespørge, hvorvidt man tog det, som (A) anførte i sit partshørings svar i betragtning. Dette blev ifølge Undervisningsministeriet besvaret bekræftende, 'idet partshørings svaret gav anledning til endnu en drøftelse af sagen mellem Rektor og Prorektor, inden afskedigelsen fandt sted'.

(X) Fagforening mener, at en sådan summarisk henvisning til interne drøftelser i ledelsen er helt utilstrækkelig i forhold til forvaltningsrettens krav om reel prøvelse, når det drejer sig om et omfattende og væsentligt partshørings svar som det her foreliggende. Foreningen finder det i øvrigt besynderligt, at Ministeriet vælger at benytte sig af ikke-skriftlig kommunikation med ledelsen i en sag som denne.

..."

Herudover anmodede foreningen mig om at tage stilling til om Undervisningsministeriet havde tilsidesat sin tilsyns pligt i forhold til at sikre sig at en ansvarlig ledelses påstande der ikke dokumenteredes, blev tilbagekaldt. Foreningen henviste i den forbindelse til skolens udtalelser om "vi fandt tilmed, at det kunne virke stødende, når vi ville være tvunget til at anføre, at (A) talte mod bedre vidende", og om "vi finder, at sagen med (X) Fagforenings sidste skrivelse er kommet ud af proportioner og vil begrænse os til at kommentere centrale punkter". Foreningen anmodede mig endeligt om at tage stilling til om A's opsigelse af egen stilling – som antaget af Undervisningsministeriet – kunne tillægges betydning ved vurderingen af afskedigelsens gyldighed.

Med brev af 12. december 2000 bad jeg Undervisningsministeriet og S om en udtalelse i sagen. Jeg bad om at myndighederne i udtalelserne bl.a. kom ind på oplysningsgrundlaget for afskedigelsen, herunder brugen af anonyme oplysninger. Jeg henviste til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1999), s. 346ff. Jeg bad desuden ministeriet om at oplyse om den selvejende institution S kunne anses for en del af den offentlige forvaltning.

Af skolens udtalelse 23. februar 2001 fremgår:

"...

Afskedigelsen af (A) bygger på tre forhold, jf. brev fra (S) af 1. maj 2000:

'(A) har leveret en undervisning, som ikke er tilfredsstillende, hvilket dokumenteres ved evaluering af 3 undervisningsaktiviteter.'

'(A) (på mødet d. 27. maj 1999) var afvisende overfor at gennemføre diplomuddannelsen som voksenunderviser ved Danmarks Lærerhøjskole. Uddannelsen er en del af (S)'s politik for nyansatte adjunkter uden tilstrækkelig pædagogisk indsigt. Til mødet havde (A) medbragt en stor mængde af materiale om alternative pædagogiske kurser af 2-3 dages varighed. (A)'s mål var tydeligvis at slippe for den arbejdsindsats, der er forbundet med ovennævnte uddannelse'

'(A) udviste (på mødet d. 27. maj 1999) ikke fleksibilitet med hensyn til fordeling af arbejdsindsats på forskellige arbejdsopgaver, men henviste flere gange til sin funktionsbeskrivelse, skønt denne netop i sin ordlyd ikke begrænser arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet.'

...

På alle undervisningshold udleverer underviseren et spørgeskema, som de studerende efter besvarelse leverer tilbage til *underviseren*. Den enkelte studerende besvarer anonymt. Dette kan for underviseren til tider synes uheldigt. (S) skal som myndighed dog også tage hensyn til en anden part nemlig de studerende,

...

Efter at have studeret de besvarede spørgeskemaer giver underviseren på holdet en tilbagemelding på evalueringen. Formen er fri, men som oftest præsenterer underviseren sammentællinger, gennemsnit o.lign. Herefter videresender underviseren skemaerne evt. vedlagt egne kommentarer og konklusioner til lederen af den pågældende uddannelse.

(S)'s ledelse kan – som det også skete i (A)'s tilfælde – foretage en gennemgang af evalueringsskemaerne som et supplement til underviserens egne konklusioner.

Der er ved sådanne undervisningsevalueringer derfor ikke tale om, at en myndighed – f.eks. med hjælp af et privat konsulentfirma – indhenter anonyme oplysninger *uden om* den ansatte. Indhentning af oplysninger foretages – inden for de givne rammer – af den ansatte selv. Denne formidler også resultatet af evalueringen til myndigheden, der således med rette kan antage, at samtlige indhentede oplysninger af betydning er blevet videregivet, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1999) s. 347 n.

Der synes i denne sag ikke at være uenighed om resultatet af de gennemførte evalueringer, og (A) har os bekendt ikke anfægtet de studerendes seriositet ved udfyldelsen af evalueringsskemaer.

For os at se er det *centrale* i sagen, at (S)'s ledelse i juni 1999 var i den situation som forvaltningsmyndighed at skulle afveje modstridende hensyn til to parter, den ansatte (A) og de studerende. (A) havde en interesse i at fortsætte ansættelsesforholdet. De studerende en interesse i at modtage god undervisning. Ledelsens skøn faldt ud til de studerendes fordel.

'Det syntes usandsynligt, at (A) i tilstrækkelig grad skulle være i stand til at rette op på sin undervisning, ikke mindst på baggrund af modvilje mod at gennemføre den nødvendige pædagogiske uddannelse.' Jf. brev fra (S) af 1. maj 2000.

Folketinget har fastsat, at bevillinger til uddannelse på de videregående uddannelser følger den studerende gennem dennes valg af uddannelsesinstitution og gennemførelse af uddannelse. Det må antages, at Folketinget gennem denne bevillingsform ønsker at sikre, at der tages vidtgående hensyn til de studerende gennem bl.a. sikring af god undervisning. Dette kan indebære, at et ansættelsesforhold må bringes til ophør.

...

Ad Udokumenterede udtalelser

...

(X) Fagforening henviser til udokumenterede udtalelser om (A). Der henvises til den efterfølgende korrespondance, der intet har at gøre med selve beslutningsgrundlaget for opsigelsen af (A). Det er i øvrigt et faktum, at beslutninger, der træffes efter et skøn, ikke objektivt kan 'dokumenteres'. Det afgørende er netop her, at beslutningsgrundlaget er i orden, og at samtlige sagens parter har haft lejlighed til at udtale sig, inden beslutningen træffes – forhold der til fulde har været opfyldt i denne sag.

Ad Kontraopsigelse.

(S) vil til dette punkt blot bemærke, at der i kontraopsigelsen ikke protesteres mod opsigelsen, selvom det af kontraopsigelsen synes at fremgå, at (X) Fagforening på dette tidspunkt var involveret i sagen."

Ministeriet udtalte den 10. april 2001 følgende :

"...

Ad proportionalitetsprincippet

...

Ministeriet skal hertil bemærke, at vi ikke finder, at det kan kritiseres, at højskolen lod anonyme evalueringsskemaer indgå i sagen som en del af grundlaget for afskedigelsen. Efter vores opfattelse må formen med de anonyme skemaer accepteres af de grunde, højskolen anfører i sin udtalelse af 23. februar 2001: Uden anonymitet kan man ikke forvente ærlige – dvs. evt. kritiske – svar, da den bedømte underviser har medindflydelse på de studerendes eksamenskarakterer.

Efter ministeriets opfattelse skal to betingelser være opfyldt, for at de anonyme skemaer kan indgå som grundlag for en så indgribende forvaltningsafgørelse som afskedigelse: Dels skal den pågældende underviser være/gøres bekendt med skemaernes indhold og have lejlighed til at kommentere indholdet/konklusionerne i skemaerne, dels må der ikke være tvivl om oplysningernes

korrekthed med hensyn til undervisningens (utilfredsstillende) karakter.

De to betingelser synes at være opfyldt i det foreliggende tilfælde, jf. højskolens udtalelse af 23. februar 2001: Skemaerne afleveres til underviseren selv, som videresender dem til ledelsen med sine kommentarer. Hermed er den første betingelse opfyldt. Højskolen anfører endvidere i udtalelsen, at der ikke synes at være uenighed om resultatet af de gennemførte evalueringer, og at (A) ikke har anfægtet de studerendes seriøsitet ved udfyldelsen af evalueringsskemaerne. Der foreligger ikke oplysninger i sagen om, at (A) har anfægtet de studerendes evaluering af hendes undervisning som værende utilfredsstillende. Hermed er også den anden betingelse opfyldt.

Ministeriet finder således ikke, at det anfægter afskedigelsens gyldighed, at de anonyme evalueringsskemaer indgik som en del af grundlaget for afskedigelsen. Ministeriet tillægger det i denne forbindelse vægt, at (A) opnåede utilfredsstillende vurderinger i alle de tre fag, hun underviste i.

Ministeriet skal videre bemærke, at vi er enige i, at der i sager som denne skal søges andre – dvs. mindre indgribende – løsningsmuligheder end afskedigelse, når en institution ikke er tilfreds med en adjunkts undervisning.

Dette udgangspunkt kan dog efter ministeriets opfattelse naturligvis ikke have som konsekvens, at en adjunkt stort set er beskyttet mod afskedigelse af pædagogiske grunde i sin adjunktperiode som følge af adjunktstillingens karakter af en uddannelsesstilling. Dette ville kunne stille institutionen i en umulig situation i forhold til de studerende, som har krav på undervisning af tilfredsstillende kvalitet.

Efter ministeriets opfattelse er institutionen heller ikke ubetinget forpligtet til at iværksætte særlige foranstaltninger, hvis en adjunkts undervisning er utilfredsstillende. Institutionen må kunne foretage en samlet vurdering af situationen, herunder en vur-

dering af, om iværksættelse af særlige foranstaltninger skønnes at kunne afhjælpe manglerne.

Ministeriet skal til dette principielle spørgsmål nærmere bemærke følgende:

Der findes ikke centralt fastsatte regler for handelshøjskoleafdelingernes adjunktstillinger og lektorbedømmelse (stillingsstruktur). Dog er adjunktperioden ved handelshøjskoleafdelinger fastsat til 6 år.

Følgende bygger derfor på vilkår for adjunker i nogenlunde sammenlignelige adjunkt/lektorstillinger først og fremmest fra lærerseminarier, der har haft stillingsstruktur i samme periode som handelshøjskoleafdelinger.

En ansættelse som adjunkt i en adjunkt/lektorstilling forpligter den ansatte til inden for et vist antal år (oftest 4, ved handelshøjskoleafdelinger 6) at indstille sig til lektorbedømmelse. Lektorbedømmelsen varetages af et uvildigt fagkyndigt udvalg, der således ikke er ansvarligt for den bedømtes ansættelsesmæssige forhold i øvrigt. En positiv lektorbedømmelse er en forudsætning for den fortsatte ansættelse. Ved lektorbedømmelsen foretages en helhedsvurdering af adjunktens kvalifikationer, såvel undervisningsmæssigt som i henseende til faglig-pædagogisk niveau, forstået i bred forstand. Hvis en lektorbedømmelse er negativ, kan institutionen beslutte at forlænge adjunktansættelsen med yderligere 2 år. Er bedømmelsen herefter også negativ, ophører ansættelsesforholdet, men det hindrer ikke, at vedkommende fx ansættes som timelærer.

Der er ikke noget krav om, at en adjunkt skal have særlige vilkår, fx ekstra tid til forberedelse, faglig fordybelse eller deltagelse i kurser. Ej heller er der bestemmelser om, at adjunkten fungerer under supervision. De fleste steder gives der adjunkten særlige tilbud eller vilkår/pligter, svarende til tilbuddet om kurser i den foreliggende sag. Lektorbedømmelsen foretages med udgangspunkt i de arbejdsopgaver, adjunkten har haft.

I nogle stillingsstrukturer er adjunkttiden delt op, således at adjunkten ansættes for to år, der herefter kan forlænges med yderligere to år, hvor lektorbedømmelsen foretages i det sidste halve år (2+2-modellen).

Ud fra dette mener ministeriet at kunne konkludere følgende:

Adjunktstillingen er en ganske almindelig stilling med dertil hørende forpligtelse til at kunne udfylde stillingen og ikke en uddannelsesstilling. Lektorbedømmelsen indeholder højere krav end minimumskraverne for (fortsat) ansættelse. En ledelse har pligt til at reagere, hvis en ansat ikke lever op til minimumskraverne, men der foreligger ikke nogen særlig forpligtelse, fordi vedkommende er adjunkt.

Omvendt kunne man konkludere (ud fra 2+2-modellen), at der foreligger en vis forpligtelse for ledelsen til relativt tidligt at sige fra, hvis det fornemmes, at adjunkten ikke vil nå lektorniveau.

Ifølge højskolens oplysninger har institutionen ment, at (A) kunne forbedre sine kvalifikationer ved at gennemføre diplomuddannelsen som voksenunderviser ved Danmarks Lærerhøjskole. Denne uddannelse forventes alle nyansatte adjunkter ved højskolen at gennemføre, og den er en af højskolen bestemt forudsætning for en senere positiv lektorbedømmelse. Ministeriet finder, at højskolen ved at tilbyde (A) denne uddannelse har givet (A) et relevant tilbud, der lever op til proportionalitetsprincippet.

Det fremgår af oplysningerne, at (A) ikke var indstillet på at deltage i denne uddannelse, men ønskede mindre omfattende kurser. Hertil bemærkes, at højskolen må være berettiget til at vurdere, hvilken efteruddannelse der er relevant i en situation som den foreliggende.

Ministeriet har ikke tilstrækkeligt grundlag for at anfægte højskolens faglige vurdering, hvorefter det efter højskolens opfattelse var udsigtsløst at fortsætte (A)'s ansættelsesforhold, jf. højskolens udtalelse af 23. februar 2001, sammenholdt med udtalelserne af 4.

august 2000 og 1. maj 2000. Højskolen fandt det usandsynligt, at (A) i tilstrækkelig grad skulle være i stand til at rette op på sin undervisning, ikke mindst på baggrund af hendes modvilje mod at gennemføre den nødvendige pædagogiske uddannelse.

Ministeriet må vedrørende dette punkt konkludere, at vi finder, at proportionalitetsprincippet er overholdt.

...

I klagen til ombudsmanden kritiserer (X) Fagforening, at ministeriet henvendte sig telefonisk til højskolens rektor for at få bekræftet, at højskolen havde taget det, som (A) anførte i sit høringssvar, i betragtning, inden man skred til afskedigelse – i stedet for at foretage en fornyet skriftlig høring.

Hertil bemærkes, at opringningen kun fandt sted for at få bekræftet ministeriets forståelse af fakta i sagen, og vi fandt ikke, at en fornyet skriftlig høring af højskolen kunne tilføre yderligere til ministeriets afgørelsesgrundlag.

Med hensyn til højskolens udtalelse af 4. august 2000 finder ministeriet, at der ikke med dette brev tilførtes nye oplysninger af betydning for den konkrete afgørelse vedrørende (A), og at en yderligere partshøring af foreningen ikke kunne antages at tilføre sagen yderligere oplysninger af betydning, men blot ville have medført en yderligere forsinkelse af klagesagen, der på det tidspunkt havde verseret i 8 måneder. Vi finder, at ministeriet i en situation som den foreliggende må kunne udøve et rimeligt skøn over, hvornår rækken af partshøringer med deraf følgende kontrahøringer kan afsluttes.

Ministeriet må vedrørende dette punkt konkludere, at vi finder, at reglerne om partshøring er overholdt.

Ad udokumenterede udtalelser om (A)

I klagen til ombudsmanden kritiserer (X) Fagforening, at Undervisningsministeriet har tilsidesat sin tilsynspligt ved ikke at sørge for, at nogle påstande om (A), som rektoratet er fremkommet med i højskolens udtalelser af 9. marts og 1. maj 2000, og hvis sag-

lighed og korrekthed ikke er blevet dokumenteret, er blevet tilbagekaldt.

Hertil skal ministeriet bemærke, at som højskolen anfører i sin udtalelse af 23. februar 2001, relaterer dette forhold sig til den brevveksling, der ligger efter afskedigelsestidspunktet. I øvrigt må ministeriet afvise, at ministeriet som tilsynsmyndighed har pligt til at gribe ind over for selvejende institutioner i sådanne spørgsmål.

Ad (A)'s kontraopsigelse

I klagen til ombudsmanden kritiserer (X) Fagforening, at Undervisningsministeriet i vores afgørelse af 10. august 2000 nævner, at vi har lagt vægt på (A)'s kontraopsigelse af sin stilling ved vurderingen af afskedigelsesens gyldighed.

Ministeriet skal hertil bemærke, at vi naturligvis er enige i, at (A)'s kontraopsigelse ikke har indflydelse på vurderingen af, hvorvidt højskolen har foretaget afskedigelsen i overensstemmelse med gældende regler.

Kontraopsigelsen er derimod af afgørende betydning for (A)'s retsstilling, hvis afskedigelsen af hende kendes ugyldig, jf. Jørgen Mathiassen: Forvaltningspersonellet (2. udgave, 2000), side 186, hvorefter det antageligt kun vil blive givet dom for et lønkrav, hvis den afskedigede er indstillet på at fortsætte i tjenesten. Hvis afskedigelsen kendes ugyldig, har (A) altså ikke krav på løn fra afskedigelsestidspunktet frem til sagens endelige afgørelse, men alene krav på godtgørelse/erstatning. Betragtningen gælder formelt for tjenestemænd, men den må kunne anvendes analogt på overenskomstansatte, jf. sst. side 190, hvor det anføres, at den almindelige følge af en uberettiget afskedigelse af en overenskomstansat ikke er annullation, men erstatning/godtgørelse, jf. fx dommen i U 1999.1337 H.

Det bemærkes i den forbindelse, at højskolen efter det foreliggende gennem sin advokat har tilbudt (A) en mindre godtgørelse i anledning af afskedigelsen, men at (X) Fagforening har afvist dette. Vi henviser herved

til foreningens brev af 15. december 1999 (Bilag 1.15) til højskolens advokat.

(S)'s status i forhold til den offentlige forvaltning

(S) er en selvejende institution, der opstod pr. 1. januar 1995 ved en sammenslutning af handelshøjskoleafdelingen i (...) og Ingeniørhøjskolen i (...). De to institutioner er oprettet som private (privat initiativ) selvejende institutioner, der er godkendt efter henholdsvis lov om handelshøjskoler og handelshøjskoleafdelinger, nu lovbekendtgørelse nr. 864 af 27. september 1996, og lov om teknika, nu lovbekendtgørelse nr. 865 af 27. september 1996. (Teknika benævnes i de senere år ingeniørhøjskoler.)

Handelshøjskoleafdelingens og ingeniørhøjskoler (teknikas) status er omtalt side 65-66 i Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborg: Forvaltningsret.

Indtil 1. januar 2001 er (S) på finansloven opført under ingeniørhøjskoler (teknika).

Den 1. januar 2001 er (S) overgået til at være godkendt efter lov om Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 684 af 11. juli 2000.

Indtil 1. januar 2001 er (S) af Undervisningsministeriet efter vejledning fra justitsministeriet anset for at være omfattet af forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen. Dette er baseret på en fortolkning af § 8, stk. 1, i lov om handelshøjskoler m.v., hvorefter undervisningsministeren er øverste forvaltningsmyndighed for handelshøjskoleafdelinger. (Tilsvarende bestemmelse findes i § 6, stk. 1, lov om teknika, og hvad der nedenfor er anført om handelshøjskoleafdelinger, gælder tilsvarende for ingeniørhøjskoler.)

Efter 1. januar 2001 er undervisningsministeren ikke længere øverste forvaltningsmyndighed for (S).

At undervisningsministeren er øverste forvaltningsmyndighed indebærer ifølge

§ 8, stk. 1, at handelshøjskoleafdelinger skal følge de regler, der fastsættes om institutionernes drift og virksomhed.

Ifølge § 8, stk. 2, skal løn- og ansættelsesvilkår for det ved skolen ansatte personale følge de af finansministeren aftalte eller fastsatte bestemmelser, herunder vedrørende pensionsforhold.

Handelshøjskoleafdelinger træffer som selvejende institutioner selv beslutning om ansættelse og afskedigelse af medarbejdere.

Ifølge § 8 a fastsætter undervisningsministeren nærmere regler om adgangen til at klage og kan herunder bestemme, at afgørelser inden for nærmere fastsatte områder ikke kan indbringes for ministeren.

For akademikerne ved skolen gælder, jf. lov om handelshøjskoler m.v. § 8, stk. 2, AC-overenskomsten, nu overenskomst af 4. maj 2000 mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation og den tidligere overenskomst af 23. december 1997.

Overenskomsten regulerer tvister i forbindelse med påståede urimelige afskedigelser, jf. 2000-overenskomstens § 24 og 1997-overenskomstens tilsvarende § 21.

For overenskomstansatte akademikere ansat på handelshøjskoleafdelinger er ikke i øvrigt fastsat løn- og ansættelsesregler i bekendtgørelsesform, herunder regler om klageadgang.

Undervisningsministeriet har som øverste forvaltningsmyndighed anset sig for berettiget til at gennemføre en vis legalitetskontrol med afgørelser truffet af handelshøjskoleafdelinger.

Undervisningsministeriet mener imidlertid ikke at have kompetence til at pålægge en selvejende handelshøjskoleafdeling at ændre en afgørelse, fx vedr. afskedigelse, medmindre der er tale om meget væsentlige overtrædelser af forvaltningsretlige regler og principper.

Afslutning

(X) Fagforenings klage til ombudsmanden giver ikke Undervisningsministeriet anledning til at ændre afgørelsen af 10. august

2000, hvori ministeriet ikke fandt grundlag for at foranledige, at (S) tilbagekalder afskedigelsen af adjunkt (A) på grund af ugyldighed."

Med brev af 12. juni 2001 kommenterede foreningen udtalelserne på følgende måde:

"...

Foreningen konstaterer, ved gennemlæsning af skrivelserne, at de ikke ændrer ved den klage (X) Fagforening på vegne af (A) har fremsendt til Ombudsmanden.

Foreningen ønsker dog at knytte nogle kommentarer til

- 1) (S)'s grundlag for afskedigelsen.
- 2) Undervisningsministeriets vurdering af (S)'s status i forhold til den offentlige forvaltning.
- 3) Undervisningsministeriets redegørelse vedr. adjunktansættelse ved (S).

1) (S)'s grundlag for afskedigelsen af (A)

- Undervisningen er ikke tilfredsstillende
- Afvisning over for at gennemføre diplomuddannelsen som voksenunderviser
- Manglende fleksibilitet mht. fordeling af arbejdsopgaverne

Ad 'undervisningen er ikke tilfredsstillende' a. Brugen af de anonyme evalueringsskemaer.

...

Det er ironisk, at den afskedigede underviser netop underviste i spørgeskemaers anvendelsesmuligheder som kilde til forståelse af virkeligheden, og også om begrænsninger herfor. Den tankegang, som (S)'s ledelse lægger for dagen i denne sag, er ikke blot problematisk i forhold til de juridiske spilleregler, men også i forhold til de fagstatistiske, en særskilt problemstilling (S)'s rektor efter (X) Fagforenings opfattelse af egen drift burde have forholdt sig til i sindetskrivelse og afskedigelsesskrivelse.

Til illustration af det mangelfulde i hele tankegangen, tillader vi os en kommentar til flg. flere gange af (S) fremførte og senest af Undervisningsministeriet (Undervisningsministeriet, 10. april 2001, s. 2, 4. afsnit) fremførte udtalelse om, at uden anonymitet kan man ikke forvente ærlige – dvs. evt. kritiske

– svar, da den bedømte underviser har medindflydelse på de studerendes eksamenskarakterer.

Uanset om man kan tilslutte sig dette synspunkt, kan man ikke slutte omvendt, at anonymiteten sikrer ærlige svar. Der er et element af 'morlille er en sten' (jfr. Erasmus Montanus syllogismer) i den omvendte måde, hvorpå både (S) og Undervisningsministeriet søger at knæsette denne sags principielle brud på almindelig afvisning af anonyme oplysninger som grundlag for forvaltningsafgørelser.

Efter (X) Fagforenings opfattelse er anonyme evalueringsskemaer udfyldt af studenter et brugbart redskab til intern uformel kvalitetssikring af undervisning, idet de frembyder et materiale til overvejelse, inspiration og drøftelse af handlemuligheder (forbedring og om nødvendig igangsættelse af kontrol/undersøgelser), men ikke et materiale, der i sig selv er eller kan gøres autoritativt, hvilket heller ikke er nødvendigt til kvalitetssikringsformålet.

Den, der går videre og ønsker sådanne skemaer brugt som selve grundlaget for afskedigelse af en underviser, har en juridisk/metodologisk umulig opgave. Hertil kommer, at personkredsen bag besvarelsene ganske enkelt hverken er pædagogisk, fagligt endsige fagdidaktisk kvalificeret, et forhold, der betyder, at indlæg fra denne personkreds (på hvilken form sådanne end måtte forefindes, dvs også hvis der f.eks. var fundet en acceptabel udvej til at undgå anonymitet) aldrig kan stå alene i sådan en sammenhæng, men må suppleres med yderligere undersøgelser. At denne nødvendighed af yderligere undersøgelser ikke kan opfyldes af en høring af den pågældende underviser selv vedr. de fremkomne indlæg og kvaliteten af undervisningen turde være selvindlysende.

(X) Fagforening ønsker i øvrigt at gøre opmærksom på, at en begyndende juridisk anvendelse af de meget udbredte evalueringsskemaer på lidt længere sigt vil kunne føre

til en ødelæggelse af disse skemaernes funktion som internt uformelt kvalitetssikringsværktøj. Atmosfæren om disse skemaer og besvarelsernes generelle kvalitet vil blive påvirket, forventelig negativt, når lærere og studerende bliver klar over at skemaerne i nogle tilfælde går videre til alvorlige retslige sammenhænge.

b. Påstand om interesse modsætning mellem underviser og studerende

I den aktuelle sag protesterer (X) Fagforening mod, at der skulle være en interesse modsætning mellem underviser og studerende ((S) 23. februar 2001, (...)). (S)'s ledelse har ingen saglig basis, endsige dokumentation, bag en påstand om, at (A) skulle ønske at bevare sit ansættelsesforhold, hvis hun ikke, efter at være givet rimelige muligheder herfor, f.eks. gennem at der stilles en mikrofon til rådighed, kan give god undervisning. Sådanne muligheder har (S)'s ledelse imidlertid afskåret hende fra, gennem tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet.

...
Ad 'Manglende fleksibilitet mht. fordeling af arbejdsopgaverne'

Foreningen og (A) er naturligvis enig i, at det er ledelsen, der kan lede og fordele arbejdet. Det er imidlertid efter (X) Fagforenings opfattelse helt rimeligt og et udtryk for ansvarlighed, at den ansatte, ligesom her (A) (se (A)'s partshøringsindlæg), løbende ønsker ledelsens hjælp til at vedligeholde et realistisk, samlet overblik over den kommende periodes arbejdsopgaver med tilhørende arbejdsbelastning. Dette planlægningsbehov er selvfølgelig endnu større, når den pågældende medarbejder, som her, har to arbejdssteder (jfr. funktionsbeskrivelse) og endvidere i et af de kommende semestre skal påbegynde et større videreuddannelseskursus (diplomuddannelsen som voksenunderviser), som over flere semestre i træk vil lægge beslag på megen arbejdstid og fritid.

(X) Fagforening protesterer igen mod (S)'s udokumenterede påstande om (A).

2) *Undervisningsministeriets vurdering af (S)'s status i forhold til den offentlige forvaltning*

...

(X) Fagforening er af den opfattelse, at kravene i forvaltningsretten fuldt ud omfatter (S) i den periode den aktuelle sag vedrører, og at undervisningsministeriet er pligtigt til at behandle den aktuelle sag under fuld iagttagelse af forvaltningsretlige regler og principper.

3) *Undervisningsministeriets redegørelse vedr. adjunktansættelse ved (S)*

(X) Fagforening finder at adjunktstillingen generelt efter sit navn og traditionelle indhold i det danske uddannelsessystem er en uddannelsesstilling, og at det i øvrigt i mangel på stillingsstruktur for handelshøjskoleafdelingerne ville være naturligt om Undervisningsministeriet i stedet for en redegørelse for lærerseminariers stillingsstruktur havde udarbejdet en analyse af forskelle og ligheder mellem adjunktansættelse på handelshøjskoleafdelingssiden af (S) og adjunktansættelse på en egentlig handelshøjskole, jfr. også Undervisningsministeriets egen gennemgang i punktet (S)'s status i forhold til den offentlige forvaltning, hvoraf det fremgår, at lov om handelshøjskoler m.v. netop sætter rammer for (S)'s handelshøjskoleafdeling i den periode, hvor (A) var ansat.

(X) Fagforening skal endvidere bemærke, at de grundlæggende forvaltningsregler vedr. partshøring og proportionalitetsprincip selvfølgelig skal overholdes af (S) i en sag som den foreliggende, uanset de nærmere rammer for adjunktstillinger i forskellige dele af det danske uddannelsessystem."

Den 14. juni 2001 bad jeg ministeriet og skolen om eventuelle bemærkninger til foreningens brev.

Af skolens supplerende udtalelse af 1. august 2001 fremgår:

"...

Ad 1a Brugen af anonyme evalueringsskemaer.

Det anførte er ikke korrekt. Beslutningen om afskedigelse af (A) er ikke alene baseret

på anonyme evalueringsskemaer. Der er allerede tidligere redegjort for anvendelsen af evalueringsskemaer i (S)'s brev af 4. august 2000, side 2, hvortil der henvises. For fuldstændighedens skyld og selvom det burde være overflødigt, er der selvfølgelig ikke alene i relation til (A) anvendt evalueringsskemaer. Der er tale om en fremgangsmåde, der generelt anvendes på højere læreanstalter, og som er obligatorisk for alle undervisere på (S).

Det specielle i relation til (A) er, at de mindre positive evalueringresultater skal sammenholdes med det faktum, at (A) ikke ønskede at gennemføre diplomuddannelsen som voksenundervisning ved Danmarks Lærerhøjskole. Der henvises her til (S)'s brev af 23. februar 2001, side 1-2.

(X) Fagforening synes med de mange ord, der anvendes i argumentationen at gå ud fra, at det primært er på baggrund af evalueringsskemaerne, at (A) blev indstillet til afskedigelse. Det helt afgørende og centrale var – som tidligere anført, men som (X) Fagforening enten ikke vil eller ikke har forstået – at (A) ikke ønskede at gennemføre den sædvanlige voksenunderviseruddannelse. Dette forhold kombineret med mindre positive evalueringsskemaer gjorde beslutningen om at indstille (A) til afskedigelse mindre 'kompliceret'.

Jeg har noteret mig, at (X) Fagforening er enig i, at anonyme evalueringsskemaer er et brugbart redskab til intern uformel kvalitets sikring af undervisningen. Der er næppe tvivl om, at det primære formål med anonyme evalueringsskemaer er kvalitetssikring, og det har hverken konkret eller generelt været (S)'s opfattelse, at anonyme evalueringsskemaer isoleret set skal bruges som eneste 'redskab' i forbindelse med en eventuel afskedigelsesprocedure. Når de anonyme evalueringsskemaer imidlertid viser, at en underviser har eklatant dårligere evaluering end andre undervisere, har den for undervisningen ansvarlige – skolens ledelse – både ret og pligt til at skride til handling. (A)

fik ikke 'slået hånden af' uden videre diskussion. Jeg skal undlade at fremkomme med overvejelser om, hvilke tanker, der har ligget bag (A)'s afvisning af at deltage i et voksenunderviserforløb. Dette er egentlig uden betydning. Som den for undervisningen ansvarlige – ikke blot i forhold til læreren, men også i forhold til de studerende – var der i realiteten ingen valgmulighed. Afskedigelsen fandt sted efter 3 undervisningsforløb, og der var ingen objektive tegn på, at et 4. forløb ville blive bedre, da (A), som allerede adskillige gange fremført, ikke ønskede at deltage i det ordinære voksenunderviserforløb. Denne holdning hos (A) ville – hvis jeg også må tillade mig at fremkomme med 'tanker' – i sig selv kunne være opsigelsesgrund. Dette skal ses på baggrund af, at styrelsesrådet har vedtaget en politik for nye adjunkter, der indeholder et krav om denne uddannelse.

Ad 1b Påstand om interesse modsætning mellem underviser og studerende.

Udover det allerede i (S)'s brev af 23. februar d.å. anførte er der vel alene at anføre (og gentage), at en mikrofon ikke kan erstatte et længerevarende voksenunderviserforløb ved Danmarks Lærerhøjskole.

...

Ad 1b 2 Manglende fleksibilitet mht. fordeling af arbejdsopgaverne.

For ikke at gentage det i brev af 23. februar d.å., side 1, næstsids afsnit, anførte, kunne man vel egentlig stille det retoriske spørgsmål: 'Hvorfor skulle en skole (S) dog opsiges en medarbejder, som de studerende var udbredt tilfredse med og som over for ledelsen udviste stor fleksibilitet med hensyn til fordeling af arbejdsindsats på forskellige arbejdsopgaver' – det har simpelthen formodningen mod sig.

...

Ad 3 Undervisningsministeriets redegørelse vedrørende adjunktansættelse ved (S).

Der er tale om generelle betragtninger, der konkret – i hvert fald for (S)'s vedkommende – har været uden betydning i forbindelse med ledelsens beslutning om at iværksætte

afskedigelsessag, jf. det i pkt. 2 anførte.

Generelt finder jeg anledning til at anføre, at yderligere skriftveksling næppe kan belyse sagen nærmere. Det er et faktum, at der er uenighed om, hvad der skete på mødet den 27. maj 1999 mellem (A) og (S)'s prorektor. En nærmere afklaring vil alene kunne ske via parts- og vidneforklaring.

Jeg kan ikke undlade at bemærke, at mange problemer givetvis kunne være afklaret, og mange arbejdstimer hos adskillige myndigheder og institutioner m.v. kunne være sparet, såfremt (X) Fagforening var fremkommet med bemærkninger til (S)'s sindetbrev/opsigelsen før (A)'s kontraopsigelse af 1. juli 1999. Først 20 dage senere – den 21. juli 1999 – gør (X) Fagforening gældende, at afskedigelsen er ugyldig. En så væsentlig indsigelse vil selvfølgelig skulle fremsættes om ikke omgående så dog uden ugrundet ophold. Selvom det blev lagt til grund, at (S) ikke havde overholdt Forvaltningslovens partshøringsregler, ville der desuagtet foreligge grov uagtsomhed i form af egen skyld hos (A)/(X) Fagforening, hvorfor en ugyldighedsindsigelse, der fremsættes den 21. juli 1999, ikke kan tillægges nogen betydning overhovedet.

Essensen af denne sag, der skriftmæssigt har taget et omfang, der er helt ude af

proportioner, kan sammenfattes som følger:

- (A) gennemfører 3 undervisningsforløb, alle med mindre positive evalueringsresultater.
- Der gennemføres en samtale mellem (A) og (S)'s prorektor, hvor den mangelfulde undervisning påpeges.
- (A) er uvillig til at gennemføre diplomuddannelsen som voksenunderviser ved Danmarks Lærerhøjskole – et undervisningsforløb der er obligatorisk for samtlige adjunkter ansat på (S).

- Partshøring iværksættes af (S) i overensstemmelse med Forvaltningslovens regler.
- (A)'s organisation - (X) Fagforening - forholder sig passiv til (S)'s sindetbrev og opsigelse.
- (A) kontraopsiger sin stilling uden forbehold af nogen art.
 - (X) Fagforening fremkommer i korrespondancen, specielt i brev af 12. juni d.å., med en række betragtninger, der på adskillige punkter er i direkte strid med faktuelle forhold, og på andre områder er udtryk for organisationens fagpolitiske (generelle) opfattelse. (X) Fagforenings argumentation er kun i meget begrænset omfang baseret på arbejdsretlige grundsætninger omkring arbejdsgiverens ledelsesret. (X) Fagforening synes ikke at have forstået, at ledelsesretten medfører såvel ret som pligt til at udstede direktiver for arbejdets udførelse, og at det er en del af ledelsesretten, at arbejdsgiveren har såvel ret som pligt til at drage konsekvenser af mangelfuld indsats og/eller dårligt udført arbejde: herunder endog retten til at foretage afskedigelser, selvfølgelig med respekt af de for ansættelsesforhold gældende regler, hvad enten disse fremgår af individuel ansættelsesaftale, kollektiv overenskomst eller lovgivningen."

Af ministeriets supplerende udtalelse af 13. august 2001 fremgår:

"...

Ad 1 a. Brugen af anonyme evalueringskemaer

Ministeriet fastholder det, vi tidligere har anført vedrørende dette spørgsmål. Vi skal i den forbindelse understrege, at vi finder, at evaluering af undervisningen fra de studerendes side er et såvel relevant som nødvendigt instrument for institutionens ledelse.

...

Ad Afvisning over for at gennemføre diplomuddannelsen som voksenunderviser

Vedrørende dette spørgsmål må ministeriet konstatere, at der er en væsentlig og afgørende uoverensstemmelse mellem (A) og

højskolen med hensyn til opfattelsen af forløbet af drøftelserne og indholdet af konklusionen vedrørende spørgsmålet på mødet mellem parterne den 27. maj 1999. Vi henviser i den forbindelse til prorektor (C)'s notat vedrørende mødet (bilag 1 til højskolens brev af 11. juni 1999 til (A)) sammenholdt med (A)'s notat vedrørende mødet (bilag til (A)'s partshøringssvar af 20. juni 1999). (C) konkluderer, at (A) var afvisende over for at gennemføre det pædagogiske kursus, mens (A) konkluderer, at (C) accepterede, at hun først ville gennemføre kurset på et senere tidspunkt end ønsket/foreslået af højskolen.

På denne baggrund finder ministeriet ikke at kunne tilsidesætte højskolens opfattelse af, at (A) ikke var indstillet på at deltage i denne efteruddannelse.

Ad manglende fleksibilitet mht. fordeling af arbejdsopgaverne

Vedrørende dette spørgsmål må ministeriet ligesom for foranstående spørgsmåls vedkommende fastholde sin tidligere konklusion vedrørende afskedigelsen af (A), jf. vores brev af 10. april 2001 til ombudsmanden (...): Vi har ikke tilstrækkeligt grundlag for at anfægte højskolens faglige vurdering, hvorefter det efter højskolens opfattelse var udsigtsløst at fortsætte (A)'s ansættelsesforhold. Højskolen fandt det usandsynligt, at (A) i tilstrækkelig grad skulle være i stand til at rette op på sin undervisning.

Vedrørende spørgsmålet om udokumenterede udtalelser om (A) henviser vi fortsat til det, der er anført herom på side 6 i brevet af 10. april 2001 til ombudsmanden.

...

Ad 3. Undervisningsministeriets redegørelse vedrørende adjunktansættelse ved (S)

Ministeriet har følgende bemærkninger til det, (X) Fagforening anfører om dette spørgsmål i brevet af 12. juni 2001:

Der findes ikke belæg for, at adjunktbetegnelsen er forbeholdt uddannelsesstillinger. Fx er en adjunkt ved et gymnasium en person, der har erhvervet sit pædagogikum, men endnu ikke opnået 8 års anciennitet.

Ministeriet finder sammenligningen med stillingsstrukturen ved lærerseminarier meget rimelig, da stillingsstrukturen ved henholdsvis lærerseminarier og handelshøjskoleafdelinger blev indført på nogenlunde samme tidspunkt og var af nogenlunde samme art. En sammenligning med en universitetsinstitution som en handelshøjskole ville derimod efter vores opfattelse ikke være rimelig. Her drejer det sig om en forskningsinstitution, hvorimod (S) er en ren undervisningsinstitution, der udbyder mellemlange videregående uddannelser. At handelshøjskoleafdelinger rent forvaltningsmæssigt følger samme regler og principper som handelshøjskoler er en anden sag, som efter vores opfattelse ikke har noget med dette spørgsmål at gøre.

..."

Den 14. august 2001 modtog jeg en e-mail fra Undervisningsministeriet hvoraf det fremgår at der var en uenighed i ovenfor citerede brevets sidste del idet det blev anført at en adjunkt ved et gymnasium er en person der har erhvervet sit pædagogikum, men endnu ikke opnået 8 års anciennitet. Det korrekte er at personen endnu ikke er kommet op på løntrin 8 i AC-basislønforløbet, hvilket for en magister sker efter 5 års ansættelse hvis den pågældende starter på lønforløbet begyndelsestrin.

X Fagforening kommenterede udtalelserne i brev af 5. november 2001. Foreningen fremhævede i den forbindelse bl.a. at A i sit indlæg af 20. juni 1999 havde ytret sig positivt om at tilmelde sig voksenunderviseruddannelsen til førstkommende kursusstart (august 1999) når hun havde fået en række yderligere oplysninger vedrørende sine arbejdsforpligtelser og havde haft lejlighed til at foretage en samlet vurdering heraf, og at det var i strid med hendes indlæg at kursusstart i august 1999 blev ønsket af C. Af kommentarerne fremgår endvidere:

"...

A.1.b

Oplysninger vedr. Voksenunderviser uddan-

nelsen for erhvervsskolelærere, Danmarks Lærerhøjskole, (...) sammenholdt med (A)'s ansættelsesbetingelser

I det følgende opsummeres en række oplysninger vedr. ovennævnte uddannelse, og disse oplysninger søges sammenholdt med (A)'s ansættelsesbetingelser. Alle oplysninger om voksenunderviseruddannelsen er baseret på 'Studieordning vedr. voksenunderviser uddannelsen for erhvervsskolelærere, Danmarks Lærerhøjskole, (...)'

Såvel (S)'s ledelse som Undervisningsministeriet må antages at være bekendt med det neden for anførte, men (X) Fagforening finder, at det kan være relevant for ombudsmanden at modtage en orientering om bl.a. det ganske betydelige tidsforbrug, som denne uddannelse kræver af den uddannelsessøgende i almindelighed, samt proportionerne af dette tidsforbrug set i sammenhæng med (A)'s ansættelsesbetingelser i særdeleshed.

A.1.b.1

Voksenunderviseruddannelsens tidsomfang for den uddannelsessøgende

Den pædagogiske uddannelse, som alle adjunkter ved (S) ifølge prorektor og rektor skulle gennemføre, indebar følgende tidsforbrug i en periode på tre sammenhængende semestre (halvår):

Adjunktens tidsforbrug: 1.200 timer (af Danmarks Lærerhøjskole benævnt 1 årsværk)

Den samlede arbejdstid pr. år for en fuldtidsmedarbejder er 1680 timer, hvilket svarer til 840 arbejdstimer pr. halvår. Halvtidsarbejde svarer således til 420 timer pr. halvår. Ovennævnte uddannelse svarede til 400 arbejdstimer pr. halvår, og giver altså tilnærmelsesvis en arbejdsbelastning svarende til halvtidsarbejde i en sammenhængende periode på halvandet år.

...

A.1.b.3

Den obligatoriske uddannelse for alle adjunkter er ikke nævnt i (A)'s ansættelsesbrev

Den af ledelsen kendte, omfattende obli-

gatoriske pædagogiske uddannelse for alle adjunkter ved (S) er ikke nævnt i den ansættelsesaftale med tilknyttet funktionsbeskrivelse, som ledelsen forelagde (A) til underskrivelse i forbindelse med hendes tiltrædelse som adjunkt/forskningsmedarbejder i oktober 1998 (se Ansættelsesbrev af 4. september 1998 m. bilag).

A.1.b.4

Ledelsen på (S) oplyser, at der tages hensyn til tidsforbruget vedr. Voksenunderviseruddannelsen, men ikke i hvilket omfang

...

På det tidspunkt, hvor ledelsen med aflevering af sindetskrivelsen afbrød det sædvanlige samarbejde med (A), var det således ikke oplyst over for (A), hvorvidt hun, såfremt hun tilmeldte sig kurset til start i august 1999, i de kommende 18 måneder skulle præstere en løbende arbejdsindsats normeret til tilnærmelsesvis halvandet fuldtidsjob (en situation, hvor (A) for at etablere en realistisk forhåndsvurdering af sine muligheder for forsvarlig varetagelse af alle forpligtelser, ville være nødsaget til at være i besiddelse af et detaljeret kendskab til alle opgaver og herudfra foretage meget omhyggelige konkrete overvejelser, bl.a. vedr. tidsmæssig placering af de enkelte arbejds- og uddannelsesopgaver), eller om hun ville få en arbejdssituation, som hun uden større overvejelser ville kunne tage ansvaret for at påtage sig. På tidspunktet for (A)'s modtagelse af sindetskrivelsen afventede hun (jvf. sit partshøringssvar), at ledelsen fastlagde og over for hende beskrev hendes arbejdsforpligtelser i det kommende halvår.

A.2

Vedr. punktet

'Ad 3. Undervisningsministeriets redegørelse vedrørende adjunktansættelse ved (S)'

Det vigtige i denne diskussion er efter (X) Fagforenings opfattelse, om adjunkten skal gennemgå en fagkyndig bedømmelse for at blive ansat som lektor. Dette er tilfældet på et lærerseminarium. Hvis vi henholder os til lærerseminariernes stillingsstruktur, som

ikke gælder for handelshøjskoleafdelinger, men som Undervisningsministeriet sammenligningsmæssigt finder rimelig, skal adjunkten senest 6 måneder efter udløbet af det 4. ansættelsesår anmode om en lektorbedømmelse. Hvis bedømmelsen er negativ, får adjunkten yderligere en 2-årig periode som adjunkt. Såfremt adjunkten heller ikke inden for denne periode bliver lektorbedømt med et positivt resultat, fratrædes stillingen. Er bedømmelsen positiv, fastansættes vedkommende som lektor. Adjunkten skal altså under sin adjunktansættelse udvikle og kvalificere sine undervisningsmæssige kvalifikationer.

Det er kravet om en sådan lektorbedømmelse, som betinger, at Foreningen taler om en uddannelsesstilling.

Både på lærerseminarierne og på universitetsområdet har en adjunkt, som er heltidsunderviser, 6 år til at kvalificere sig undervisningsmæssigt, inden denne efter lektorbedømmelse fastansættes.

(X) Fagforenings erfaring er, at nok er adjunkter/lektorer uden forskningspligt ved handelshøjskoleafdelingernes merkantile uddannelser ikke omfattet af en stillingsstruktur, men de har hidtil fulgt regelsættet svarende til adjunkt/lektor uden forskningspligt ved handelshøjskolerne, dvs. den tidligere supplerende stillingsstruktur på universitetsområdet.

Foreningen må således – ligesom Undervisningsministeriet, om end på lidt andre præmisser – antage, at (A) skulle gennemgå en fagkyndig bedømmelse af sin undervisning før hun kunne ansættes som lektor. (X) Fagforening finder på denne baggrund, at der er fuldt belæg for at (A)'s adjunktstilling var en uddannelsesstilling.

B

Ad (S)'s skrivelse af 3. august 2001 til Undervisningsministeriet

B.1

Vedr. punktet

'Ad 1a Brugen af anonyme evalueringsskemaer'

...

Med hensyn til ledelsens begrundelse for beslutningen om afskedigelse har denne været formuleret på meget forskellig måde i løbet af denne sag, med meget forskellig vægtning af de to nedenfor beskrevne elementer X og Y,

hvor det ene element er

X Kvaliteten af (A)'s undervisning i forårssemesteret 1999

og det andet element er

Y (A)'s udtalelser på mødet d. 27. maj 1999

...

Det er naturligvis vanskeliggørende for dialogen om denne sag, og vel også ud fra sædvanlige forvaltningsmæssige krav betænkeligt, at (S) til stadighed omformulerer sin afskedigelsesbegrundelse, med skiftende vægtning af X og Y, (...).

...

B.3

Vedr. 'En nærmere afklaring vil alene kunne ske via parts- og vidneforklaring'

...

(X) Fagforening skal påpege, at rektor i juni 1999 havde alle muligheder for at håndtere denne sag under iagttagelse af de almindelige forvaltningsmæssige spilleregler, og derved kunne de besværligheder, han nu lægger op til i form af parts- og vidneforklaring have været forebygget. Der var intet, der i juni 1999 hindrede rektor i – gennem en helt rutinemæssig forvaltningsproces – at underbygge sine påstande om (A) på sædvanlig vis (forudsat naturligvis at disse påstande var korrekte).

...

B.4

Vedr. 'Nye udokumenterede påstande om (A)'

...

Der er ingen dokumentation der viser, at (A)'s indsats har været mangelfuld eller at hun har udført sit arbejde dårligt. (X) Fagforening protesterer mod de udokumenterede påstande, der til stadighed af (S)'s rektor søges hæftet på (A) i denne sag.

..."

Den 7. november 2001 bad jeg ministeriet og skolen om eventuelle bemærkninger til foreningens kommentarer.

Af skolens udtalelse af 30. november 2001 fremgår:

"...

(X) Fagforening forsøger (A.1.b.1 og A.1.b.2, s. 3-4) at opstille regnestykker over tidsforbruget ved at gennemføre Voksenunderviseruddannelsen (som (A) var afvisende overfor at gennemføre – jf. notat fra (C) vedr. møde d. 27. maj 1999) for at kunne antyde, at kravet om en sådan uddannelse er urimeligt. Vi finder, at (X) Fagforening er ude af trit med den holdning til efteruddannelse, der i dag er udbredt på arbejdsmarkedet. Det er helt normalt, at medarbejdere i såvel privat som offentlig ansættelse sideløbende med fuldtidsbeskæftigelse gennemfører diplomuddannelser normeret til 1 eller 2 årsværk (det sidste gælder f.eks. for den meget søgte HDuddannelse). (S) har ikke fra andre medarbejdere mærket nogen modvilje mod (S)'s krav om en efteruddannelse som Voksenunderviseruddannelsen. Uddannelsen må også antages i væsentlig grad at øge medarbejdernes muligheder for at finde beskæftigelse andetsteds i undervisningssektoren.

(X) Fagforening anfører (...), at det ikke er indskrevet i (A)'s ansættelsesbrev, at Voksenunderviseruddannelsen er et krav. Det er ikke – og har aldrig været – kutyme at indskrive dette i ansættelsesbreve, da kravet af alle andre adjunkter er blevet opfattet som noget positivt, jf. ovenstående.

Styrelsesrådet vedtog sin politik for adjunkt/lektorstillinger d. 2. november 1998 (kopi af (S)'s personalehåndbog vedlægges). (A) blev i brev af 11. december 1998 vedr. forventede terminer for lektorbedømmelse udtrykkeligt gjort opmærksom på disse reglers eksistens. Der foreligger ingen reaktioner fra (A) på dette brev.

Anden del af brevet er kommentarer til brev af 1. august 2001 ((X) Fagforening anfører 3. august 2001) fra (S) til Undervisningsministeriet.

(X) Fagforening hævder (...), at der ikke er dokumentation for, at (A) 'har udført sit arbejde dårligt'. Vi finder tværtimod, at de foretagne evalueringer netop dokumenterer noget sådant.

..."

Ministeriet udtalte sig den 7. januar 2002 og fastholdt i den forbindelse ministeriets tidligere svar. For så vidt angår voksenunderviseruddannelsen, herunder sammenholdt med A's ansættelsesbetingelser, henholdt ministeriet sig til det af skolen i brevet af 30. november 2001 anførte.

Med brev af 8. januar 2002 sendte jeg en kopi af udtalelserne af 30. november 2001 og 7. januar 2002 til foreningen idet jeg samtidig oplyste at jeg ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

Den 23. januar 2002 oplyste X Fagforening mig om at foreningen som følge af mit brev af 8. januar 2002 havde indhentet yderligere bilag hos skolen, men at disse bilag ikke ændrede foreningens klage eller synspunkter i sagen. Foreningen vedlagde for god ordens skyld disse yderligere bilag til mig sammen med nogle andre bilag som foreningen var i besiddelse af. Sidstnævnte bilag var bl.a. eksamensprotokoller i afsætningsøkonomi og praktisk orienteret statistik. Af protokollen vedrørende sidstnævnte fag som A havde undervist i, fremgår at 8 elever var til eksamen i faget og fik karakterer mellem 8 og 11. Ifølge sammenfatningen af evalueringen i faget var der 8 elever på holdet.

Ombudsmandens udtalelse

"Omfanget af min prøvelse af sagen

Indledningsvis gør jeg opmærksom på at jeg har lagt til grund at (S)'s afgørelse og behandling af denne sag er omfattet af min kompetence, jf. Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborg, Ombudsmandsloven med kommentarer, 1999, s. 26f.

Det fremgår af sagen at (X) Fagforening i brev af 21. juli 1999 anmodede skolen om

et møde om (A)'s sag under henvisning til § 21, stk. 3, i overenskomsten af 23. december 1997 for akademikere i staten hvorefter organisationen kan kræve en forhandling med den lokale ansættelsesmyndighed hvis organisationen skønner at afskedigelsen ikke kan anses for rimeligt begrundet i den pågældendes eller ansættelsesmyndighedens forhold. Det fremgår også at et sådant møde ikke blev holdt, og at den af foreningen iværksatte fagretlige behandling ikke blev afsluttet. Efterfølgende rettede foreningen henvendelse til Undervisningsministeriet og mig om sagen. De synspunkter som foreningen fremførte i brevet af 21. juli 1999 – hvorved den fagretlige behandling som nævnt blev indledt – fremgår også af foreningens klage til mig.

Under min behandling af denne sag af sagde Højesteret i anden afskedigelsessag en kendelse der er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2002, s. 18ff. I sagen – som (X) Fagforening havde anlagt som mandatar for et medlem – havde der ligeledes været iværksat en fagretlig behandling der ikke var blevet afsluttet. Der var ikke forelagt Vestre Landsret oplysninger om årsagen hertil. (X) Fagforening fastholdt anbringendet om at afskedigelsen ikke var sagligt begrundet, samtidig med at ansættelsesmyndigheden fortsat ønskede dette spørgsmål afgjort ved faglig voldgift efter overenskomstens bestemmelser herom. Højesteret tilsluttede sig landsrettens kendelse om at medlemmet ikke havde godtgjort at der forelå sådanne konkrete omstændigheder at vedkommende efter § 11, stk. 2, i arbejdsretsloven (lov nr. 183 af 12. marts 1997) var berettiget til – uanset den gældende aftale om behandling ved faglig voldgift – at få spørgsmålet om afskedigelsens rimelighed behandlet ved de almindelige domstole.

Af arbejdsretslovens § 11, stk. 2, fremgår at en lønmodtager kan anlægge sag ved de almindelige domstole om påståede

løntilgodehavender mv. såfremt den pågældende godtgør at vedkommende faglige organisation ikke agter at iværksætte fagretlig behandling af kravet.

Resultatet af kendelsen var således at de almindelige domstole ikke havde kompetence til at tage stilling til om afskedigelsen var materielt saglig som rimeligt begrundet.

Efterfølgende afsagde Vestre Landsret den 2. august 2002 dom i den samme afskedigelsessag som Højesterets kendelse angik (1. afdeling, B-1819-98). I dommen tog landsretten stilling til betydningen af nogle nærmere angivne regler (som ifølge landsretten alene indeholdt procedure-regler), fremgangsmåde, inhabilitet, aktindsigt, partshøring og begrundelse.

På denne baggrund har jeg revurderet min praksis med hensyn til om jeg har grundlag for at behandle sager som f.eks. (A)'s sag, jf. § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Heraf fremgår det at ombudsmanden afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Ud over det allerede nævnte henviser jeg til at organisationen efter overenskomsten for akademikere i staten har mulighed for ved faglig voldgift at få prøvet spørgsmålet om hvorvidt en afskedigelse er rimeligt begrundet. Højesteret anførte i den ovennævnte kendelse at denne voldgiftsbehandling for det enkelte medlem af (X) Fagforening der ønsker at fremføre en påstand om urimelig afskedigelse, indebærer en omkostningsfri retlig prøvelse af spørgsmål herom som må anses for retssikkerhedsmæssigt fuldt betryggende. Det må således antages at domstolene som udgangspunkt vil afvise at prøve krav som organiserede kan støtte på overenskomster medmindre vedkommende organisation ikke vil forfølge sagen fagretligt, jf. arbejdsretslovens § 11, stk. 2, og kendelsen fra Højesteret. Det bemærkes at ar-

bejdsretslovens § 11 dog ikke i sig selv begrænser ombudsmandens prøvelse.

I den udstrækning som domstolene her efter må forventes at afvise prøvelse af spørgsmål som hører under faglig voldgift, finder jeg det rigtigst at ombudsmanden ligeledes normalt undlader at undersøge sådanne spørgsmål. Jeg henviser til procesøkonomiske hensyn og ombudsmandslovens § 16, stk. 1.

Sager som domstolene må forventes at prøve, f.eks. hvor den afskedigede ikke er organiseret, hvor organisationen ikke vil forfølge sagen fagretligt, eller hvor der foreligger andre konkrete omstændigheder, vil jeg normalt også undersøge. Tilsvarende gælder med hensyn til sager der angår retlige spørgsmål som normalt ikke kan behandles i det fagretlige system, f.eks. sagsbehandlingsspørgsmål, og sager der har en sådan karakter at det ikke er rimeligt at henvise sagen til behandling i et andet forum. Det kan eksempelvis være tilfældet hvis sagen har aspekter af mere vidtrækkende karakter, f.eks. vedrørende menneskerettigheder eller diskrimination.

På denne baggrund har jeg besluttet at færdigbehandle (A)'s sag for så vidt angår sagsoplysning, partshøring og begrundelse. Derimod har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at behandle spørgsmålet om proportionalitet.

Endelig gør jeg opmærksom på at jeg har koncentreret mig om skolens behandling af sagen, samt at der ud over spørgsmålet om proportionalitet også er andre spørgsmål som er blevet rejst under sagen, og som jeg ikke har taget stilling til.

Sagsoplysning

(X) Fagforening har anført at skolens oplysning af sagen er utilstrækkelig.

Det fremgår af sagen at (A)'s undervisning i de tre fag som hun havde undervist i, blev evalueret ved hjælp af skemaer som eleverne i de pågældende fag udfyldte anonymt. Som følge af evalueringerne

blev (A) indkaldt til møde med (C) den 27. maj 1999.

Jeg har lagt til grund at afskedigelsen af (A) byggede på de anonyme elevvalue-ringer og de oplysninger som fremkom under mødet den 27. maj 1999 om (A)'s indstilling til gennemførelse af voksenunderviseruddannelsen. Jeg henviser navnlig til skolens brev af 1. august 2001.

Af brevet af 1. august 2001 fremgår det at (A) på mødet den 27. maj 1999 ikke havde ønsket at gennemføre voksenunderviseruddannelsen, og at der på mødet havde været tale om en afvisning fra (A)'s side af at deltage i uddannelsen. Af brevet fremgår også at (A) var uvillig til at gennemføre uddannelsen. Af skolens breve af 1. maj 2000, 4. august 2000 og 23. februar 2001 samt seneste brev af 30. november 2001 – i øvrigt i overensstemmelse med (C)'s notat om mødet den 27. maj 1999 og partshøringsbrevet af 2. juni 1999 – fremgår at (A) på mødet havde været afvisende over for at gennemføre voksenunderviseruddannelsen. Jeg har på den baggrund lagt til grund at skolen på afgørelsestidspunktet mente at (A) på mødet den 27. maj 1999 havde været afvisende over for at gennemføre uddannelsen.

På mødet den 27. maj 1999 fremkom der også oplysninger om udvisning af fleksibilitet i forhold til at stillingen omfattede både undervisning og projektarbejde. Oplysningerne om fleksibilitet er bl.a. nævnt i (C)'s notat, partshøringsbrevet af 2. juni 1999 samt skolens udtalelser af 1. maj 2000 og 23. februar 2001. Ud fra min samlede gennemgang af sagen og skolens førnævnte brev af 1. august 2001 mener jeg imidlertid at det kan lægges til grund at spørgsmålet om fleksibilitet ikke blev tilagt vægt af betydning (om nogen) i forbindelse med skolens afgørelse om afskedigelse. Jeg har derfor valgt ikke at tage stilling til skolens oplysningsgrundlag i denne henseende. For god ordens skyld bemærkes at jeg er opmærksom på at

spørgsmålet om fleksibilitet også er nævnt i brevet af 1. august 2001.

Retsgrundlaget

Sagsoplysningsprincippet – eller officialprincippet – er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret. Princippet gælder på ulovbestemt grundlag. Princippet gælder således også i sager hvor afgørelsen træffes på grundlag af et administrativt skøn, herunder i personalesager vedrørende offentligt ansatte som f.eks. denne afskedigelsessag.

Det følger af princippet at myndighederne har ansvaret for at sagerne oplyses i tilstrækkeligt omfang før der træffes afgørelse. Det påhviler således den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog at foranledige at private, navnlig parterne, medvirker ved sagens oplysning.

Det kan ikke angives mere præcist hvor langt myndighedens undersøgelser skal strækkes. Det er dog almindeligt antaget at myndigheden skal undersøge en sag netop så langt som det i det enkelte tilfælde er nødvendigt for at træffe en forsvarlig og materielt rigtig afgørelse. Myndigheden må således sikre sig at det fornødne grundlag for den påtænkte afgørelse er tilvejebragt. Dette indebærer ikke alene at alle relevante forhold skal være belyst ved det foreliggende materiale, men også at oplysningerne skal være pålidelige. Er der således f.eks. tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret så det ved en almindelig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen af sagen.

Jeg henviser i det hele til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 1999, s. 345f, samt Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 1994, s. 297ff.

Oplysninger der alene fremtræder som anonyme, eller oplysninger der af anden grund ikke kan kontrolleres af myndigheden, kan ikke indgå i grundlaget for en indgribende personaleretlig reaktion over for en offentligt ansat. Det samme gælder for vurderinger hvis faktuelle grundlag ikke lader sig kontrollere. Der er dog ikke noget til hinder for at sådanne oplysninger benyttes som anledning til overvejelser om hvorvidt der i det hele taget bør indledes en personalesag. Jeg henviser til de sager der er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 105ff*, og for 1999, s. 472ff*.

Anonyme evalueringsskemaer

Evalueringsskemaerne i de tre fag blev som nævnt udfyldt anonymt af eleverne. Hverken (A), skolen eller ministeriet var således bekendt med hvilke elever der havde udfyldt de enkelte skemaer. Baggrunden for at evalueringen skulle ske anonymt, var at der ifølge skolen og ministeriet ikke uden anonymitet kunne forventes ærlige – dvs. eventuelt kritiske – svar fordi den bedømte underviser havde medindflydelse på de studerendes eksamenskarakterer.

Jeg mener ikke at argumentet om at der uden anonymitet ikke kunne forventes ærlige – eventuelt kritiske – svar, kan tillægges vægt. Jeg har lagt vægt på at myndigheden, når oplysningerne hidrører fra en navngiven person, har mulighed for at kontrollere disse – denne mulighed har myndigheden ikke når der er tale om anonyme oplysninger. Dertil kommer at når myndigheden er afskåret fra at kontrollere holdbarheden af en oplysning, vil den ansatte normalt også være afskåret fra at udtale sig herom i forbindelse med aktindsigt og partshøring. Jeg bemærker i denne forbindelse at en generel frygt for represalier, herunder f.eks. karakterreprisalier, normalt ikke kan begrunde at klageres og anmelderes navne, herunder elevs

navne, undtages fra aktindsigt og partshøring. Jeg henviser til forvaltningslovens § 15, stk. 1, jf. § 19, stk. 2, nr. 4, og til bl.a. de sager som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 241ff*, og for 1996, s. 93ff*.

Ministeriet har anført at to betingelser skal være opfyldt for at anonyme evalueringer kan indgå som grundlag for en afgørelse om afskedigelse. Ministeriet mener at begge betingelser er opfyldt i denne sag.

For så vidt angår den første betingelse om at underviseren skal være/gøres bekendt med indholdet af skemaerne og have lejlighed til at kommentere disse, henviser ministeriet til at denne betingelse er opfyldt i og med at skemaerne afleveres til underviseren der videresender dem til skolens ledelse med egne kommentarer. Jeg bemærker her at det ikke fremgår af sagen om (A) ved fremsendelsen af skemaerne til skolens ledelse havde kommentarer hertil. Jeg har derfor lagt til grund at det ikke var tilfældet.

Angående den anden betingelse om at der ikke må være tvivl om oplysningernes korrekthed med hensyn til undervisningens (utilfredsstillende) karakter, er denne efter ministeriets opfattelse også opfyldt derved at der ikke synes at være uenighed om resultatet af de gennemførte evalueringer, at (A) ikke har anfægtet elevernes seriøsitet ved udfyldelsen af skemaerne, og at hun ikke har anfægtet elevernes evaluering af hendes undervisning som værende utilfredsstillende.

Jeg er ikke enig med ministeriet i at opfyldelse af de to betingelser bevirker at anonyme oplysninger kan indgå i grundlaget for en afgørelse om afskedigelse.

Jeg har lagt vægt på det ovenfor anførte om at myndigheden ikke har mulighed for at kontrollere pålideligheden og dermed holdbarheden og rigtigheden af anonyme oplysninger. Dertil kommer at parten som nævnt i en sådan situation nor-

malt også vil være afskåret fra at udtale sig om de pågældende oplysninger. Med andre ord umulig- eller vanskeliggøres partens mulighed for via aktindsigts- og partshøringsreglerne at varetage sine interesser i sagen – og derved muligheden for at medvirke til at sikre det bedst mulige oplysningsgrundlag at træffe afgørelse på – i det omfang aktindsigten og partshøringen angår anonyme oplysninger. (A) kunne således umuligt eller kun vanskeligt varetage sine interesser under sagen uden at kende navnene på de personer der havde udtalt sig om hendes undervisning. Det kan ikke udelukkes at dette har bevirket/haft betydning for at (A) ikke havde konkrete bemærkninger til de oplysninger der var indeholdt i evalueringsskemaerne. Jeg gør i den forbindelse opmærksom på at (A) ved videresendelsen af skemaerne til skolens ledelse ikke var bekendt med at oplysningerne ville indgå i grundlaget for en afgørelse om afskedigelse, og at (A) ifølge sit indlæg af 20. juni 1999 var enig med (C) i at hun havde givet en fagligt forsvarlig undervisning, men at der var plads til forbedring.

Samlet set mener jeg at det er kritisabelt at de anonyme eleverevalueringer indgik i grundlaget for afgørelsen om afskedigelse af (A). Det forhold at (A) efter skolens og ministeriets opfattelse opnåede utilfredsstillende evalueringer i alle de tre fag som hun havde undervist i, kan ikke føre til et andet resultat. Jeg gør herved opmærksom på at der imidlertid ikke er noget til hinder for at benytte anonyme eleverevalueringer som anledning til overvejelser om hvorvidt der i det hele taget bør indledes en personalesag.

Oplysningerne på mødet den 27. maj 1999 om voksenunderviseruddannelsen

Jeg har – som nævnt ovenfor – lagt til grund at skolens afgørelse af 23. juni 1999 bl.a. byggede på at (A) på mødet var afvi-

sende over for at gennemføre voksenunderviseruddannelsen.

Som både skolen og ministeriet er inde på, er der imidlertid tale om en væsentlig og afgørende forskel på hvordan (C) og (A) havde opfattet drøftelserne på mødet den 27. maj 1999 om gennemførelse af voksenunderviseruddannelsen.

For skolens vedkommende førte dette til at rektor tog en yderligere samtale med (C) forud for afskedigelsen af (A). Skolen fastholdt på baggrund heraf sin vurdering om at (A) på mødet havde været afvisende over for at gennemføre voksenunderviseruddannelsen. Skolen opfattede (A)'s indlæg af 20. juni 1999 som et forsøg på at bløde den stejle holdning fra mødet op.

Jeg mener at skolen i den foreliggende situation havde pligt til yderligere at undersøge oplysningerne i indlægget af 20. juni 1999 om at (A) på mødet havde taget til efterretning at hun skulle gennemføre voksenunderviseruddannelsen, nærmere ved at rette henvendelse til (A) herom. Jeg har lagt vægt på at det i situationen var relevant at undersøge om (A) rent faktisk – i hvert fald på daværende tidspunkt – var indstillet på at gennemføre uddannelsen. Jeg henviser til at oplysningen om at (A) på mødet havde været afvisende over for at gennemføre uddannelsen, var en væsentlig – og ifølge skolens brev af 1. august 2001 helt afgørende – del af afskedigelsesgrundlaget, samt til at hvis (A) var indstillet på at gennemføre uddannelsen, kunne dette ske inden for den tidsfrist på 3 år der var nævnt i skolens brev af 11. december 1998 og (C)'s notat, og – efter (A)'s indlæg – sandsynligvis med start i august 1999. Jeg mener ikke at det har betydning for skolens pligt til at foretage denne yderligere undersøgelse om (A)'s indlæg af 20. juni 1999 – som anført af skolen – var et forsøg fra (A)'s side på at bløde holdningen fra mødet den 27. maj 1999 op. Det der er afgørende, er at der var tale om indbyrdes modstridende oplysninger vedrøren-

de et væsentligt forhold som kunne – og burde – undersøges nærmere.

Den ekstra undersøgelse af spørgsmålet om gennemførelse af voksenunderviseruddannelsen som rektor iværksatte efter modtagelsen af (A)'s indlæg af 20. juni 1999 i form af en ekstra samtale med (C), mener jeg ikke var tilstrækkelig til at opfylde den yderligere undersøgelsespligt som i den foreliggende situation påhvilede skolen. Jeg har herved lagt vægt på at spørgsmålet om hvorvidt oplysningerne vedrørende voksenunderviseruddannelsen var tilstrækkelige, ligeledes må vurderes i lyset af almindelige grundsætninger om bevis, herunder 'princippet om det bedste bevis'. Dette princip kan beskrives på den måde at en myndighed i forbindelse med tilvejebringelse af bevisfakta til bedømmelse af væsentlige bevistemaer er forpligtet til at anvende det bedste blandt de tilgængelige oplysningsmidler, i hvert fald hvis der ikke er tale om ganske konkrete og umisforståelige oplysninger. Jeg henviser til den sag som er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 310ff*.

Samlet set mener jeg ikke at skolens oplysningsgrundlag vedrørende gennemførelse af voksenunderviseruddannelsen er tilstrækkeligt.

Konklusion vedrørende sagsoplysning

Som det fremgår ovenfor, mener jeg at det er kritisabelt at de anonyme elevevalueringer indgik i grundlaget for afgørelsen om afskedigelse af (A), og at skolens oplysningsgrundlag vedrørende gennemførelse af voksenunderviseruddannelsen ikke er tilstrækkeligt.

Det er efter min opfattelse uheldigt at skolen mente at kunne træffe den pågældende afgørelse – der havde vidtrækkende betydning for (A) – på det grundlag som forelå for skolen den 23. juni 1999.

Jeg har gjort skolen og ministeriet bekendt med min opfattelse.

Partshøring

Efter min gennemgang af materialet i sagen mener jeg ikke at jeg har grundlag for at foretage mig noget vedrørende skolens partshøring.

Begrundelse

Der er efter forvaltningslovens § 22 pligt til at ledsage skriftlige afgørelser af en begrundelse.

Kravene til begrundelsens indhold fremgår af § 24 i forvaltningsloven. § 24, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

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

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

...

Det overordnede krav er at en begrundelse skal fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold, jf. punkt 123 i vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven.

I tilfælde af at en afgørelse er truffet på grundlag af uskrevne regler, må kravet om henvisning til retsregler forstås således at begrundelsen skal indeholde en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag således som myndigheden forstår og anvender det. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 1994, s. 369.

Skolens afgørelse om afsked er truffet i henhold til ledelsesretten.

Skolen burde derfor have henvist til ledelsesretten og forklaret indholdet heraf i sin begrundelse for afgørelsen.

En begrundelse for en afgørelse skal være korrekt. Heri ligger dels at de angivelser om faktiske forhold, regler mv. som er indeholdt i begrundelsen, i sig selv skal være rigtige, dels skal selve begrundelsen være korrekt i den forstand at den skal være et sandt udtryk for de forhold og overvejelser som på afgørelsestidspunktet førte myndigheden frem til den truffe afgørelse. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 1994, s. 373f, og til den sag som er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 200ff*.

Skiftende begrundelser kan skabe tvivl om hvilken grund der er den rigtige, og dermed om rigtigheden af myndighedens afgørelse, ligesom skiftende begrundelser kan vise en overfladisk holdning til begrundelsespligten. Begrundelsen må ligeledes ikke indeholde urigtige oplysninger eller i øvrigt være uoverensstemmende med myndighedens øvrige erklæringer vedrørende den pågældende sag. Jeg henviser til Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave, 1999, s. 432ff, og til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 261ff*.

Det fremgår af afskedigelsesbrevet af 23. juni 1999 at begrundelsen for afgørelsen først og fremmest var at (A)'s undervisning ikke havde været tilfredsstillende.

Af skolens brev af 1. august 2001 fremgår imidlertid at (X) Fagforening syntes at gå ud fra at det primært var på baggrund af evalueringsskemaerne at (A) blev indstillet til afskedigelse. Endvidere fremgår det at det helt afgørende og centrale var at (A) ikke ønskede at gennemføre voksenunderviseruddannelsen, og at dette forhold kombineret med de mindre positive evalueringsskemaer gjorde beslutningen om at indstille (A) til afskedigelse mindre 'kompliceret'.

Som nævnt ovenfor fremgår der forskellige oplysninger af nærmere angivne

breve fra skolen med hensyn til om (A) på mødet den 27. maj 1999 havde været afvisende over for at gennemføre voksenunderviseruddannelsen, eller om hun ikke havde ønsket at gennemføre uddannelsen og afvist det.

Der opstod derved under sagsforløbet tvivl om hvad den reelle begrundelse for afskedigelsen var – både med hensyn til hovedårsagen til afskedigelsen og med hensyn til om skolen mente at (A) på mødet den 27. maj 1999 blot havde været afvisende over for at gennemføre voksenunderviseruddannelsen, eller om hun på mødet ikke havde ønsket det og afvist det.

På baggrund af navnlig skolens brev af 1. august 2001 og senere brev af 30. november 2001 har jeg – som tidligere anført – lagt til grund at afskedigelsen af (A) byggede på de anonyme elevevalueringer og på de oplysninger som fremkom under mødet den 27. maj 1999, om at (A) (ifølge skolen) var afvisende over for at gennemføre voksenunderviseruddannelsen.

Det er beklageligt at det fremgår af den begrundelse der ledsagede afgørelsen om afskedigelse, at begrundelsen først og fremmest var (A)'s utilfredsstillende undervisning. Skolen burde have ledsaget afgørelsen af den begrundelse som rent faktisk havde ført skolen frem til afgørelsen.

Jeg har endvidere – som tidligere nævnt – lagt til grund at spørgsmålet om fleksibilitet ikke blev tillagt vægt af betydning (om nogen) i forbindelse med skolens afgørelse om afskedigelse. Spørgsmålet om fleksibilitet var imidlertid nævnt i parts-høringsbrevet af 2. juni 1999 og i øvrigt ligeledes i (A)'s indlæg af 20. juni 1999.

Det er beklageligt at det ikke fremgår af begrundelsen for afgørelsen at skolen ikke tillagde spørgsmålet om fleksibilitet vægt af betydning (om nogen), ligesom skolen burde have forklaret baggrunden herfor.

I afskedigelsesbrevet anførte skolen at (A)'s indlæg af 20. juni 1999 var indgået i

behandlingen af sagen, og konstaterede dernæst at der var forskellig opfattelse af forløbet af mødet den 27. maj 1999.

Der forelå således indbyrdes modstridende oplysninger.

Skolen burde i sin begrundelse have redegjort for hvilke oplysninger vedrørende mødet skolen havde lagt til grund for sin afgørelse – i hvert fald for så vidt angår oplysningerne vedrørende gennemførelse af voksenunderviseruddannelsen idet disse oplysninger havde væsentlig betydning for afgørelsen.

Undervisningsministeriet anførte i sin afgørelse af 10. august 2000 at det i højere grad burde være fremgået af skolens afskedigelsesbrev at skolen havde taget det som (A) havde fremført den 20. juni 1999, i betragtning ved den endelige afgørelse af sagen, ligesom skolen i afskedigelsesbrevet burde have taget nærmere stilling til de enkelte punkter i (A)'s indlæg af 20. juni 1999. Ministeriet finder det beklageligt at dette ikke skete.

Jeg er enig med ministeriet i at skolen burde have taget nærmere stilling til (A)'s indlæg og redegjort for denne stillingtagen i begrundelsen.

Samlet set mener jeg at skolens ledsagende begrundelse for afgørelsen om af-

skedigelse i brevet af 23. juni 1999 er kritisk.

Jeg har gjort skolen og ministeriet bekendt med min opfattelse.

Konklusion

Som det fremgår ovenfor, har jeg kritiseret skolens oplysningsgrundlag som utilstrækkeligt. Jeg har også kritiseret den begrundelse der ledsagede skolens afgørelse om afskedigelse.

Derfor har jeg overvejet om jeg har grundlag for henstille at ministeriet genoptager sin behandling af sagen.

Jeg mener imidlertid ikke at jeg har grundlag for at henstille til Undervisningsministeriet at ministeriet genoptager sin behandling af sagen. Jeg har navnlig lagt vægt på at (A) den 30. juni 1999 op sagde sin stilling med udgangen af juli måned 1999.

...

Herefter foretager jeg mig ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1991, s. 200, FOB 1993, s. 241, FOB 1995, s. 261, FOB 1996, s. 93 og s. 105, FOB 1999, s. 472, og FOB 2000, s. 310.

17-3. Manglende besættelse af lektorat Ytringsfrihed. Officialprincippet

Forvaltningsret 1121.1 – 1133.2 – 114.3 – 12.1 – 123.4. – Statsforfatningsret 3.2.

En adjunkt klagede til ombudsmanden over at et universitet havde undladt at besætte en lektorstilling han havde søgt.

Det fremgik af sagen at adjunkten efter at have søgt lektorstillingen havde kontaktet et professorbedømmelsesudvalg og gjort gældende at en af professoratets ansøgere – der tillige var institutleder på det institut hvor adjunkten havde søgt stillingen som lektor – muligvis havde handlet videnskabeligt uredeligt.

Under et møde mellem universitetet og adjunkten oplyste universitetet at det var en forudsætning for ansættelse at adjunkten gav institutlederen sin uforbeholdne undskyldning og over for professorbedømmelsesudvalget beklagede sin henvendelse. Da adjunkten ikke opfyldte de opstillede vilkår, afslog universitetet at ansætte ham. Da ingen andre ansøgere var kvalificerede, undlod universitetet at besætte stillingen.

Adjunktens henvendelse til professorbedømmelsesudvalget var efter ombudsmandens opfattelse en lovlig ytring. Spørgsmålet var herefter om stillingsafslaget var berettiget på grund af mulige samarbejdsvanskeligheder under en eventuel ansættelse.

Ombudsmanden mente at universitetets vilkår forudsatte at der var et sagligt grundlag for at stille de omtalte vilkår og tilstrækkelige oplysninger til vurdering heraf. Det ville i dette tilfælde sige en sandsynliggørelse af at der ved ansættelse af adjunkten ville være en væsentlig risiko for samarbejdsvanskeligheder, og at denne risiko kunne mindskes betydeligt hvis han efterkom de opstillede vilkår.

Ombudsmanden skrev i en foreløbig redegørelse at det muligvis havde været berettiget at opstille de omtalte vilkår hvis universitetet først havde indhentet en udtalelse fra institutlederen som med god saglig grund havde krævet dette som forudsætning for et fremtidigt samarbejde med adjunkten.

Universitetet oplyste herefter over for ombudsmanden at universitetet havde ført grundige samtaler med institutlederen med henblik på at belyse mulige samarbejdsvanskeligheder, og at de omtalte vilkår var blevet opstillet på dette grundlag. Universitetet havde ikke udarbejdet notat(er) om disse samtaler.

I sin endelige redegørelse kritiserede ombudsmanden den manglende overholdelse af notatpligten efter offentlighedslovens § 6. Ombudsmanden havde imidlertid på det foreliggende grundlag ikke tilstrækkelige forudsætninger for at vurdere om universitetet – efter en samlet vurdering af hele sagsforløbet – havde et tilstrækkeligt sagligt grundlag for ikke at ansætte adjunkten. (J.nr. 2001-1246-810).

Det fremgår af sagens akter at A i 1986 blev ansat som fuldtidsunderviser på en handelshøjskole. A overgik den 1. september 1997 til ansættelse i et treårigt adjunktur med forskningspligt på handelshøjskolen der efter en fusion i 1998 blev til X Universitet.

A har oplyst at han i oktober 1998 af dekanen for Y Fakultet, C, fik oplyst at han, der

ikke havde gennemført et formelt ph.d.-studieforløb og ikke havde en ph.d.-grad, ikke kunne forvente at man ville opslå et ledigt lektorat som han ville kunne søge efter udløbet af hans ansættelse som adjunkt.

A har oplyst at han på grund af de udsigter der hermed tegnede sig for hans fremtidige ansættelse ved X Universitet, søgte en

stilling som underviser ved datamatikeruddannelsen på en handelsskole hvor han har været ansat siden 1. august 1999.

Den 7. januar 2000 opslug X Universitet et lektorat ved Z Institut. Universitetet bekræftede den 21. februar 2000 modtagelsen af A's stillingsansøgning.

Ved e-mail af 23. marts 2000 rettede A henvendelse til formanden for et udvalg der var nedsat til bedømmelse af ansøgere til en stilling som professor på X Universitet. Henvendelsen drejede sig om en af stillingsansøgerne til professoratet, institutleder på Z Institut, B. I A's henvendelse var bl.a. anført følgende:

"Jeg er blevet bekendt med, at du sidder i bedømmelsesudvalget vedrørende en professorstilling ved (X) Universitet, derfor denne henvendelse.

I forbindelse med min research til en artikel (...) opdagede jeg, at dele af (B)'s afhandling (...) fremstår som ren afskrift af (...). Jeg finder det rigtigst at gøre bedømmelsesudvalget bekendt med denne sag, som jeg ikke har anden interesse i end den, som almenheden også må antages at knytte til rekrutteringen til de øverste stillinger inden for forskningen."

X Universitet indkaldte i brev af 9. juni 2000 A til en samtale i anledning af hans ansøgning til lektorstillingen. I brevet var anført følgende:

"Hoslagt fremsendes indstillingen, der vedrører dig, fra det af fakultetet nedsatte udvalg til bedømmelse af de indkomne ansøgninger til lektorstillingen ved (Z) Institut (...).

Som det fremgår af indstillingen er du fundet kvalificeret til det opslåede lektorat. Med henblik på en nærmere drøftelse om en ansættelse i stillingen skal jeg bede dig om at komme til et møde den 20. juni 2000 kl. 15.00. I mødet deltager, foruden jeg selv, (...)."

Den 20. juni 2000 blev der afholdt møde mellem A, dekanen fra Y Fakultet, C, og en fakultetssekretær.

Efter mødet redegjorde A i et brev af 26. juni 2000 til professorbedømmelsesudvalget for motivet bag den tidligere henvendelse til udvalget. Han anførte bl.a.:

"I min henvendelse til bedømmelsesudvalget gjorde jeg også gældende, at min eneste interesse i sagen svarer til den, som almenheden med rimelighed må kunne knytte til besættelsen af de højeste videnskabelige stillinger ved de højere læreanstalter i Danmark. Jeg er ikke selv ansøger til den pågældende stilling og jeg kender ikke det øvrige ansøgerfelt. Jeg har således ikke haft nogen personlig eller på anden måde privat interesse i sagen og min henvendelse til bedømmelsesudvalget har ikke på nogen måde bygget på personlige motiver vendt mod (B).

I min vurdering af forholdet har jeg for det første lagt vægt på, at det pågældende tekstafsnit ikke er præsenteret på samme måde, som afhandlingen i øvrigt præsenterer citater. For det andet har jeg lagt vægt på, at der ikke forekommer en klar kildehenvisning til (...). For det tredje har jeg lagt vægt på, at der er tale om næsten to hele tekstsider. Hvilket efter min opfattelse er væsentligt mere end man almindeligvis kan acceptere som et citat. Det forhold, at der muligvis selvstændigt kan opstå et ophavsretsproblem i forbindelse med meget lange citater, kan tænkes at have spillet en vis rolle for min vurdering af sagen.

At man på (X) Universitet efterfølgende har indhentet en udtalelse fra (B)'s Ph.D.-vejleder bekræfter mig i, at mit anbringende ikke har været åbenbart grundløst og at man heller ikke på (X) Universitet har opfattet det som sådan.

I forbindelse med et efter omstændighederne meget frugtbart møde med dekanen fra (Y) Fakultet ved (X) Universitet den 20. juni 2000 er jeg blevet bedt om at gøre rede for mine motiver for at henvende mig til medlemmerne af det af (Y) Fakultet nedsatte bedømmelsesudvalg. Jeg forklarede dekanen, at der efter min opfattelse foreligger en tilsidesættelse af regler, som (X) Universitets

medarbejdere i anden sammenhæng håndhæver med konsekvens over for institutionens studerende.

Jeg forklarede også, at det for mig har været et samvittighedsspørgsmål. Jeg har kendt til forholdet i et par år og har tidligere gjort (B) opmærksom på problemet. Jeg har siden været meget i tvivl om, hvad jeg skulle stille op med sagen. Da jeg i efteråret 1999 så en annonce med en ledig professorstilling i (...) ved (X) Universitet gjorde jeg på forhånd (B) opmærksom på, at dersom han var blandt ansøgerne til stillingen, ville jeg – ud fra ovennævnte objektive kriterier – føle mig forpligtet til at gøre bedømmelsesudvalget opmærksom på problematikken. På denne måde har jeg efter bedste evne forsøgt at forvalte det kollegiale hensyn, som jeg naturligvis har måttet føle over for (B). Jeg har imidlertid været af den overbevisning, at den konkrete afvejning af de forskellige hensyn i forbindelse med besættelsen af professorstillingen rettelig burde foretages af det nedsatte bedømmelsesudvalg og ingen anden.

Dekanen fra (Y) Fakultet ved (X) Universitet bad mig også redegøre for, hvorfor jeg ikke havde rettet min henvendelse til ham. Hertil forklarede jeg, at jeg ikke ville have været i tvivl om, at jeg burde have rettet min henvendelse til dekanen fra (Y) Fakultet ved (X) Universitet, hvis jeg havde været ansat ved (Y) Fakultet ved (X) Universitet. Det var jeg imidlertid ikke på tidspunktet for min henvendelse til bedømmelsesudvalget. Jeg mener heller ikke, at det reelt spiller nogen rolle, da dekanen sandsynligvis alligevel på grund af forholdets natur ville have været forpligtet til at orientere det af (Y) Fakultet nedsatte bedømmelsesudvalg.

På grund af en beklagelig fejltagelse er min henvendelse imidlertid også tilgået en person, som ikke har haft sæde i det af (Y) Fakultet nedsatte bedømmelsesudvalg. Dette beklager jeg dybt. Jeg skal dog i denne sammenhæng ikke undlade at understrege, at min henvendelse alene bygger på min faglige vurdering af et sagsforhold af faktuel ka-

rakter og, at der er tale om lovlige ytringer, som i princippet ville kunne fremsættes offentligt.”

I brev af 11. juli 2000 til A skrev fakultetet v/C at “[i] anledning af din ansøgning om en stilling som lektor ved Z Institut (...), kan jeg meddele, at stillingen ikke vil blive besat.”

A anmodede herefter i breve og e-mails af 12., 25. og 31. juli og 3. august 2000 fakultetet om snarest muligt at give en udførlig begrundelse for afgørelsen. A meddelte i den forbindelse at han agtede at lade rektoratet tage stilling til om afgørelsen var tilstrækkeligt begrundet i saglige hensyn.

Den 8. august 2000 afviste fakultetet v/C at imødekomme A's anmodning om en begrundelse. I brevet var bl.a. anført følgende:

”Ifølge den kommenterede forvaltningslov, har det – i den forvaltningsretlige teori – været diskuteret, om en forvaltningsmyndighed i ansættelsessager (hvor flere har ansøgt) skal give underretning til andre ansøgere, end den der får stillingen. Man finder imidlertid at det er bedst stemmende med god forvaltningsskik, at en sådan meddelelse gives. Samtidig henvises til en afgørelse truffet af Folketingets Ombudsmand i 1972, ifølge hvilken det findes rigtigst, at en ansøger til en stilling underrettes når stillingen er blevet besat.

Ved fakultetets skrivelse til dig af 7. juli 2000 hvoraf det fremgår, at stillingen ikke vil blive besat, finder man at have opfyldt god forvaltningsskik.

Ifølge 'Bekendtgørelse om ansættelse af lærere og videnskabelige medarbejdere ved universiteter m.fl. under Forskningsministeriet' § 6, stk. 4, skal det fagkyndige bedømmelsesudvalgs bedømmelse af de enkelte ansøgere fremsendes til disse – hvilket også er sket i dette tilfælde.

Med henvisning til ovenstående finder undertegnede at have fulgt gældende ret og betragter hermed sagen som afsluttet.”

A rettede den 14. august 2000 på ny henvendelse til fakultetet med anmodning om at

modtage en begrundelse. Med henvisning til indholdet af fakultetets brev af 8. august 2000 anførte A bl.a.:

”Den citerede ombudsmandsafgørelse er – på grund af sagens særlige karakter – ikke relevant i denne sammenhæng. Jeg mener fremdeles, at jeg har ret til en skriftlig begrundelse – det vil sige et brev, som begrunder afgørelsen om ikke at besætte stillingen som lektor ved (Z) Institut (...) med den henvendelse, som jeg i foråret rettede til et bedømmelsesudvalg vedrørende en professorstilling ved (X) Universitet angående en Ph.D.-afhandling fra 19(...).”

A indbragte samme dag fakultetets afgørelse for rektoratet på X Universitet. Vedrørende mødet den 20. juni 2000 anførte han bl.a.:

”Mødet drejede sig udelukkende om en henvendelse, som jeg i foråret havde rettet til et bedømmelsesudvalg vedrørende en professorstilling ved (X) Universitet og om mulighederne for at etablere et samarbejde mellem mig og Institutbestyreren ved (Z) Institut (...). Der blev udvekslet forskellige synspunkter, og det blev aftalt, at jeg skulle motivere min tidligere henvendelse i et brev til medlemmerne af bedømmelsesudvalget vedrørende professorstillingen ved (X) Universitet, og at jeg skulle aftale en personlig samtale med Institutbestyreren ved (Z) Institut (...) med henblik på at afklare de fremtidige samarbejds muligheder.

Brevet til medlemmerne af bedømmelsesudvalget vedrørende professorstillingen ved (X) Universitet, som jeg vedlægger i kopi til orientering, blev afsendt den 26. juni 2000, og to dage senere aftalte jeg med Institutbestyreren ved (Z) Institut i (...), at samtalen vedrørende de fremtidige samarbejds muligheder først kunne finde sted efter sommerferien.

Den 12. juli modtog jeg en lakonisk og ubegrundet meddelelse fra (C) om, at stillingen ved (X) Universitet (...) ikke ville blive besat. Der kan næppe herske den mindste tvivl om, at (C)'s beslutning om ikke at be-

sætte stillingen som lektor ved (Z) Institut (...) reelt er begrundet i min henvendelse til medlemmerne af bedømmelsesudvalget vedrørende professorstillingen ved (X) Universitet. I betragtning af at min henvendelse er udtryk for en lovlig ytring, er det min klare opfattelse, at (C)'s afgørelse ikke er tilstrækkeligt begrundet i lovlige hensyn.

Jeg mener ikke, at (C) har været berettiget til uden videre at forvente samarbejdsproblemer ved uddannelsesstedet (...), som følge af min henvendelse til det professorale ansættelsesudvalg. For det første har jeg samvittighedsfuldt gjort tjeneste som fuldtidsansat ved (...) (X) Universitet i tretten år og dermed dokumenteret både samarbejds evne og -vilje. Jeg var formentlig den første (...) medarbejder, der fra og med 1. september 1998 påtog mig arbejdsopgaver på (...) som en del af min almindelige arbejdsindsats, skønt fusionen endnu ikke var helt på plads. For det andet har jeg i løbet af det seneste år beredvilligt stillet min arbejdskraft til rådighed som ekstern lektor i forbindelse med en række meget forskellige arbejdsopgaver både i (...) og (...).”

Af et ”notat vedrørende telefonisk samtale med (A)” udarbejdet af institutbestyrer B den 16. august 2000 fremgår:

”Onsdag d. 28. juni opholdt jeg mig på instituttet (...). Professor (F) spurgte, da jeg traf ham på instituttet, om jeg havde læst det brev som (A) havde sendt til ham og prof. (...), prof. (...), og til mig. Jeg havde endnu ikke set brevet og kendte intet til brevets indhold, eftersom jeg var kørt fra (...) før posten var fordelt. Pga. møder om onsdagen havde jeg ikke mulighed for at reagere og i øvrigt havde [jeg] kun fået refereret brevet i korte træk af (F).

Torsdag d. 29. juni var jeg på instituttet (...), hvor jeg kontaktede (A) imellem 10 og 11 om formiddagen, efter at have læst brevet. Jeg traf imidlertid ikke (A) hjemme, men fik lagt en besked. Lidt senere på dagen kontaktede (A) mig telefonisk.

I sit brev foreslog (A) et møde om fredagen d. 29.6. kl. 8. Jeg havde ikke med denne korte varsel mulighed for, at afholde et møde på dette tidspunkt. I telefonen aftalte vi at vi kunne tale sammen efter (A)'s ferie, da han skulle på ferie d. 29.6.

(A) nævnte i øvrigt at han havde forsøgt at ringe til mig, men jeg har ikke modtaget nogen telefonbesked om at (A) skulle have forsøgt at kontakte mig d. 26., 27. eller 28.6. Og i øvrigt er jeg heller ikke blevet kontaktet af (A) i forbindelse med udformningen af brevet."

Rektoratet anmodede den 24. august 2000 fakultetet om en udtalelse i sagen.

Det fremgår af sagens akter at fakultetet ved telefax af 24. november 2000 modtog et brev af 23. november 2000 fra formanden for professorbedømmelsesudvalget, F. Af brevet fremgik bl.a.:

"I forbindelse med bedømmelsen af ansøgninger til den opslåede stilling som professor i (...) er der kommet et brev fra (A), som ønskede at oplyse bedømmelsesudvalgets medlemmer om et påstået citatfusk i en Ph.D.-afhandling forfattet af en af ansøgerne til stillingen: (B).

I lyset af anklagens alvor valgte jeg at forelægge sagen for (D), formanden for (B)'s Ph.D.-afhandlings bedømmelsesudvalg. Jeg sendte ham en kopi af brevet fra (A).

Jeg vedlægger (D)'s svar (brev fra den 25. april 2000), hvoraf det fremgår, jeg citerer: *'der er således reelt ingen tvivl om, hvor (B)'s indsats ligger, og anklagen om ren afskrift må fuldstændig tilbagevises.'*

Jeg er af samme opfattelse som (D): anklagen fra (B)'s tidligere kollega er uberettiget."

ID's brev af 25. april 2000 var bl.a. anført følgende:

"Jeg ved ikke, hvilken opfattelse (A) har af begrebet 'videnskabelig hæderlighed'. Når han skriver: 'opdagede jeg, at dele af (B)'s afhandling (...) fremstår som ren afskrift af (...) må man vel formode, at han anser det pågældende som en så alvorlig forseelse, at

accepten af afhandlingen må tilbagekaldes og forfatterens hæderlighed drages i tvivl, subsidiært at 'opdagelsen' må påvirke bedømmelsesudvalget vedr. den omtalte professorstilling negativt fsv angår bedømmelsen af (B) som ansøger.

...

Når (A) kan tale om 'ren afskrift' hænger det formentlig sammen med, at han ikke har læst teksten tilstrækkelig grundigt. Han er antageligt blevet ledt af sporet af to tekniske fejl fra B: 1) Nederst s. 272 er der et afsluttende citationstegn, som ikke skulle være der og 2) Citatet fra (...) starter inde i teksten, hvilket bryder (B)'s normale fremgangsmåde, nemlig at citater er indrykkede.

De to siders 'sproglige stil' afviger imidlertid klart fra (B)'s, og genoptagelsen af egen tekst på s. 273 begynder med: '(...) angiver herefter to årsager ...' Der er således reelt ingen tvivl om, hvor (B)'s indsats ligger, og anklagen om ren afskrift må fuldstændig tilbagevises. I forhold til professorbedømmelsesudvalgets arbejde er et forkert anbragt citationstegn og denne enkelte afvigelse fra (B)'s teknik om at vise citater indrykket aldeles uvedkommende."

Den 15. december 2000 anmodede rektor ved X Universitet en tidligere dekan ved den handelshøjskole hvor A i 1986 blev ansat som fuldtidsunderviser, professor E, om en udtalelse vedrørende en skriftlig advarsel denne tidligere skulle have tildelt A. I brevet var anført følgende:

"Som det vil være dig bekendt, har (A) klaget over at han ikke har fået en lektorstilling ved (Z) Institut ved (Y) Fakultet. Til brug ved besvarelsen af klagen, vil jeg meget gerne have din udtalelse om den skriftlige advarsel, som (A) fik af dig som dekan på (...) på Handelshøjskole (...). Den omhandlede advarsel er tilsyneladende forsvundet.

..."

Professor E's svar af 3. januar 2001 havde følgende indhold:

”Må jeg indledningsvis bemærke, at den pågældende episode fandt sted i begyndelsen af 1990’erne, antagelig i (...).

Jeg er ikke i besiddelse af nogen skriftlige optegnelser vedrørende sagen, idet såvel afgørelsen som de notater vedrørende faktum, som den hvilede på, blev indlagt i (A)’s personalemappe, som blev opbevaret af den daværende centraladministration på Handelshøjskole (...).

De følgende bemærkninger er således alene baseret på min hukommelse, som jeg dog har afstemt med den kontorchef, som var leder af (...) fakultets administration, (...).

Vi erindrer begge sagen således:

Fra den daværende institutbestyrer i (...), lektor (...), modtog jeg henvendelse om, at (A) havde fungeret som vejleder og medbedømmer af en skriftlig opgave, formentlig et seminar, uagtet at han i hvert fald på bedømmelsestidspunktet havde sådanne personlige relationer til den studerende, at han uden al tvivl var inhabil, bedømt efter reglerne i forvaltningslovens § 3, stk. 1 nr. 2.

Jeg indkaldte herefter (A) til en samtale, hvor han bekræftede det pågældende forhold, som han meget stærkt beklagede. Han oplyste, at det forhold, som bevirkede inhabiliteten i forbindelse med bedømmelsen, ikke havde bestået på det tidspunkt, hvor han påtog sig at vejlede den pågældende studerende. Han oplyste videre, at han ikke havde meddelt medbedømmeren, der, så vidt jeg erindrer, netop var institutleder (...), om den pågældende inhabilitetsgrund, idet han af familiære årsager gerne ønskede det forhold, der begrundede inhabiliteten, holdt skjult også på sin arbejdsplads. Han oplyste, at han havde forsøgt at tage højde for den pågældende situation ved i alt væsentligt at forholde sig passiv under eksaminationen, der blev ledet af hans kollega, ligesom han have ladet denne foreslå karakteren for opgaven, som han efterfølgende blot tilsluttede sig.

Disse oplysninger blev bekræftet af institutbestyreren.

Da opgaven var bedømt til den karakter, som var foreslået af censor, samt da den studerende næppe var bekendt med inhabilitetsreglerne, traf jeg den afgørelse, at det skulle have sit forblivende med den pågældende karaktergivning.

Jeg udfærdigede herefter en skriftlig irettesættelse af (A) med tilkendegivelse af, at jeg fandt sagen alvorlig, men efter omstændighederne ville afslutte den med en tjenstlig advarsel.

Jeg erindrer klart, at jeg orienterede den daværende rektor for Handelshøjskole (...). Jeg har derimod ikke nogen erindring om, hvorvidt denne orientering var skriftlig eller mundtlig.”

I fakultetets hørings svar af 8. januar 2001 til rektoratet oplyste fakultetet v/ dekan C at det af fakultetsrådet nedsatte bedømmelsesudvalg ved indstilling af 12. maj 2000 havde fundet at den ene af de to ansøgere til lektorstillingen ikke var kvalificeret, mens den anden ansøger, A, var kvalificeret. I hørings svaret udtalte fakultetet videre bl.a.:

”Ved fremsendelsesskrivelsen [af 9. juni 2000] til (A) fremgik det, at han var fundet kvalificeret til stillingen, og med henblik på en nærmere drøftelse om en evt. ansættelse blev (A) indkaldt til et møde den 20. juni 2000 med mig selv og fakultetssekretæren. Normalt deltager også institutlederen i et sådant møde, men som det fremgår af det følgende, var dette ikke muligt i det konkrete tilfælde.

Allerede inden mødet med (A) var jeg stærkt i tvivl om, hvorvidt jeg ønskede at besætte lektorstillingen med (A) til trods for, at han fagligt var erklæret for kvalificeret til stillingen. Baggrunden for denne tvivl skal findes i to forhold, som jeg kort skal redegøre for.

Den første sag er en episode der fandt sted under (A)’s ansættelse som adjunkt på Handelshøjskole (...) i begyndelsen af 90’erne. Det er mundtligt blevet oplyst over for mig, at (A) havde foretaget en eksamination af en studerende, med hvem han levede sammen,

og at denne sag havde bevirket, at han modtog en advarsel. Den skriftlige dokumentation for denne sag har imidlertid været forsvundet – måske som led i fusionen og den efterfølgende flytning. Den skriftlige dokumentation foreligger derfor først nu i form af en udtalelse fra den daværende dekan, professor (E) jvf. (E)'s skrivelse af 3. januar 2001. Denne skrivelse er ligeledes baggrunden for den sene besvarelse af sagen, da jeg gerne ville have en skriftlig dokumentation af det omhandlede forhold, inden sagen blev videreendt til rektor. Der henvises til skrivelsen fra (E).

I forbindelse med besættelse af et professorat i (...) rettede (A) af egen drift og uden at anvende normale kanaler i den slags sager direkte henvendelse til bedømmelsesudvalget til den pågældende stilling i en e-mail af 23. marts 2000. I denne e-mail rejser han tvivl om en af ansørgernes (institutlederen ved (Z) Institut) videnskabelige hæderlighed. Det skal yderligere bemærkes, at en af de personer, som modtog e-mailen, end ikke er medlem af bedømmelsesudvalget. Bedømmelsesudvalgets formand (F) foretog på grundlag af anklagens alvorlighed en nærmere undersøgelse og det viste sig, at sagen kunne tilbagevises som aldeles ubegrundet, jvf. brevvekslingen mellem bedømmelsesudvalgets formand (F) og professor (D).

På ovennævnte møde med (A) den 20. juni 2000 meddelte jeg (A), at jeg betragtede det som en yderst alvorlig sag, at han på så løst et grundlag havde rejst tvivl om en kollegas videnskabelige hæderlighed samt, at han uden videre selv havde henvendt sig til udvalget, som end ikke var det helt rigtige udvalg. Jeg gjorde det ligeledes klart for (A), at det var en forudsætning for en ansættelse, at han straks holdt et møde med institutlederen og gav ham sin uforbeholdne undskyldning, og at der derefter omgående blev rettet henvendelse til bedømmelsesudvalgets medlemmer samt den person der ikke var medlem af bedømmelsesudvalget med en alvorlig beklagelse af hans henvendelse om insti-

tutlederen. Det brev som (A) har sendt til bedømmelsesudvalgets medlemmer den 26. juni 2000 kan næppe betegnes som nogen større beklagelse af det skete. Som det endvidere fremgår af vedlagte notat fra institutleder (B), har (A) ikke levet op til de krav, der blev ham stillet under samtalen i forhold til (B). Det er min klare opfattelse, at (A) ikke har en tilstrækkelig klar erkendelse af alvorligheden i sin handling og dette er baggrunden for, at jeg, med henvisning til ovenstående, ikke har ønsket at ansætte (A) i den ledige lektorstilling. Dette er blevet meddelt ham ved skrivelse af 11. juli 2000 uden yderligere begrundelse.

I en e-mail fra A af 12. juli 2000 bad (A) om at modtage en udførlig begrundelse for afgørelsen og ved skrivelse af 8. august 2000 fremsendte jeg en skrivelse til (A), hvoraf det fremgik, at han ikke havde yderligere krav på begrundelse for at stillingen ikke blev besat. Jeg er ikke forpligtet til at besætte en stilling, selvom der foreligger en positiv indstilling fra et bedømmelsesudvalg. Ligesom jeg ikke er forpligtet til at begrunde, hvorfor jeg ikke ønsker at besætte stillingen.

Da (A) imidlertid fortsat ønsker at få nærmere oplysninger om sagen, har jeg naturligvis intet imod, at han bliver gjort bekendt med baggrunden for mine overvejelser."

I rektoratets afgørelse af 19. januar 2001, der opretholdt fakultetets afgørelse om ikke at ansætte A, var bl.a. anført følgende:

"På mødet [den 20. juni 2000] deltog foruden dig, dekan (C) og fakultetssekretær, (...). På mødet drøftedes sagen vedrørende din tidligere skriftlige henvendelse til et professorbedømmelsesudvalg, hvor du gav udtryk for, at en af ansøgerne, (B), formentlig havde optrådt videnskabeligt uhæderligt ved ikke at have anvendt citationstegn i forbindelse med en Ph.D.-afhandling. Bedømmelsesudvalgets formand, professor (F), kunne efter at have undersøgt sagen i det hele tilbagevise din påstand. Dekan (C) oplyste, at en forudsætning for din eventuelle ansættelse i lektorstillingen var, at du straks mødtes med

instituttlederen og gav ham en uforbeholden undskyldning, samt at du omgående rettede henvendelse til medlemmerne af bedømmelsesudvalget samt den person, der ikke var medlem af udvalget, og stærkt beklagede, at du havde rejst tvivl om instituttlederens videnskabelige hæderlighed. Du opfyldte ikke disse forudsætninger, hvilket fremgår af din skrivelse af 26. juni 2000 til bedømmelsesudvalgets medlemmer, dekanen samt instituttlederen.

Ved skrivelse til dig af 11. juli 2000 meddelte dekan (C), at den opslåede lektorstilling ikke ville blive besat. Der var ikke i dette brev anført en begrundelse.

Du bad som følge heraf ved skrivelse af 12. juli 2000 om at måtte modtage en begrundelse for dekanens afgørelse. Dekanen meddelte den 8. august 2000, at du ikke havde krav på en begrundelse.

Det er rektoratets opfattelse, at pligten til at udfærdige en begrundelse i medfør af forvaltningslovens kapitel 6 påhviler enhver myndighed, der udgør en del af den offentlige forvaltning. Der er naturligvis en række undtagelser fra denne hovedregel. Det kan diskuteres, om en dekans beslutning om ikke at ville besætte en stilling efter omstændighederne kan være en af disse undtagelser med den følge, at afgørelsen således ikke skal suppleres med en begrundelse.

Det er dog rektoratets opfattelse af den konkrete sag, at du, som den eneste kvalificerede ansøger til stillingen, der tilmed har deltaget i en ansættelsessamtale, hvor en række forudsætninger for din eventuelle ansættelse blev drøftet, måtte have et krav på at få begrundet afgørelsen om, at stillingen ikke ville blive besat.

Det er således rektoratets opfattelse, at (Y) Fakultets skrivelser af 11. juli 2000 og af 8. august 2000 formelt ikke er i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens kapitel 6.

Det fremgår af dekanens skrivelse af 8. januar 2001, at baggrunden for beslutningen om ikke at besætte stillingen var to forhold,

hvoraf det ene forhold blev indgående drøftet på mødet med dig den 20. juni 2000. Det andet forhold kunne dekanen på daværende tidspunkt ikke fremføre, idet den skriftlige dokumentation først er genskabt ved professor (E)'s skrivelse af 3. januar 2001.

Da det andet forhold ikke er fremført under samtalen med dig den 20. juni 2000, vil jeg alene vurdere det første forhold vedrørende den af dig påståede videnskabelige uredelighed hos instituttleder (B).

Spørgsmålet er herefter, om din påstand om videnskabelig uredelighed hos instituttleder (B) er en tilstrækkelig saglig begrundelse for ikke at ville ansætte dig som lektor på det institut, hvor (B) er instituttleder.

Din påstand om videnskabelig uredelighed er den absolut alvorligste anklage, man kan rejse mod en videnskabelig medarbejder ved et universitet, og din undladelse af at tilbagekalde en sådan anklage på trods af et enigt bedømmelsesudvalgs helt klare afvisning af videnskabelig uredelighed, kan ikke andet end betragtes som et meget væsentligt og afgørende moment i dekanens vurdering af dine ønsker om og mulighed for i fremtiden at samarbejde med instituttlederen.

Rektoratet finder på den baggrund, at dekanens begrundelse for ikke at besætte den opslåede lektorstilling er truffet ud fra saglige hensyn, og rektoratet agter ikke at foretage sig yderligere i sagen.

(Y) Fakultets skrivelser af 20. september 2000 og 8. januar 2001 samt professor (E)'s skrivelse af 3. januar 2001 vedlægges i kopi."

I et brev modtaget af rektoratet den 23. januar 2001 anførte A bl.a. følgende:

"Jeg vil hermed gerne klage over, at rektoratet ikke, i forbindelse med de momenter i sagen, som man har valgt at lægge vægt på, har fundet det på sin plads at give mig mulighed for at udtale mig. Forvaltningsloven rummer mig bekendt forholdsvis klare regler om partshøring.

Hvis rektoratet virkelig har ment, at der allerede i min henvendelse til professorbedømmelsesudvalget har været tilstrækkeligt

grundlag for at afgøre sagen, så forekommer det mig så meget desto mere overflødig, at rektoratet den 15. december 2000 rekvirerer en erindringsskrivelse fra (E) og at jeg har skullet vente så længe på en afgørelse. Det forekommer mig, at rektoratet hermed har skabt berettiget tvivl om, hvorvidt man i rektoratet selv har ment, at der allerede i min henvendelse til professorbedømmelsesudvalget har været tilstrækkeligt grundlag for at afgøre sagen.”

A gjorde videre gældende at B og C allerede på tidspunktet for stillingsopslaget måtte have haft kendskab til sagen fra 1992, men på trods heraf opfordrede A til at søge stillingen, og at der ikke på tidspunktet for modtagelsen af A's ansøgning blev indhentet en erindringsskrivelse fra professor E. A anførte afslutningsvis at der i forskningsverdenen bør herske en meget udbredt ytringsfrihed med hensyn til at udtrykke sagligt og fagligt velbegrunder kritik.

I A's brev af 24. januar 2001 til rektoratet anførte han videre at han ville undersøge om der kunne tænkes at være grundlag for et erstatningsretligt søgsmål mod universitetet i anledning af sagen.

Rektoratet anmodede den 23. februar 2001 fakultetet om en udtalelse. Fakultetet henviste i sin udtalelse af 6. marts 2001 til fakultetets brev af 8. januar 2001 ”hvordet fremgår, at beslutningen om ikke at ansætte (A) er truffet ud fra en samlet vurdering af (A)'s kvalifikationer, hvori naturligvis ikke alene er indgået en vurdering af (A)'s forsknings- og undervisningsmæssige kvalifikationer men også (A)'s øvrige aktiviteter samt muligheder for at kunne fungere optimalt i et fælles samarbejde på (Z) Institut”.

I brev af 20. marts 2001 til rektoratet bestred A professor E's fremstilling af sagen fra 1992. A anførte således bl.a. at han aldrig havde forsøgt at lægge skjul på noget i sagen, og at han ikke havde foretaget sig noget ulovligt eller begået nogen tjenesteforseelse. Han anførte videre at der aldrig havde været afholdt et tjenstligt forhør, at han aldrig hav-

de modtaget nogen tjenstlig advarsel, og at rektoratets beslutning om at indkalde og bruge E's erindringsskrivelse uden at tillægge den nogen vægt i bedømmelsen af sagen kun kunne tjene det ene formål at intimidere. A's brev var vedlagt E's brev af 7. juli 1992 til A. I brevet har E efter en gennemgang af sagsforløbet anført følgende:

”Idet jeg understreger, at nære venskabelige relationer til studerende som hovedregel bør medføre, at man anmoder en kollega om at varetage vejlednings- og bedømmelsesopgaver i forhold til den pågældende, finder jeg ikke grundlag for at foretage videre i sagen vedrørende de 2 førstnævnte forhold.

...

Vedrørende det sidstnævnte forhold vil jeg over for dig præcisere, at det efter min opfattelse er utvivlsomt, at en så nær personlig relation til den studerende burde have medført, at du afstod fra at medvirke som medvejleder og medbedømmer på den pågældende opgave. Jeg skal dog samtidig bemærke, at jeg lægger vægt på, at vejlednings- og bedømmelsesfunktionen ikke har fundet sted individuelt over for den pågældende studerende, men at der er tale om en gruppeopgave. Jeg har ligeledes tillagt det betydning, at en kollega har været hovedvejleder på opgaven samt at medvirken ved bedømmelsen alene har bestået i at tiltræde det karakterforslag, som den interne censor og hovedvejlederen var enige om. Endelig bør det efter min mening indgå i bedømmelsen af sagen, at du, forinden bedømmelsesmødet fandt sted, henlede afdelingsbestyrelsens opmærksomhed på forholdet. Mest afgørende er det naturligvis, at det efter min opfattelse kan lægges til grund som utvivlsomt, at du ikke på nogen måde har tilsigtet at begunstige den pågældende studerende.

Med den bemærkning at du i fremtiden skylder såvel dig selv som Handelshøjskole (...) ikke (...) at bringe sig i en situation, hvor der kan rejses nogen tvivl om din fuldstændige upartiskhed i forbindelse med varetagelsen af dine tjenstlige forpligtelser skal jeg

bemærke, at jeg ikke finder noget grundlag for at foretage mig videre i sagen.

Jeg tilføjer, at du naturligvis altid er velkommen til at søge råd og vejledning vedrørende tjenstlige forhold hos afdelingsbestyreren eller mig.”

I et brev ligeledes af 20. marts 2001 anmodede rektoratet A om eventuelle bemærkninger i anledning af fakultetets udtalelse af 6. marts 2001. I en udtalelse af 21. marts 2001 anførte A bl.a.:

”Med hensyn til min skrivelse af 23. januar 2001 må jeg fastholde mine tidligere synspunkter. Det turde også fremgå, af det allerede fremsendte, at (Y) Fakultetets vurdering er foregået på et fejlagtigt grundlag, jf. mit brev af 20. marts 2001. (Y) Fakultetet ser endvidere bort fra, at jeg i tretten år pligtopfyldende og loyalt har gjort tjeneste for (...) (X) Universitet, og at der ikke tidligere har været samarbejdsproblemer mellem mig og mine kolleger.

...

Den lektorstilling, som (C) ikke ønskede at forpligte sig til at opslå, blev imidlertid opslået, efter at jeg i efteråret 1999 telefonisk havde orienteret institutbestyreren i (...) om, at jeg i påkommende tilfælde følte mig forpligtet til at kontakte det bedømmelsesudvalg, der forventedes nedsat i forbindelse med besættelsen af en professorstilling i (...) ved instituttet (...). Jeg blev herefter både opfordret til at søge lektorstillingen og til ikke at kontakte bedømmelsesudvalget vedrørende professorstillingen. Jeg ønskede imidlertid ikke at indgå nogen skjult kontrakt med nogen, derfor måtte jeg lade handling følge ord.

...

Jeg er aldrig blevet foreholdt et enigt bedømmelsesudvalgs konklusioner i den sag. Jeg har været til et møde, hvor en fakultetssekretær fabulerede om et civilt søgsmål mod mig, hvilket gav mig anledning til nogen undren. Jeg har forstået, at den pågældende kollega i dag er blevet udnævnt til professor og har derfor meget svært ved at

forstå, at han ikke står betydeligt stærkere i dag nu da et enigt bedømmelsesudvalg, efter eksplicit at have taget stilling til sagen, er nået frem til, at der ikke foreligger noget kritisabelt. At det skulle betyde noget for mine muligheder for at samarbejde med den pågældende kollega eller omvendt, har jeg også meget svært ved at se, medmindre naturligvis min faglige anerkendelse betyder mere for den pågældende end bedømmelsesudvalgets, og det har jeg ærligt talt lidt svært ved at forestille mig.

Det forekommer mig, som det allerede fremgår af den tidligere korrespondance i sagen, at Dekanen for (Y) Fakultet forveksler samarbejdsevne og loyalitet med følgagtighed. Jeg skal ikke lægge skjul på, at jeg finder denne argumentationsform dybt suspekt – ikke mindst i lyset af, at der præsumptivt er tale om en videnskabelig institution. I et videnskabeligt miljø er det efter min opfattelse, ganske afgørende, at det er muligt at gøre forestilling og modforestilling gældende i en fri faglig meningsudveksling. I dansk retsvidenskabelig teori, har det, mig bekendt, hidtil været antaget, at universitetsansatte af hensyn til den frie forskning, netop er den kategori af offentligt ansatte, som har den største grad af ytringsfrihed. Som følge heraf må der foreligge særlige skærpende omstændigheder for, at man kan tillægge argumentationen omkring samarbejdsevner og samarbejdsmuligheder nogen særlig betydning.”

Den 29. marts 2001 fastholdt rektoratet sin afgørelse. Rektoratet henviste til de efter den 19. januar 2001 indkomne udtalelser i sagen og anførte videre:

”På baggrund af ovennævnte er det rektoratets opfattelse, at fakultetets manglende ansættelse af dig som lektor ved (Z) Institut er sket ud fra en både saglig og faglig vurdering af dine kvalifikationer, herunder dine muligheder for at kunne samarbejde med de øvrige medarbejdere på instituttet. Der er ikke ved disse uddybende bemærkninger eller høringsskrivelser i øvrigt fremkommet

nye oplysninger i sagen, som kan ændre afgørelsen af 19. januar 2001."

Den 6. april 2001 klagede A til mig over X Universitet. A anførte bl.a.:

"Min klage vedrører først og fremmest to punkter i sagen:

1. Den indholdsmæssige afgørelse, som består i, at jeg ikke blev ansat i den lektorstilling, som jeg efter opfordring havde søgt og som jeg, som den eneste ansøger var blevet bedømt kvalificeret til. Jeg er, som det vil fremgå af min korrespondance med rektoratet, af den opfattelse, at afgørelsen, sagens øvrige omstændigheder taget i betragtning, ikke kan antages at være tilstrækkeligt begrundet i saglige hensyn.

2. Rektoratets beslutning om – i anledning af min klage – at rekonstruere dokumentationen i en for længst forældet personalesag fra 1992, hvor jeg bad om at blive fritaget for at deltage i en mundtlig eksamination på grund af, at der kunne herske tvivl om min fuldstændige objektivitet. Min rolle i sagen var yderst perifer, idet jeg var såkaldt medvejleder på en hovedopgave på HA-studiet og som sådan havde jeg efter reglerne ikke noget med karaktergivningene at gøre. Ikke desto mindre blev jeg, på trods af mine indvendinger, bedt om at være til stede ved den pågældende eksamination. Jeg var til stede og forholdt mig i øvrigt passiv. Daværende dekan, (E), fandt herefter anledning til at iværksætte en større undersøgelse af min medvirken i forbindelse med karaktergivning af den pågældende studerendes studieaktiviteter. I den forbindelse havde jeg en enkelt telefonsamtale med (E). Sagen blev afsluttet ved brev fra (E) dateret den 7-7-1992 (vedlagt i kopi). (E) afslutter sit brev med, at han ikke finder grundlag for at foretage sig yderligere i sagen. Ikke desto mindre dukker sagen nu op i form af en erindringsskrivelse fra (E) i forbindelse med min klage til rektoratet ved (X) Universitet. Jeg er selvsagt meget opbragt over den behandling jeg hermed har fået."

Jeg anmodede den 18. april 2001 X Universitet om en udtalelse i sagen samt om udlån af sagens akter.

I en udtalelse af 30. maj 2001 udtalte X Universitet følgende:

"(A) klager dels over, at universitetets afgørelse ikke er truffet ud fra saglige hensyn og dels over, at rektoratet har forsøgt at rekonstruere en gammel sag fra 1992 om eventuel inhabilitet hos (A) i forbindelse med en bedømmelse af en opgave udarbejdet af en studerende, som (A) havde en relation til.

For så vidt angår det første klagepunkt har universitetet ved skrivelse af 19. januar 2001 meddelt, at da (A) er fremkommet med den absolut alvorligste anklage, man kan rejse over for en videnskabelig medarbejder ved et universitet, nemlig en helt udokumenteret påstand om videnskabelig uredelighed hos institutleder (B), og (A) ikke på trods af anmodning herom har ønsket at trække denne ubegrundede påstand tilbage, kan dette ikke betragtes som andet end en væsentlig og afgørende hindring for (A)'s mulighed for at etablere et samarbejde med institutlederen i fremtiden, og det er på denne saglige baggrund, at universitetet ikke har ønsket at ansætte (A).

(A) klager endvidere over, at rektoratet har forsøgt at rekonstruere en sag fra 1992, hvor (A) har haft vejlednings- og bedømmelsesfunktioner i forbindelse med en hovedopgave udarbejdet af en studerende, som (A) havde relationer til.

Rektoratet bad ved skrivelse af 15. december 2000 professor (E) om en udtalelse i sagen, og denne fremkom ved skrivelse af 3. januar 2001.

Rektoratets henvendelse til professor (E) udsprang af, at dekan (C) fra (Y) Fakultet ved skrivelse af 8. januar 2001 til rektoratet oplyste, at baggrunden for beslutningen om ikke at besætte stillingen var to forhold, dels de alvorlige beskyldninger om videnskabelig uredelighed, og dels at dekanen mundtligt var blevet orienteret om sagen vedrørende vejledning og bedømmelse af en hoved-

opgave. Den skriftlige dokumentation var i forbindelse med fusionen mellem (...) bortkommet.

Da sagen vedrørende habiliteten ikke var omtalt på mødet den 20. juni 2000, hvor dekan (C) havde en samtale med (A) om en eventuel ansættelse, er det rektoratets opfattelse, at denne sag ikke kan medtages som en begrundelse for den manglende ansættelse, hvilket er meddelt (A) ved skrivelse af 19. januar 2001.

Som nævnt ovenfor er det derimod rektoratets opfattelse, at (A)'s påstand om videnskabelig uredelighed hos institutlederen og hans undladelse af at trække denne påstand tilbage på trods af et enigt bedømmelsesudvalgs helt klare afvisning af påstanden, er en saglig begrundelse for ikke at ville ansætte (A), hvilket rektor har meddelt (A) den 19. januar 2001.

...

(A)'s klage af 6. april 2001 til Folketingets Ombudsmand har været forelagt (Y) Fakultet, der ved skrivelse af 15. maj 2001 har meddelt, at man ikke har yderligere bemærkninger."

Jeg bad den 7. juni 2001 A om eventuelle bemærkninger til universitetets udtalelse. A anførte i en udtalelse af 14. juni 2001 bl.a. følgende:

"Jeg erkender naturligvis at jeg i foråret 2000 i forbindelse med besættelsen af et professorat (...) henledte et bedømmelsesudvalgs opmærksomhed på, at jeg under gennemlæsning af i alt ca. 25 sider af (B)'s Ph.D.-afhandling havde fundet at hele to på hinanden følgende sider for mig fremstod som afskrift fra en bog forfattet af professor (...). Jeg dokumenterede min opfattelse gennem præcise litteraturreferencer på samme måde, som man i almindelighed dokumenterer videnskabelige arbejder.

Jeg har ikke selv tagets stilling til, om der foreligger videnskabelig uredelighed, idet det hele tiden har været min opfattelse, at bedømmelsesudvalget burde kunne tage stilling til dette spørgsmål. Jeg er aldrig direkte

blevet bedt om at trække en påstand om uredelighed tilbage, og jeg er aldrig blevet foreholdt et enigt bedømmelsesudvalgs opfattelse af sagen. På mødet med dekan (C) den 20. juni 2000 blev jeg bedt om i brev at motivere min henvendelse til bedømmelsesudvalget, hvilket jeg gjorde umiddelbart efter mødet (vedlagt til orientering).

At (X) Universitet ikke har fundet mit anbringende åbenlyst grundløst, mener jeg er tilstrækkeligt dokumenteret i det forhold, at universitetet har indhentet en udtalelse fra professor (D) fra Handelshøjskolen i (...), som – efter hvad jeg har fået oplyst – ikke har siddet i det pågældende bedømmelsesudvalg. Jeg vedlægger (D)'s udtalelse i sagen til orientering. Jeg har først set udtalelsen i slutningen af november 2000 i forbindelse med, at jeg bad om at få aktindsigt i sagen. Jeg er imidlertid ikke helt enig i (D)'s vurdering af sagen. Jeg mener således ikke, at det i almindelighed er op til læseren af videnskabelige afhandlinger at vurdere, hvilke citationstegn der burde være der, og hvilke der ikke burde være der, ligesom det ikke kan være op til læseren at vurdere eventuelle skift og afvigelser i den sproglige stil. For ikke at tale om, at der efter min overbevisning også gælder regler for, hvor langt et citat må være.

Når jeg fandt det nødvendigt at indberette mine iagttagelser til bedømmelsesudvalget, så hænger det imidlertid også sammen med, at jeg allerede i efteråret 1999 adviserede (B) om min hensigt. Det gjorde jeg umiddelbart efter, at jeg havde bemærket, at der var opslået en professorstilling i (...). Herefter blev der kort tid efter opslået en lektorstilling ved samme institut, som jeg blev opfordret til at søge. Jeg modtog herefter også en opfordring til ikke at gå videre med sagen om (B)'s afhandling. At jeg blev opfordret til at søge en lektorstilling ved instituttet (...) måtte naturligvis komme som noget af en overraskelse for mig, der tidligere på året – efter 13 års ansættelse – havde set mig nødsaget til at forlade en stilling som adjunkt ved (X) Universitet (...). Baggrunden var den, at det fra

fakultetets ledelse hed sig, at det var utænkeligt, at der ville blive opslået en lektorstilling, som jeg, der ikke er Ph.D., ville kunne søge ved udløbet af mit adjunktur pr. august 2000. Om der har været nogen indre sammenhæng i dette begivenhedsforløb, kan jeg naturligvis ikke vide. Det er der sikkert ikke. Men for at bortvejre enhver tvivl fandt jeg, at det var rigtigst at lade bedømmelsesudvalget vedrørende professorstillingen tage stilling til mine iagttagelser vedrørende (B)'s afhandling.

Jeg må naturligvis af principielle grunde fastholde den opfattelse, at det – ifølge sagens natur – er ganske afgørende, at man i videnskabelige miljøer forbeholdes den videst mulige ret til at fremsætte saglig og faglig kritik. Saglig og faglig kritik er – på godt og ondt – en del af samarbejdsformen i det videnskabelige miljø. Jeg kan derfor ikke godtage universitetets argumentation vedrørende forudsigelige samarbejdsvanskeligheder.

Universitetet burde nøje overveje, hvilke konsekvenser det ville kunne få, hvis sådanne sager aldrig blev rejst. Der burde derfor også findes klarere regler for, hvordan man håndterer den slags sager. Hvis man ikke mener, at et bedømmelsesudvalg er stedet, hvor man kan behandle den slags spørgsmål, så burde man overveje at oprette et særligt organ, som kan tage sig af sager som denne.

For så vidt angår (X) Universitets forsøg på at rekonstruere en gammel sag fra 1992 om eventuel inhabilitet, er det efter min opfattelse et stærkt indicium på, at man på (X) Universitet tilsyneladende ikke har været helt sikker på, at beslutningen om ikke at ansætte mig i lektorstillingen var tilstrækkeligt sagligt begrundet i forholdet vedrørende min henvendelse til bedømmelsesudvalget vedrørende professorstillingen.

Jeg har meget svært ved at se, hvad der kan legitimere dette forsøg på historisk rekonstruktion. Den pågældende sag ville formentlig aldrig være blevet rejst, hvis jeg ikke

selv havde gjort opmærksom på forholdet i 1992, og den ville – ifølge sagens natur – have været næsten umulig at belyse endsiges dokumentere, hvis jeg ikke havde valgt at samarbejde med daværende dekan, (E), som det fremgår af hans brev af 7. juli 1992.

Hvis afgørelsen om ikke at ansætte mig i lektorstillingen havde været tilstrækkeligt sagligt begrundet i forholdet vedrørende min henvendelse til bedømmelsesudvalget vedrørende professorstillingen, så er det efter min opfattelse meget vanskeligt at se, hvilke motiver, der ligger bag rekonstruktionsforsøget.

Det er naturligvis også helt afgørende, at man for længst burde have forelagt mig denne sag til udtalelse. I så fald ville (E)'s brev af 7. juni 1992 være fremkommet på et langt tidligere tidspunkt. Forløbet er for mig at se et skoleeksempel på, at reglerne om partshøring ikke blot er til for at tilgodese hensynet til borgeren og borgerens retssikkerhed, men også tjener til at beskytte forvaltningsmyndigheden mod at begå de mest åbenlyse – og pinlige fejltagelser.

Som det fremgår af (E)'s brev af 7. juli 1992, finder han ikke anledning til at foretage sig yderligere i sagen, og dette burde naturligvis have stået ved magt. Jeg finder det derfor også ganske utilstedeligt, at (E) tillader sig at fremkomme med en erindringskrivelse, som den der foreligger i form af brev af 3. januar 2001.

...

Når jeg har meget svært ved at forstå, hvilket formål (X) Universitets rekonstruktionsforsøg tjener, hænger det også sammen med, at jeg siden 1992 ved flere lejligheder er blevet rekrutteret til en række relativt fremtrædende tillidsposter på Handelshøjskole (...) – også i (E)'s tid som dekan. Jeg har modtaget særlige vederlag og påskønnelser for at have ydet en ekstraordinær indsats. I 1997 blev jeg rekrutteret til en stilling med forskningsindhold – en stilling, som blev besat i åben konkurrence. Ved min fratreden i 1999

blev jeg endelig udstyret med de bedst tænkelige anbefalinger fra (E)'s efterfølger.

Jeg er klar over, at visse dele af min sagsfremstilling er vanskelige at dokumentere, imidlertid har (X) Universitet trods rig lejlighed dertil ikke fundet anledning til konkret at anfægte eller imødegå min fremstilling af sagsforløbet."

X Universitet meddelte den 3. august 2001 at universitetet ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Ved brev af 4. september 2002 sendte jeg min foreløbige redegørelse i sagen til X Universitet og bad om at modtage universitetets bemærkninger hertil. Den foreløbige redegørelse blev samtidig sendt til A. I redegørelsen skrev jeg bl.a. således:

Ombudsmandens foreløbige redegørelse

"1. Regelgrundlaget

Ved sager om ansættelse i det offentlige indgår de almindelige forvaltningsretlige regler som en væsentlig del af retsgrundlaget. I denne sag er det navnlig reglerne om saglig forvaltning som har betydning.

Bekendtgørelse nr. 650 af 31. august 1998 om ansættelse af lærere og videnskabelige medarbejdere ved universiteter mfl. under Forskningsministeriet (nu bekendtgørelse nr. 820 af 31. august 2000) indeholder følgende bestemmelse i § 1, stk. 1:

'Ansættelsessager behandles efter nedenstående regler, forvaltningsloven og de bestemmelser, der i øvrigt er gældende, herunder bestemmelserne i den enkelte institutions statut samt supplerende regler fastsat af institutionen selv.'

Det fremgår af bekendtgørelsens § 4, stk. 1, at institutionens ledelse senest ved ansøgningsfristens udløb nedsætter et fagkyndigt bedømmelsesudvalg. Om bedømmelsesudvalgets indstilling samt den

videre behandling af sagen bestemmer bekendtgørelsen bl.a.:

'§ 6. Bedømmelsesudvalget tager stilling til, hvilke ansøgere der anses for kvalificerede i forskningsmæssig og undervisningsmæssig henseende samt i relation til de øvrige faglige kvalifikationskrav, der er angivet i stillingsopslaget. Bedømmelsesudvalget afgiver til institutionens ledelse en begrundet, skriftlig bedømmelse.

...

Stk. 3. Udvalgets bedømmelse skal enten være enstemmig eller være en bedømmelse fra et flertal og et eller flere mindretal. Er der meningsforskelle mellem udvalgets medlemmer, skal dette klart fremgå af udvalgets bedømmelse.

Stk. 4. Umiddelbart efter at udvalget har afgivet sin bedømmelse, sender institutionen til hver ansøger den del af bedømmelsen, som angår den enkelte ansøger.

...

§ 7. Institutionens ledelse træffer beslutning om, hvem der skal ansættes henholdsvis indstilles til ansættelse, hvis sagen efter gældende regler skal forelægges for ministeriet.

Stk. 2. Før institutionens ledelse træffer beslutning om ansættelse, kan den indkalde en eller flere ansøgere til samtale og/eller prøveforelæsning.

Stk. 3. Når ledelsen har modtaget bedømmelsen fra det fagkyndige bedømmelsesudvalg og eventuelt har haft ansøgere til samtale og/eller afholdt prøveforelæsning, træffer den beslutning om besættelse af stillingen. En ansøger kan kun ansættes, hvis et flertal af bedømmelsesudvalgets medlemmer har anset vedkommende for fagligt kvalificeret til stillingen. Ønsker ledelsen ikke stillingen besat på det foreliggende grundlag, skal den beslutte, om stillingen skal opslås på ny eller ikke for tiden søges besat.'

Ifølge bekendtgørelsens § 14 kan institutionens afgørelser efter bekendtgørelsen

ikke indbringes for Forskningsministeriet.

Statutten for (X) Universitet fastslår i § 9 at rektor har personaleledelsen for samtlige medarbejdere på universitetet, herunder kompetencen til at ansætte og afskedige disse. Rektor kan delegerere sin kompetence eller dele heraf, dog ikke til kollegiale organer.

2. Sagens genstand

Udgangspunktet for min bedømmelse af sagen er den almindelige forvaltningsretlige regel om at forvaltningens afgørelser skal hvile på et sagligt grundlag. Det spørgsmål som denne sag navnlig rejser, er således om (X) Universitets beslutning om ikke at besætte den lektorstilling som (A) havde søgt, var begrundet i saglige hensyn.

Af fakultetets høringssvar af 8. januar 2001 til rektoratet fremgår som nævnt at fakultetet ved sin afgørelse om ikke at ansætte (A) lagde vægt på to forhold: En tjenstlig advarsel til (A) i begyndelsen af 1990'erne i anledning af en habilitetssag på Handelshøjskole (...) og en henvendelse af 23. marts 2000 fra (A) til et professorbedømmelsesudvalg vedrørende stillingsansøger (B)'s ph.d.-afhandling fra 1991.

Rektoratet lagde ved sin afgørelse af 19. januar 2001 alene vægt på sidstnævnte forhold. Rektoratet fandt således at fakultetet ikke havde været berettiget til at lægge vægt på habilitetssagen da dette forhold ikke var blevet fremført under samtalen med (A) den 20. juni 2000.

3. (A)'s henvendelse til professorbedømmelsesudvalget – sagligt hensyn?

Jeg har tidligere udtalt at der ved ansættelse i den offentlige forvaltning i almindelighed ikke er mulighed for at lægge vægt på forhold som ikke vil kunne indgå som et sagligt kriterium i forbindelse med en afskedigelse (Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 215ff*).

Lovlig ytring?

Jeg har haft lejlighed til at behandle spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed i bl.a. sagerne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretninger for 1987, s. 237ff*, for 1999, s. 536ff*, og for 2000, s. 485ff*. Se endvidere j.nr. 1999-1570-812 (offentliggjort som sag 21-3 på ombudsmandens hjemmeside www.ombudsmanden.dk, under beretningssager fra 2001) [nu Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 552ff*].

I ovennævnte ombudsmandsberetning for 1987, s. 237ff, har jeg udtalt mig om det generelle spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed, navnlig for så vidt angår ytringer der fremsættes af den ansatte som privat person, det vil sige ytringer der ikke fremsættes af den ansatte som led i varetagelse af arbejdsopgaver for det offentlige. Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

‘Ved besvarelsen af det centrale spørgsmål om, hvorvidt der gælder særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til den ytringsfrihed, der gælder for borgerne i almindelighed, er udgangspunktet utvivlsomt, at offentligt ansatte har ganske samme frihed som andre til at deltage i den offentlige debat. Det store antal offentligt ansatte taler afgørende imod, at der skulle gælde almindelige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. Sådanne begrænsninger ville være uforenelige med de hensyn, der ligger bag grundlovens bestemmelser om den demokratiske styreform og den herved forudsatte materielle ytringsfrihed.

Det er dog antaget, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde kan føre til en begrænsning af de ansattes ytringsfrihed. Det er næppe muligt at give en fuldstændig beskrivelse af, hvornår, i hvilket omfang og for hvilke ansatte sådanne særlige begrænsninger gæl-

der. Men der kan anføres nogle hovedsynspunkter:

1. Begrænsningerne omfatter alene udtalelser vedrørende sager inden for de pågældendes eget arbejdsområde. Offentligt ansatte har samme frihed som andre borgere til at udtale sig om sager på forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde.
2. Ved udtalelse inden for eget arbejdsområde er det af betydning, om den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Begrænsningerne vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.
3. Det spiller en rolle, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan – af hensyn til beskyttelse af den interne beslutningsproces – være noget snævrere end adgangen til at udtale sig senere.
4. Det ligger efter praksis fast, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Det følger af det anførte, dels at der kræves særlige tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, dels at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse.'

(A)'s henvendelse til professorbedømmelsesudvalget er foretaget af ham som privat person, og henvendelsen/udtalelsen til udvalget falder efter min opfattelse uden for det område hvor der må antages at gælde særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. Dette må gælde

så meget desto mere i et tilfælde som det foreliggende idet ansøgere til ansættelse i det offentlige må antages at være undergivet endog færre begrænsninger i ytringsfriheden end allerede ansatte.

Lovlige ytringer som grundlag for anvendelse af negative ledelsesbeføjelser

Spørgsmålet er herefter om lovlige ytringers eventuelle følgevirkninger kan begrunde negative ledelsesmæssige beslutninger.

I ovennævnte sag 1999-1570-812 [nu Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 552ff] der vedrørte afskedigelse af en psykolog efter udtalelser om pædofili, udtalte jeg efter en gennemgang af juridisk litteratur om offentligt ansattes ytringsfrihed bl.a.:

'Jeg kan tilslutte mig det anførte om at lovlige ytringer ikke i sig selv kan begrunde anvendelse af negative ledelsesbeføjelser. Anvendelsen af disse må bygge på vurderinger og afvejsninger af en række andre forskellige hensyn og omstændigheder, herunder eventuelt en opstået mangel på tillid til den ansatte affødt af vedkommendes lovlige ytringer forstået som en vurdering af den pågældendes egnethed til at udføre sine arbejdsopgaver. Forvaltningsmyndighederne er i den forbindelse naturligvis undergivet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for udøvelse af administrativt skøn, herunder kravet om proportionalitet og kravet om at forvaltningen udelukkende må varetage saglige hensyn. På baggrund af de almene politiske og demokratiske værdier der er knyttet til en fri og uhindret offentlig debat hvori også de offentligt ansatte deltager med deres særlige fagkundskab, må der endvidere efter min opfattelse udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesbeføjelser i anledning af offentlige ytringer der lovligt er fremsat af en offentligt ansat.

Desuden skal en forvaltningsmyndighed der træffer afgørelse om at anvende negative ledelsesbeføjelser over for en ansat, overholde de krav der kan udledes af undersøgelsesprincippet. Det påhviler således den enkelte forvaltningsmyndighed at tilvejebringe et fyldestgørende faktisk og retligt grundlag for en afgørelse. Formålet med undersøgelsesprincippet er at bidrage til at sikre at forvaltningsmyndighedernes afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige. Det forudsætter ikke alene at alle relevante forhold er belyst ved det foreliggende materiale, men også at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen, jf. Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 4. udgave (1995), s. 120ff, og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 297ff.'

Efter min opfattelse gør de samme forhold sig gældende ved ansættelsesbeslutninger. En lovlige ytring kan således ikke i sig selv begrunde en negativ ledelsesmæssig beslutning i form af afslag på ansættelse, mens det ikke kan udelukkes at en sådan beslutning vil kunne være begrundet i ytringens eventuelle *følgevirksomheder* under en eventuel ansættelse.

Som det fremgår af rets- og ombudsmandspraksis, stilles der i forbindelse med afskedigelse strenge krav til dokumentationen for samarbejdsvanskeligheder. Se bl.a. Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2002, s. 1269ff, og Østre Landsrets dom af 18. juni 1999, 7. afd. nr. B-2365-96, Den Danske Præsteforening som mandatar for Brita Houmølle Kønig mod Kirkeministeriet, samt Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 86ff*, og for 1993, s. 72ff*.

Den overvejende del af sagerne om samarbejdsvanskeligheder omhandler naturligt negative ledelsesmæssige beslutninger over for (allerede) ansatte.

En sag gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1986, side 86ff*, vedrørte imidlertid afslag på (gen)ansættelse af en præst på grund af risikoen for samarbejdsvanskeligheder. Jeg udtalte her at Kirkeministeriet ikke havde haft tilstrækkelig støtte for at antage at der uanset hvor ansøgeren måtte søge præsteembede, bestod en væsentlig risiko for at der ville opstå samarbejdsproblemer som dem der i 1982 havde ført til vedkommendes afskedigelse fra en præstestilling i folkekirken. Jeg henstillede til ministeriet at undergive en eventuel ansøgning fra vedkommende om præstestilling i folkekirken en selvstændig, fornyet realitetsbehandling – eventuelt efter indhentelse af en uddybende erklæring fra biskoppen.

Endvidere skal nævnes Højesterets dom trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1995, s. 621, hvor sagsøger, der siden 1981 havde været ansat som sognepræst, var blevet suspenderet i foråret 1985 og efter tjenstlig undersøgelse ved provsteretten afskediget i marts 1987 efter tjenstemandslovens § 28 med henvisning bl.a. til at hun havde tilsidesat værdighedskravet i lovens § 10. Højesteret fandt at Kirkeministeriet havde været berettiget til at bortse fra en ansøgning om en anden stilling som sagsøger havde indgivet under suspensionen. Efter det oplyste om baggrunden for afskedigelsen fandt Højesteret at ministeriet endvidere havde været berettiget til at tilkendegive over for sagsøger at hun i en vis periode herefter var udelukket fra at komme i betragtning til andre stillinger som præst i folkekirken, og der var ikke grundlag for at fastslå at denne udelukkelse var blevet opretholdt i længere tid end det var sagligt og rimeligt begrundet. Hun havde herefter ikke krav på godtgørelse.

(X) *Universitets dokumentation for væsentlig risiko for samarbejdsvanskeligheder*

Det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret at den myndighed der skal træffe afgørelse i en sag, har ansvaret for at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Dette indebærer at myndigheden har pligt til at sikre sig dels at myndigheden er i besiddelse af de oplysninger der er nødvendige for at træffe afgørelse i den foreliggende sag, dels at disse oplysninger er korrekte. I ansøgningssager har parten en særlig tilskyndelse til at bidrage til sagsoplysningen. Nægter parten at medvirke, er myndigheden som udgangspunkt berettiget til at tillægge den manglende eller utilstrækkelige medvirken processuel skadevirkning. Parten kan dog ikke uden særlig hjemmel mødes med en sådan reaktion over for oplysninger som det vil være særligt belastende, besværligt eller omkostningskrævende for parten at fremskaffe. Jeg henviser til Carl Aage Nørgaard mfl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling* (2001), 5. udgave, s. 128ff og 163ff, og Kaj Larsen mfl., *Forvaltningsret* (1994), 1. udgave, s. 297ff og 316ff.

(X) Universitet har oplyst at (A) på mødet den 20. juni 2000 fik at vide 'at det var en forudsætning for en ansættelse at han straks holdt et møde med institutlederen [B] og gav ham sin uforbeholdne undskyldning, og at der derefter omgående blev rettet henvendelse til [professor]bedømmelsesudvalgets medlemmer samt den person der ikke var medlem af bedømmelsesudvalget med en alvorlig beklagelse af hans henvendelse om institutlederen' idet fakultetet anså det for en 'yderst alvorlig sag, at han på så løst et grundlag havde rejst tvivl om en kollegas videnskabelige hæderlighed', jf. fakultets udtalelse af 8. januar 2001.

Fakultetet opstillede således nogle krav til (A) som ansøger for at en ansættelse kunne komme på tale. Såfremt (A) ikke efterkom disse krav, risikerede han en form

for processuel skadevirkning i form af afslag på ansættelse.

Opstilling af sådanne (processuelle) vilkår for ansættelse forudsætter at der er *sagligt* grundlag herfor, og at der foreligger *tilstrækkelige oplysninger* til vurdering heraf, det vil sige en sandsynliggørelse af at der ved ansættelse af (A) ville være en væsentlig risiko for samarbejdsvanskeligheder, og at denne risiko kunne mindskes væsentligt hvis han efterkom de anførte vilkår.

I den forbindelse er det bemærkelsesværdigt at fakultetet efter det oplyste først efter mødet den 20. juni 2000 indhentede professorbedømmelsesudvalgets vurdering af (A)'s kritik, jf. formand for bedømmelsesudvalget (F)'s telefax af 24. november 2000 til fakultetet.

Efter min opfattelse burde fakultetet efter at have indhentet professorbedømmelsesudvalgets vurdering *selv* have forestået en undersøgelse af risikoen for samarbejdsvanskeligheder, f.eks. ved afholdelse af møde(r) mellem (A) og (B). Det ville således uanset sagens karakter af ansøgningssag næppe være i overensstemmelse med ovennævnte undersøgelsesprincip hvis (A) selv skulle dokumentere at (B) kunne acceptere at (A) blev ansat.

Forud for opstillingen af de omtalte vilkår tog fakultetet endvidere, som sagen er forelagt mig, ikke kontakt til (B) med henblik på at belyse spørgsmålet om samarbejdsvanskeligheder.

De omtalte vilkår blev således stillet som forudsætning for ansættelse på et tidspunkt hvor fakultetet ikke havde indhentet dokumentation for professorbedømmelsesudvalgets vurdering af (A)'s kritik, og hvor det efter det oplyste ikke var undersøgt om (A)'s kritik havde sådanne følgevirkninger at væsentlige problemer måtte forventes forbundet med et samarbejde mellem (A) og (B). Krav af denne karakter havde muligvis været berettiget hvis universitetet forinden havde

indhentet en udtalelse fra (B) som med god saglig grund havde krævet dette som forudsætning for et fremtidigt samarbejde med (A).

Sammenfattende finder jeg at fakultetet ikke havde grundlag for på mødet den 20. juni 2000 at opstille disse vilkår som forudsætning for ansættelse. Heraf følger at fakultetet heller ikke alene ved (A)'s (helt eller delvis) manglende efterkommelse af disse vilkår kunne meddele afslag på ansættelse.

4. Fakultetets inddragelse af habilitetssagen fra 1992 i afgørelsesgrundlaget

Sagligt hensyn?

Generelt må det anses for lovligt ved ansættelsesbeslutninger at lade dokumenterede problemer fra aktuelle eller tidligere ansættelsesforhold (dog ikke for langt tilbage) indgå i grundlaget for en vurdering af om der er risiko for at tilsvarende problemer vil opstå under en ny ansættelse, jf. bl.a. den ovenfor nævnte dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1995, s. 621.

Ved fakultetets afgørelse om ikke at besætte stillingen lagde fakultetet vægt på løse, mundtlige oplysninger om at (A) i begyndelsen af 1990'erne havde foretaget en eksamination af en studerende som han levede sammen med.

Der er tale om et enkeltstående forhold som på det tidspunkt skønnedes at ligge 8-10 år tilbage. Allerede af disse grunde burde forholdet efter min opfattelse ikke have været inddraget, heller ikke selv om et forhold af denne karakter faktisk havde været dokumenteret fuldt ud. Jeg henviser til princippet (nu lovfæstet i § 5 i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger) om ikke at indhente irrelevante oplysninger.

På den baggrund finder jeg det kritisabelt at fakultetet overhovedet inddrog dette forhold i afgørelsesgrundlaget.

Jeg finder i øvrigt grund til at bemærke at professor (E)'s brev af 7. juli 1992 til (A)

efter min opfattelse ikke han siges at indeholde en disciplinær advarsel. Jeg henviser særligt til brevets manglende tilkendegivelse af konsekvenserne ved en eventuel gentagelse, jf. bl.a. Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, *Offentlig arbejdsret* (1998), 1. udgave, s. 40.

Undersøgelsesprincippet

Som det fremgår af sagsfremstillingen, anførte fakultetet v/(C) i høringsvaret af 8. januar 2001 til rektoratet at den skriftlige dokumentation for habilitetssagen fra 1992 havde været forsvundet – måske som led i fusionen og den efterfølgende flytning. Fakultetet anførte videre at '[d]en skriftlige dokumentation foreligger derfor først nu i form af en udtalelse fra den daværende dekan, professor (E), jvf. (E)'s skrivelse af 3. januar 2001. Denne skrivelse er ligeledes baggrunden for den sene besvarelse af sagen, da jeg gerne ville have en skriftlig dokumentation af det omhandlede forhold, inden sagen blev videresendt til rektor. Der henvises til skrivelser fra (E).'

Jeg bemærker således at fakultetet først i forbindelse med rektoratets behandling af sagen indhentede oplysninger (i form af en skrivelse fra professor (E)) i sagen.

Jeg finder at det i sig selv er meget kritisabelt at lægge vægt på et forhold som ikke er tilstrækkeligt dokumenteret.

5. Partshøring

De almindelige regler om myndigheders pligt til at foretage partshøring inden afgørelse træffes, er fastlagt i forvaltningslovens § 19. Formålet med denne partshøring er at give – i dette tilfælde – stillingsansøgeren lejlighed til at kommentere de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som myndigheden vil lade indgå i grundlaget for sin afgørelse. Stillingsansøgeren får herved mulighed for at kommentere, korrigere og supplere de foreløbige oplysninger og får i det hele ta-

get mulighed for at redegøre for sit syn på sagen.

Partshøringspligten i forvaltningslovens § 19 gælder for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2, stk. 1.

Ansættelsesbeslutninger betragtes som afgørelser i forvaltningslovens forstand. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 178ff*, vedrørende en sag om manglende partshøring ved besættelse af professorat på musikkonservatorium.

(X) Universitets beslutning om ikke at besætte lektorstillingen blev truffet efter at (A) havde søgt den opslåede stilling. Beslutningen om ikke at besætte lektorstillingen var derfor samtidig en beslutning om ikke at ansætte (A) og dermed en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette ses da også lagt til grund af rektoratet i afgørelsen af 19. januar 2001.

Fakultetets afgørelse af 11. juli 2000

Det fremgår af sagen at (A) ikke forinden fakultetet traf afgørelse i sagen, blev gjort bekendt med at sagen fra 1992 indgik i afgørelsesgrundlaget.

Pligten til at partshøre består selv om parten kender de pågældende oplysninger, såfremt parten ikke kan antages at være bekendt med at den pågældende oplysning indgik i myndighedernes beslutningsgrundlag i denne sag. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, (1999), 3. udgave, s. 370.

Jeg er således enig med (X) Universitet i at fakultetet burde have forelagt dette forhold for (A) inden fakultetet traf afgørelse i sagen.

Jeg finder fakultetets manglende partshøring i relation til dette forhold særdeles kritisabelt.

Rektoratets afgørelse af 19. januar 2001

Rektoratet havde forinden afgørelsen af 19. januar 2001 indhentet en udtalelse af 8. januar 2001 fra fakultetet. (A) blev først ved modtagelsen af rektoratets afgørelse bekendt med fakultetets udtalelse i sagen, og (A) havde derfor ikke lejlighed til at fremsætte bemærkninger til udtalelsen. Det var således først efter at (A) den 23. januar 2001 på ny havde rettet henvendelse til rektoratet og rektoratet havde indhentet en supplerende udtalelse af 6. marts 2001 fra fakultetet at (A) blev anmodet om at fremsætte bemærkninger hertil.

Fakultetets udtalelse af 8. januar 2001 indeholdt oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som fakultetet havde ladet indgå i grundlaget for afgørelsen af 11. juli 2000, nemlig oplysninger om habilitetssagen fra 1992 og sagen om (A)'s henvendelse til professorbedømmelsesudvalget.

Som det fremgår ovenfor, lod rektoratet ikke sagen fra 1992 indgå i afgørelsesgrundlaget, og der var derfor ikke pligt til at partshøre over oplysningerne herom.

(A) burde imidlertid have været partshørt over fakultetets oplysninger vedrørende hans henvendelse til professorbedømmelsesudvalget da (A) ikke kunne antages at være bekendt med at disse oplysninger der var til ugunst for ham og af væsentlig betydning for sagens afgørelse, indgik i afgørelsesgrundlaget.

6. Begrundelse

Det var først i forbindelse med rektoratets afgørelse af 19. januar 2001 at (A) modtog en begrundelse for afslaget på ansættelse.

Ifølge forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Et skriftligt meddelt afslag på en stillingsansøgning skal således ledsages af en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom i kapitel 6.

I et tilfælde som dette hvor (A) vidste at han af bedømmelsesudvalget var anset for kvalificeret til den stilling han var blevet opfordret til at søge, og som han havde været til ansættelsessamtale i anledning af, finder jeg endog at (A) havde krav på en mere uddybende begrundelse for afslaget end det normalt ville være tilfældet ved et afslag på ansættelse. Jeg henviser bl.a. til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1999), 3. udgave, s. 432.

Jeg er således enig med (X) Universitets rektorat i at fakultetets afgørelse af 11. juli 2000 skulle have været ledsaget af en begrundelse.

Jeg finder fakultetets undladelse af at begrunde afgørelsen af 11. juli 2000 samt fakultetets efterfølgende afvisning af at give (A) en begrundelse til trods for hans udtrykkelige anmodninger herom meget kritisabel.

7. Sammenfatning

Efter min foreløbige gennemgang af sagen er det min opfattelse at (X) Universitets behandling og afgørelse af (A)'s ansøgning om ansættelse som lektor – som beskrevet ovenfor – er behæftet med alvorlige fejl.

Jeg er på den baggrund indstillet på at henstille til (X) Universitet at genoptage sagens behandling med henblik på at tage stilling til konsekvenserne af disse fejl.

Jeg har imidlertid anset det for mest korrekt at afgive min udtalelse i foreløbig form således at (X) Universitet kan få lejlighed til at kommentere det jeg har anført, før jeg afgiver min endelige udtalelse."

I anledning af min foreløbige redegørelse skrev X Universitet i en udtalelse 31. oktober 2002 således:

"...

Denne sag er opstået og behandlet før min tiltræden som rektor for (X) Universitet. Jeg

har derfor i lyset af sagens karakter fundet det nødvendigt selv at foretage en grundig gennemgang af hele sagens forløb, og jeg har i den forbindelse bedt den tidligere dekan for (Y) Fakultet, professor (C), om at give mig en orientering om baggrunden for hans beslutning om ikke at besætte stillingen med (A).

Professor (C)'s redegørelse af 30. oktober 2002 vedlægges i kopi.

Jeg har taget professor (C)'s redegørelse til efterretning.

Det er universitetets opfattelse, at ansøgere til ledige stillinger, i hvert fald ansøgere til stillinger som opslås ledige i offentlige institutioner, ikke har et retligt krav på at blive ansat i den ledige stilling, og dette heller ikke, hvis man er alene-ansøger.

Det er naturligvis også universitets opfattelse, at den administrative behandling af ansøgere til ledige stillinger ved universitetet skal ske i overensstemmelse med gældende skrevne og uskrevne forvaltningsretlige regler, og jeg skal beklage, at universitetets formelle behandling af denne sag lider af en række mangler.

Universitetet har i øvrigt følgende bemærkninger til de af Ombudsmanden påpegede uregelmæssigheder ved universitetets sagsbehandling.

1. (A)'s henvendelse til professorbedømmelsesudvalget – sagligt hensyn?

Det fremgår af den foreløbige redegørelse p. 24, at opstilling af processuelle vilkår for ansættelse forudsætter, at der er et sagligt grundlag herfor, og at der foreligger tilstrækkelige oplysninger til vurdering heraf. Det vil i den konkrete sag sige en sandsynliggørelse af, at der ved ansættelse af (A) vil være en væsentlig risiko for samarbejdsvanskeligheder, og at denne risiko kunne mindskes væsentligt, hvis han efterkom de anførte vilkår, der diskuteredes på mødet den 20. juni 2000.

Det fremgår endvidere af den foreløbige redegørelse p. 25, at fakultetet, efter at have indhentet professorbedømmelsesudvalgets

vurdering, efter Ombudsmandens opfattelse, selv burde have forestået en undersøgelse af risikoen for samarbejdsvanskeligheder, f.eks. ved afholdelse af møder mellem (A) og (B). Det anføres ligeledes i den foreløbige redegørelse, at de omtalte vilkår blev stillet som forudsætning for ansættelse på et tidspunkt, hvor fakultetet ikke havde indhentet dokumentation for professorbedømmelsesudvalgets vurdering af (A)'s kritik, og hvor der efter det for Ombudsmanden oplyste ikke var undersøgt, om (A)'s kritik havde sådanne følgevirkninger, at væsentlige problemer måtte antages forbundet med et samarbejde mellem (A) og (B).

Ombudsmanden udtaler på ovennævnte baggrund, at fakultetet ikke havde grundlag for på mødet den 20. juni 2000 at opstille bestemte vilkår som forudsætning for ansættelsen, ligesom fakultetet heller ikke alene ved (A)'s (helt eller delvist) manglende efterkommelse af disse vilkår kunne meddele afslag på ansættelse.

Universitetet tager under de anførte præmisser Ombudsmandens opfattelse til efterretning, men som det fremgår af professor (C)'s redegørelse, havde han inden mødet den 20. juni 2000 selv som fagkyndig professor vurderet (A)'s kritik som grundløs, og han havde endvidere ført grundige samtaler med (B) med henblik på at belyse følgevirkningerne i form af mulige samarbejdsvanskeligheder. På dette grundlag blev de anførte vilkår for ansættelse opstillet.

2. Fakultetets inddragelse af habilitetssagen fra 1992 i afgørelsesgrundlaget

Sagligt hensyn?

Det fremgår endvidere af den foreløbige redegørelse p. 26, at fakultetets afgørelse om at ville inddrage oplysninger om, at (A) tidligere har eksamineret en studerende, som han levede sammen med, ikke er et sagligt hensyn og som følge heraf ikke kunne inddrages i sagen.

Universitetet tager Ombudsmandens opfattelse til efterretning, idet det dog anføres,

at denne oplysning i henhold til (C)'s redegørelse, ikke indgik i fakultetets afgørelse.

Undersøgelingsprincippet?

Det fremgår ligeledes af den foreløbige redegørelse p. 26, at Ombudsmanden finder det meget kritisabelt, at der lægges vægt på et forhold, som ikke er tilstrækkeligt dokumenteret.

Universitetet tager Ombudsmandens opfattelse til efterretning, idet det dog anføres, at denne oplysning i henhold til (C)'s redegørelse, ikke indgik i fakultetets afgørelse.

3. Partshøring

Fakultetets afgørelse af 11. juli 2000 og rektoratets afgørelse af 19. januar 2001.

Det fremgår af den foreløbige redegørelse p. 27, at Ombudsmanden finder det særdeles kritisabelt, at der mangler en partshøring i fakultetets afgørelse af 11. juli 2000, og at (A) burde være partshørt over fakultetets oplysninger vedrørende hans henvendelse til professorbedømmelsesudvalget, da (A) ikke kunne tænkes at være bekendt med oplysningerne, der var til ugunst for ham og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Universitetet har ved skrivelse af 19. januar 2001 over for både fakultetet og (A) oplyst, at partshøring burde være foretaget i forbindelse med afgørelsen af 11. juli 2000.

Universitetet tager derfor Ombudsmandens opfattelse til efterretning.

4. Begrundelse

Ombudsmanden finder det på p. 28 meget kritisabelt, at fakultetet undlod at begrunde afgørelsen af 11. juli 2000, og at fakultetet efterfølgende afviste (A)'s anmodning om en begrundelse.

Universitetet har ved skrivelse af 19. januar 2001 over for både fakultetet og (A) oplyst, at afgørelsen af 11. juli 2000 skulle være ledsaget af en begrundelse.

Universitetet tager derfor Ombudsmandens opfattelse til efterretning.

Det er Ombudsmandens opfattelse, at der i forbindelse med universitetets behandling af ansøgningen fra (A) er sket en overtrædelse af forvaltningsretlige regler.

Universitetet tager med de anførte bemærkninger den rejste kritik til efterretning og vil i lyset af nærværende ansættelsessag over for de ansættende enheder på universitetet (fakulteter, universitetsbibliotek, campusledelser og den centrale administration) indskærpe, at de forvaltningsretlige regler skal overholdes, og at dette naturligvis også skal ske i de komplekse, omfattende og meget langvarige ansættelsessager, som af og til opstår på universitetet."

C anførte indledningsvis i sin redegørelse af 30. oktober 2002 til rektor for X Universitetet at det for at forstå forløbet omkring A's ansættelsesforhold var nødvendigt at gå tilbage til starten af X Universitet der blev dannet i efteråret 1998 ved fusion. C skrev videre:

"Fusionsgrundlaget var forhandlet færdigt inden min dekanperiode, der startede 1. januar 1998. Det var en klar opgave for mig som dekan (alle dekaner fra det tidligere (...) skulle være fortsættende dekaner for det nye (X) Universitet) at højne kvaliteten af den forskning og undervisning, der foregik ved det tidligere (...). Som første skridt havde jeg ca. 20 minutters samtale med hver eneste af de for mig og (...) over 100 nye medarbejdere. Derudover gjorde jeg meget ud af at være til stede også på de jyske campusser, hvor jeg opholdt mig mindst to dage hver måned i hver af de tre byer (...)."

Af redegørelsen fremgik videre at C efter fusionen afviste et pres fra A og den tidligere institutleder om at opslå et lektorat som A kunne søge, navnlig fordi A kun et år tidligere var blevet adjunkt, og fordi der skulle være en afvejning i forhold til andre pres for forfremmelser. C oplyste at han havde en række samtaler med A for at få indsigt i hans videnskabelige produktion, og han havde kraftigt opfordret A til at søge at opnå en ph.d.-grad. C stillede sig uforstående over for at A ikke havde valgt at fremkomme med sine beskyldninger om videnskabelig uredelighed på et tidligere tidspunkt. C anførte videre:

"Så kunne han have fået ro i sin samvittighed meget hurtigt, for alle, der har set hans anklager, anser dem for grundløse. Det gælder også mig selv. Da jeg hørte om dem, var min første handling naturligvis selv at undersøge deres holdbarhed. Ved gennemlæsning af anklagerne og (B)'s afhandling kan enhver fagkyndig se, at der ikke er hold i beskyldningerne om videnskabelig uredelighed. Jeg var ikke i tvivl om det uholdbare i anklagerne. Som professor i (...) og medlem af talrige bedømmelsesudvalg i Danmark og i udlandet skulle jeg mene, at mine kvalifikationer rækker til at drage denne konklusion. Jeg forstår stadig ikke, hvorfor (A) ikke fik det afklaret i stedet for i så mange år at gå med tynget samvittighed over ikke at åbenbare sin mistanke for omverdenen. Det havde han alle muligheder for. Alligevel valgte han tidspunkt og fremgangsmåde, hvor den mulige skadevirkning for (B) var maksimal.

På mødet med (A) den 20. juni 2000 forholdt jeg ham disse overvejelser, herunder min egen vurdering af det grundløse i hans anklager mod (B). Inden mødet havde jeg diskuteret sagen grundigt med (B), der var rede til at slå en streg over hændelsen med anklagerne, hvis han på et møde med (A) kunne få denne til at beklage og undskylde den måde, hvorpå han havde frembragt beskyldningerne, og hvis (A) på samme måde ville beklage og undskylde over for de personer, han havde frembragt sagen for. Der er ikke tale om at begrænse (A)'s ytringsfrihed på den måde, at han ikke måtte fremføre sine anklager. Der er tale om måden og tidspunktet, hvorpå han gjorde det, samt de mulige følgevirkninger heraf. Fakultetssekretær (...) og jeg forlod mødet med den helt klare opfattelse, at (A) ville imødekomme begge dele, altså afholde et møde med (B) og derefter sende et brev til de tre personer, hvor han beklager og undskylder sin fremgangsmåde. Jeg valgte derfor ikke at afholde et fælles møde med (A) og (B).

Som det fremgår af sagens akter, gjorde (A) imidlertid ingen af delene. Tværtimod

hævder han i sit brev dateret 26. juni 2000, at (X) Universitet ikke har opfattet hans anklager som grundløse. Det er direkte i modstrid med det, jeg sagde til (A) på mødet den 20. juni 2000. For det andet skriver han, at jeg som dekan ville have været nødt til at orientere bedømmelsesudvalget, hvis jeg havde haft kendskab til anklagerne. Igen en ukorrekt tolkning. Jeg havde klart sagt til (A), at jeg opfattede hans anklager som grundløse, hvorfor jeg ikke mener at skulle have pligt til at viderebringe denne til udvalget. Med sine bemærkninger viderefører og styrker (A) sine anklager frem for at beklage og undskylde sin form, som aftalen ifølge min opfattelse var på mødet den 20. juni 2000. Som det også fremgår, så fremsendte han tillige brevet til de forventede udvalgsmedlemmer, inden han havde holdt noget møde med (B).

Jeg kunne og kan kun tolke disse handlinger sådan, at det derefter ikke ville være muligt at få et frugtbart samarbejde i stand mellem (A) og (B). Denne holdning deltes og deles fuldt ud af (B). Jeg valgte ikke at ansætte (A), da ovennævnte forløb ud fra saglige grunde ikke kunne lede mig frem til anden beslutning. Som led i denne beslutning skal det tillige pointeres, at (...) campus var den vanskeligste m.h.t. at få etableret et positivt samarbejde mellem personer og grupper. Da det samtidig er en lille campus, mente jeg ikke, at det ville være bæredygtigt at have to personer med så store modsætningsforhold på samme institut i denne by.

Det skal pointeres, at jeg naturligvis har haft grundige samtaler med (B) om hans syn på fremtidigt samarbejde med (A). I disse samtaler viste han stor fleksibilitet ved blot at ønske et møde med (A), hvor denne ville beklage og undskylde sin fremgangsmåde over for ham, og efterfølgende gøre det samme i forhold til de personer, han havde rejst anklagen overfor. Der var alene tale om fremgangsmåden, og derfor ikke om en begrænsning af (A)'s ytringsfrihed. Da (A) tillige på mødet den 20. juni erklærede, at det så han ingen problemer i, så havde jeg ikke

grund til at tro andet, end at sagen så ville løse sig, hvilket desværre ikke blev udfaldet.

Det er ovenstående hændelsesforløb, der fik mig til at drage den konklusion, at jeg ikke ville besætte stillingen. Det var alene (A)'s handlinger efter mødet den 20. juni, der udløste beslutningen om ikke at ansætte ham, idet jeg indtil da havde en tro på, at det ville være muligt for (A) og (B) at se bort fra fortidige hændelser og etablere et frugtbart samarbejde i fremtiden."

Den 5. november 2002 sendte jeg en kopi af X Universitets og C's breve af henholdsvis 31. og 30. oktober 2002 til A.

I et brev af samme dato til X Universitet oplyste jeg at jeg på baggrund af de modtagne udtalelser i forbindelse med min endelige behandling af sagen forventede (tillige) at tage stilling til om universitetet havde overholdt notatpligten i offentlighedslovens § 6. Jeg henviste herved til at det af såvel universitetets som C's redegørelse fremgik at C inden mødet den 20. juni 2000 havde ført grundige samtaler med B med henblik på at belyse følgerne af samarbejdsvanskeligheder. Der var tilsyneladende ikke gjort notat(er) herom. Jeg bad universitetet om en udtalelse om dette spørgsmål.

Den 9. november 2002 kommenterede A universitetets seneste udtalelser i sagen. A anførte bl.a. at professorbedømmelsesudvalget ikke havde anset hans henvendelse for grundløs idet udvalget havde sendt sagen til udtalelse hos en professor fra Handelshøjskolen i (...). A gjorde videre gældende at det ikke alene var hans handlinger efter den 20. juni 2000 der fik C til at beslutte ikke at besætte lektorstillingen. A anførte videre i den forbindelse:

"I dag hævder (C), at han ikke har villet begrænse min ytringsfrihed og at han ikke har villet forhindre mig i at fremføre det, han kalder, mine anklager. Det (C) i dag anfægter er måden, tidspunktet og de mulige følgerne af handlingerne. Han hævder tillige, at beslutningen om ikke at besætte den omstridte lektorstilling alene er begrundet i mine handlinger."

ger (måden, tidspunktet og de mulige følger-virkninger) efter den 20. juni 2000. Det forstår jeg simpelthen ikke. (C) bestemte tidspunktet for mødet, (C) opfordrede mig til at motivere min henvendelse til professorbedømmelsesudvalget overfor udvalgets medlemmer og (C) bad mig aftale et møde med (B) med henblik på at afklare de fremtidige samarbejdsmuligheder. Hvis (C) allerede på dette tidspunkt under sine mange samtaler med (B) var nået frem til den konklusion, at der ikke var grundlag for et fremtidigt samarbejde, hvorfor så ulejlige mig med at bede mig om at motivere min henvendelse til professorbedømmelsesudvalget overfor udvalgets medlemmer? (C) lagde vægt på et forhold, som ikke var og er tilstrækkeligt belyst endsige dokumenteret, nemlig de fremtidige samarbejdsmuligheder. Spørgsmålet er i sidste instans, om det, at jeg overfor et bedømmelsesudvalg har givet udtryk for min negative faglige vurdering af dele af en afhandling er en så alvorlig forseelse, at det kan udgøre tilstrækkelig saglig begrundelse for at konkludere, at det ikke er muligt at etablere et fremtidigt samarbejde. Jeg finder (C)'s fremstilling meget uklar med hensyn til det tidsmæssige forløb i beslutningsprocessen op til mødet den 20. juni 2000 og i dagene derefter. Det giver mig anledning til at antage, at der ikke foreligger notater i sagen, som har kunnet støtte hans fremstilling."

A gjorde endvidere gældende at han og B næppe havde så sammenfaldende forskningsmæssige interesser at der ville blive tale om at indgå i de samme forskningsprojekter, og A bestred at der havde fundet mange møder sted mellem ham og C. Det var derfor heller ikke rigtigt at han herved havde haft rig lejlighed til at informere C om sagen vedrørende B's afhandling. A anmodede om at jeg i forbindelse med min behandling af sagen inddrog spørgsmålet om X Universitets behandling af hans ph.d.-afhandling. Endelig gjorde A gældende at der måtte gælde et skærpet krav til dokumentationen af samarbejdsproblemer der måtte

have sin årsag i en i øvrigt lovlig ytring, og at universitetet ifølge sagens natur ikke havde haft mulighed for at dokumentere forventede samarbejdsproblemer i et omfang og med en sådan grad af objektivitet at det ville være tilstrækkeligt til at opfylde et sådant skærpet dokumentationskrav.

I en udtalelse af 19. december 2002 skrev X Universitet bl.a. således:

"(C) har ved e-mail af 20. november 2002, der vedlægges i kopi, oplyst, at han løbende havde en dialog med (B) om sagen. Samtalerne foregik dels via telefon og dels ansigt-til-ansigt, og han har ikke lavet notater over disse talrige samtaler.

(C) havde i forbindelse med implementeringen af fusionen mellem (...) en lang række samtaler med medarbejdere og institutledere i Jylland, herunder med (B). Disse samtaler omfattede forsknings- og uddannelsespolitiske forhold samt økonomiske og personalemæssige spørgsmål, hvor en lang række forhold blev afdækket og drøftet.

Det er universitetets opfattelse, at udarbejdelsen af et notat om en delmængde fra hver af disse mange samtaler ikke var praktisk mulig i den konkrete situation, men at notatpligten efter offentlighedslovens § 6 naturligvis skal overholdes i det omfang, der kan dokumenteres at være modtaget oplysninger om en sags faktiske omstændigheder."

I C's e-mail af 20. november 2002 som universitetet henviste til, var anført følgende:

"Vedr. (A) sagen, så har jeg ikke notater liggende over mine samtaler med (B).

Det skyldes, at der ikke var tale om et eller nogle få egentlige møder, men at jeg var i en løbende dialog med (B) om sagen. Jeg har af gode grunde ikke lavet notater over disse talrige samtaler, der dels er foregået ansigt-til-ansigt, dels via telefon."

Den 7. januar 2003 afslog jeg A's anmodning om at inddrage forholdet vedrørende ph.d.-afhandlingen under henvisning til at sagen – som anført i min foreløbige redegørelse af 4. september 2002 – navnlig vedrørte spørgs-

målet om hvorvidt universitetets beslutning om ikke at ansætte A som lektor var begrundet i saglige hensyn, og at jeg ikke havde grundlag for at tilsidesætte universitetets oplysning om at der ved afgørelsen herom alene var lagt vægt på A's henvendelse til professorbedømmelsesudvalget. Jeg meddelte A at jeg ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag. Jeg sendte samme dag universitetet en kopi af mit brev til A samt A's brev af 9. november 2002 til orientering.

Ombudsmandens endelige udtalelse

“(A)’s henvendelse til professorbedømmelsesudvalget – sagligt hensyn? Notatpligt

I min foreløbige redegørelse udtalte jeg i relation til de vilkår fakultetet opstillede på mødet den 20. juni 2000 med (A), bl.a.:

‘De omtalte vilkår blev således stillet som forudsætning for ansættelse på et tidspunkt hvor fakultetet ikke havde indhentet dokumentation for professorbedømmelsesudvalgets vurdering af (A)’s kritik, og hvor det efter det oplyste ikke var undersøgt om (A)’s kritik havde sådanne følgevirkninger at væsentlige problemer måtte forventes forbundet med et samarbejde mellem (A) og (B). Krav af denne karakter havde muligvis været berettiget hvis universitetet forinden havde indhentet en udtalelse fra (B) som med god saglig grund havde krævet dette som forudsætning for et fremtidigt samarbejde med (A).’

Sammenfattende var det min foreløbige opfattelse at fakultetet ikke havde grundlag for på mødet den 20. juni 2000 at opstille de omtalte vilkår som forudsætning for ansættelse, og at fakultetet derfor heller ikke alene ved (A)’s (helt eller delvis) manglende efterkommelse af disse vilkår kunne meddele afslag på ansættelse.

I udtalelsen af 31. oktober 2002 har (X) Universitet ‘under de anførte præmisser’

taget min opfattelse til efterretning. Universitetet har imidlertid påpeget at det fremgår af professor (C)’s redegørelse at han inden mødet den 20. juni 2000 selv som fagkyndig professor havde vurderet (A)’s kritik som grundløs, at han endvidere havde ført grundige samtaler med (B) med henblik på at belyse følgevirkningerne i form af mulige samarbejdsvanskeligheder, og at de anførte vilkår for ansættelse blev opstillet på dette grundlag.

Det var på baggrund af universitetets oplysning om at der var ført grundige samtaler mellem (C) og (B) forud for mødet den 20. juni 2000, at jeg den 5. november 2002 bad universitetet om en udtalelse vedrørende spørgsmålet om notatpligt efter offentlighedslovens § 6, stk. 1.

(X) Universitet har oplyst at der ikke blev udarbejdet notat(er) om disse samtaler.

Det følger af bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1, at der i sager hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, påhviler myndigheden en forpligtelse til at gøre notat hvis myndigheden mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder der er af betydning for sagens afgørelse, eller på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger.

(C) har i sin redegørelse af 30. oktober 2002 anført at han ‘naturligvis har haft grundige samtaler med (B) om hans syn på fremtidigt samarbejde med (A)’. Jeg må derfor lægge til grund at (C) under disse samtaler modtog oplysninger om sagens faktiske omstændigheder af betydning for afgørelsen om ikke at ansætte (A) (på grund af risiko for fremtidige samarbejdsvanskeligheder mellem ham og (B)) idet det bl.a. var disse samtaler der dannede grundlag for at opstille de nævnte vilkår på mødet den 20. juni 2000. (C) havde derfor pligt til at udarbejde notat(er) herom.

Jeg finder den manglende overholdelse af notatpligten kritisabel.

Jeg må i den forbindelse stille mig uforstående over for universitetets udtalelse af 19. december 2002 om at udarbejdelsen af et notat om en delmængde fra hver af de mange samtaler som (C) havde i forbindelse med implementeringen af fusionen mellem (...) med medarbejdere og institutledere i Jylland, herunder med (B), efter universitetets opfattelse ikke var praktisk mulig i den konkrete situation. Efter min opfattelse må det have formodningen imod sig at der under alle disse samtaler fremkom oplysninger om sagens faktiske omstændigheder af betydning for afgørelsen om ikke at ansætte (A) med den begrundelse at der var risiko for fremtidige samarbejdsvanskeligheder mellem ham og (B).

Notatpligten er normalt en forudsætning for en effektiv kontrol med om myndigheder har handlet korrekt, og pligten har således bevismæssig betydning. Det er myndighederne der har bevisbyrden for at være i besiddelse af oplysninger om en sags faktiske omstændigheder der er af betydning for sagens afgørelse.

Jeg er derfor ikke enig i universitetets udtalelse om at bestemmelsen i § 6 skal overholdes 'i det omfang, der kan dokumenteres at være modtaget oplysninger om en sags faktiske omstændigheder', da det netop er notatpligten der skal sikre dokumentation herfor.

Jeg bemærker i øvrigt at selv om § 6, stk. 1, ifølge sin ordlyd alene finder anvendelse på oplysninger som modtages af myndigheden, må bestemmelsen efter min opfattelse ses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag som ikke fremgår af brevvekslingen i sagen eller af sagens dokumenter i øvrigt. Jeg henviser til min udtalelse i den sag der er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 138ff*.

Manglende eller mangelfuld opfyldelse af notatpligten kan som nævnt efter omstændighederne tillægges bevismæssig betydning. Jeg har derfor i forbindelse med udarbejdelsen af min endelige redegørelse overvejet hvorvidt jeg på baggrund af den manglende overholdelse af notatpligten kunne slutte at universitetet ikke havde grundlag for på mødet den 20. juni 2000 at opstille de omtalte vilkår som forudsætning for ansættelse, og at fakultetet derfor heller ikke alene ved (A)'s (helt eller delvis) manglende efterkommelse af disse vilkår kunne meddele afslag på ansættelse.

Ombudsmandsinstitutionen er imidlertid ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende. Baggrunden herfor er at ombudsmanden ikke i almindelighed har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag.

En nærmere afklaring af forløbet forud for mødet med (A) den 20. juni 2000 – særligt indholdet af (C)'s samtaler med (B) – vil derfor ikke kunne afklares inden for rammerne af min undersøgelse, men må efter min opfattelse ske ved domstolene.

Jeg har således ikke på det foreliggende grundlag tilstrækkelige forudsætninger for at vurdere om (X) Universitet efter en samlet vurdering af hele sagsforløbet måtte antages at have et tilstrækkeligt sagligt grundlag for ikke at ansætte (A).

Fakultetets inddragelse af habilitetssagen fra 1992 i afgørelsesgrundlaget

(X) Universitet har taget min opfattelse af dette forhold til efterretning idet universitetet dog har anført at det fremgår af (C)'s redegørelse af 30. oktober 2002 at habilitetssagen fra 1992 ikke indgik i fakultetets afgørelse.

Jeg bemærker hertil at det klart fremgår af fakultetets høringssvar af 8. januar 2001 til rektoratet at habilitetssagen fra 1992 indgik i fakultetets afgørelsesgrundlag.

Under henvisning til det jeg har anført i min foreløbige redegørelse, finder jeg det således fortsat kritisabelt at fakultetet overhovedet inddrog dette forhold i afgørelsesgrundlaget, ligesom jeg fortsat finder at det i sig selv er meget kritisabelt at lægge vægt på et forhold som ikke er tilstrækkeligt dokumenteret.

Partshøring

(X) Universitet har i udtalelsen af 31. oktober 2002 henvist til at universitetet i afgørelsen af 19. januar 2001 over for både fakultetet og (A) havde oplyst at partshøring burde have været foretaget i forbindelse med fakultetets afgørelse af 11. juli 2000. Universitetet har derfor taget min opfattelse vedrørende dette forhold til efterretning.

For så vidt angår rektoratets afgørelse af 19. januar 2001, udtalte jeg i min foreløbige redegørelse at (A) burde have været partshørt over fakultetets oplysninger vedrørende hans henvendelse til professorbedømmelsesudvalget inden rektoratet traf afgørelse i sagen.

(X) Universitet ses ikke at have kommenteret dette forhold i udtalelsen af 31. oktober 2002 der alene ses at vedrøre fakultetets unklare partshøring forud for afgørelsen af 11. juli 2000.

Under henvisning til det jeg har anført i min foreløbige redegørelse, finder jeg for så vidt angår fakultetets afgørelse af 11. juni 2000, fortsat at fakultetets manglende partshøring i relation til habilitetssagen fra 1992 er særdeles kritisabel. I relation til rektoratets afgørelse af 19. januar 2001 er

det endvidere fortsat min opfattelse at (A) burde have været partshørt over fakultetets oplysninger vedrørende sin henvendelse til professorbedømmelsesudvalget.

Begrundelse

(X) Universitet har i udtalelsen af 31. oktober 2002 påpeget at universitetet ved skrivelse af 19. januar 2001 over for både fakultetet og (A) har oplyst at fakultetets afgørelse af 11. juli 2000 skulle have været ledsaget af en begrundelse. Universitetet har derfor taget min opfattelse til efterretning.

Under henvisning til det jeg har anført i min foreløbige redegørelse, må jeg fastholde at jeg finder fakultetets undladelse af at begrunde afgørelsen af 11. juli 2000 samt fakultetets efterfølgende afvisning af at give (A) en begrundelse til trods for hans udtrykkelige anmodninger herom meget kritisabel.

Universitetet har oplyst at det i lyset af nærværende ansættelsessag vil indskærpe over for de ansættende enheder på universitetet at de forvaltningsretlige regler skal overholdes, og at dette naturligvis også skal ske i de komplekse, omfattende og meget langvarige ansættelsessager som af og til opstår på universitetet.

Jeg har gjort (X) Universitet bekendt med min endelige opfattelse."

NOTER: (*) FOB 1986, s. 86, FOB 1987, s. 237, FOB 1989, s. 138, FOB 1993, s. 72 og s. 178, FOB 1999, s. 536, FOB 2000, s. 86, s. 215 og s. 485, og FOB 2001, s. 552.

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 49 sager inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsområde. 38 af disse sager blev afvist.

De resterende 11 sager blev realitetsbehandlet. 1 sag handlede om generelle spørgsmål, 9 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. 27, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

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

Erhvervs- ankenævnet

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

Erhvervs- og Boligstyrelsen

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

Energiklagenævnet

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

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

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

Kommunale myndigheder

Der er i perioden 1. januar 2003 til 31. december 2003 afsluttet 882 sager i relation til kommunale myndigheder. 732 af disse sager blev afvist.

De resterende 150 sager blev realitetsbehandlet: 16 sager handlede om generelle spørgsmål, 77 sager handlede om afgørelser, 44 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 6 sager handlede om medarbejderes optræden, og 7 handlede om sagsbehandlingstid. I alt 50 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på amts- og primærkommuner. I tabel 1, s. 27, og tabel 2, s. 30, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om de kommunale myndigheder.

Amtskommuner

(herunder 1 sag fra
Københavns og Frederiksberg Kommuner)

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	6	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	5	1	0	1
Sagsbehandlingstid	2	1	0	0
Generelle spørgsmål	11	1	1	4
Medarbejderes optræden	6	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>30</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>5</i>

Kommuner (herunder
Københavns og Frederiksberg Kommuner)

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	70	5	2	4
Sagsbehandlingsspørgsmål	39	20	0	3
Sagsbehandlingstid	5	3	0	0
Generelle spørgsmål	4	0	0	3
<i>I alt</i>	<i>118</i>	<i>28</i>	<i>2</i>	<i>10</i>

4 sager fra kommunernes sagsområde er optrykt i denne beretning:

Sag nr. 19-1: *Forligsmæssig forflyttelse. Afgørelsesbegrebet. Vejledning*

Sag nr. 19-2: *Ungdomsskoleinspektørs fratræden og overgang til anden stilling. Uansøgt afskedigelse. Advarselsbegrebet*

Sag nr. 19-3: *Krav om kopi af udgående breve. Kassationsfrist*

Sag nr. 19-4: *Advarsel for videregivelse af anonymiserede oplysninger til fagforening og indhentelse af oplysninger fra register*

*Særlige kommunale
enheder*

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

19-1. Forligsmæssig forflyttelse Afgørelsesbegrebet. Vejledning

Ansættelses- og arbejdsret 2.9. – Forvaltningsret 1133.1 – 1133.2 – 114.1 – 114.3.

En kommune og en ansat i en børnehave indgik aftale om at den ansatte skulle flyttes til en anden børnehave. Inden da havde kommunen meddelt den ansatte at hvis hun ikke ville indgå en sådan aftale, ville kommunen træffe beslutning om ændret tjenestested.

Ombudsmanden anså forflyttelsen for at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og reglerne om partshøring og begrundelse skulle derfor have været fulgt. Ombudsmanden kritiserede dog ikke kommunen fordi retstilstanden var usikker.

Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste kommunen at fordi den ansatte havde været sikkerhedsrepræsentant, var der ikke fuldt tilstrækkelig hjemmel til at kommunen ensidigt kunne ændre hendes tjenestested. Kommunen havde ikke tidligere oplyst den ansatte herom. Ombudsmanden anså det for overordentlig kritisabelt at kommunen ved et utilbørligt pres havde fået den ansatte til at acceptere forflyttelsen, og at kommunen ikke havde givet den ansatte korrekt og relevant vejledning. (J.nr. 2000-3412-819).

A blev den 1. november 1990 ansat på deltid som pædagogmedhjælper i Ålborg Kommune "indtil videre ved magistratens 3. afdeling, daginstitutionen (V)-vej" (som efter det oplyste senere fik navnet børnehaven X). Af brev af 30. marts 1992 fra Ålborg Kommune, Magistratens 3. afdeling til A fremgår at A pr. 1. august 1992 blev fastansat på fuld tid som pædagogmedhjælper "indtil videre ved magistratens 3. afdeling, (V)-vej, (U)-by". Af de to ansættelsesbreve fremgår ikke nærmere om A's ansættelsesområde. Af to skemaer udarbejdet i 1994-95 i forbindelse med A's ferie og forældreorlov fremgår at A var ansat ved daginstitutionen X.

I sommeren 1999 blev institutionen delt op i to børnehaver, børnehaven Y og børnehaven X. A valgte sammen med tre af sine kolleger at blive i børnehaven X sammen med en ny leder. I løbet af efteråret 1999 opstod der samarbejdsproblemer mellem personalegruppen, heriblandt A, og den nye leder. På dette tidspunkt var A sikkerhedsrepræsentant i institutionen. Fra november 1999 til marts 2000 blev der afholdt en del møder mellem dels personalet, Ålborg Kommune og lederen, dels kommunen og personalet og dels kommunen og forældrene. Mø-

derne omhandlede samarbejdsproblemerne. I januar 2000 blev en arbejdspsykolog fra Bedriftssundhedstjenesten sat på sagen. Som sagen er oplyst for mig, er der en del uenighed mellem A og Ålborg Kommune om omfanget og indholdet af samarbejdsproblemerne. Der er dog enighed om at der var samarbejdsproblemer, og det fremgår af sagen at samarbejdsproblemerne bestod mellem lederen og resten af personalet og ikke blandt personalet internt.

Den 3. marts 2000 sendte Ålborg Kommune et partshøringsbrev til souschefen i børnehaven X om påtænkt afskedigelse af hende på grund af samarbejdsvanskeligheder. Souschefen blev efterfølgende afskediget ved brev af 28. marts 2000 fra Ålborg Kommune.

Den 17. marts 2000 blokerede forældrene til børnene i børnehaven X indgangen til børnehaven og nægtede lederen adgang til børnehaven. Det fremgår af sagen at Ålborg Kommune senere samme dag på et møde mellem forældrene og repræsentanter fra kommunen informerede forældrene om at lederen af børnehaven X ville blive overflyttet til en anden institution, og at en ny leder ville starte den 20. marts 2000.

Ålborg Kommune sendte samme dag, den 17. marts 2000, et brev til A og fagforening F og skrev bl.a. følgende:

"Vedr. dit ansættelsesforhold – partshøring i henhold til forvaltningslovens § 19.

På grund af store vanskeligheder i den daglige drift af din nuværende arbejdsplads – børnehaven (X) – er det besluttet at gennemføre en større omlægning/tilpasning af institutionens medarbejderstab.

Ud fra en samlet vurdering har ledelsen i Social- og Sundhedsforvaltningen derfor besluttet at meddele dig, at man agter at indgå en frivillig aftale mellem dig, din faglige organisation og Social- og Sundhedsforvaltningen om, at du snarest – for en periode på 6 måneder – overgår til en stilling som pædagogmedhjælper i børnehaven (Z) og at du derefter – ligeledes efter aftale – overgår til en fast stilling som pædagogmedhjælper.

Såfremt der ikke er mulighed for at indgå en frivillig aftale, agter ledelsen at træffe beslutning om ændret tjenestested med 6 måneders varsel i henhold til TR-reglernes § 11.

Denne beslutning er begrundet i, at det er konstateret, at samarbejdet i børnehaven (X) ikke fungerer på en for alle parter tilfredsstillende måde og at ledelsen ikke har tillid til, at du besidder den tilstrækkelige motivation, der forudsættes som et led i genopretningen af de samarbejds-mæssige forhold i børnehaven (X)."

Den 21. marts 2000 bad fagforening F på A's vegne Ålborg Kommune om aktindsigt og skrev bl.a.:

"Ålborg kommune – bl.a. ved (B) og (C) – har flere gange udtalt, at flere forhold var belastende for (A)'s ansættelse i børnehaven (X).

Senest er dette blevet fremført af (D) og (E) på mødet med forældrene i børnehaven (X) i går d. 20. marts 2000.

Vi skal derfor bede om aktindsigt med hensyn til:

- Hvilke ledere har klaget over (A)?
- Er der forældre, der har klaget over (A)?

- Præcis redegørelse for, hvilken belastende adfærd (A) har haft ifølge Ålborg kommune?

Det er dybt bekymrende, at Ålborg kommune åbenbart har andet i skuffen end det, den begrundelse, der er fremsendt til forhandling med fagforening (F) og til partshøring hos (A).

Dette brev ønskes besvaret hurtigst muligt af hensyn til partshøringen og forhandlingen."

Ålborg Kommune svarede fagforening F den 3. april 2000 og skrev følgende:

"Vedr.: Aktindsigt i (A)'s personalesag

Med henvisning til fagforening (F)'s telefoniske henvendelse til (G) den 31. marts 2000 vedr. ovenstående har jeg noteret mig, at aktindsigten blev gennemført ved (G) den 30. marts 2000. Du kunne i den forbindelse konstatere, at der ikke foreligger materiale, som fagforening (F) efterspørger i skrivelse af 21. marts 2000."

Fagforening F's hovedkontor bad ved brev af 21. marts 2000 Ålborg Kommune om at sagen først søgtes løst ved lokal aftale mellem Ålborg Kommune, A og fagforening F's lokale afdeling. Fagforening F skrev bl.a. følgende i brevet:

"Jeg skal i øvrigt ikke undlade at gøre Dem opmærksom på, at en partshøringsprocedure i.h.t. forvaltningslovens § 19, efter fagforening (F)'s opfattelse, først kan iværksættes efter at proceduren i TR-aftalens § 11, st. 2-3 er gennemført, idet det først på dette tidspunkt vil være muligt at opfylde kravene til partshøringen.

På baggrund af ovenstående og den i øvrigt mangelfulde partshøring i forhold til sagens faktuelle oplysninger, såvel som bevisvurderingen og den juridiske vurdering, skal jeg anmode om, at Ålborg Kommune annullerer den fremsendte partshøring og afventer det forestående møde og eventuelle forhandlinger. (M.h.t. partshøringsregler i personalesager henvises til UfR. 1999.25B: 'Partshøringsreglernes anvendelse i personalesager' af

kommitteret Jon Andersen og fm. Elizabeth Bøggild Nielsen.)"

A svarede på partshøringsbrevet ved brev modtaget af Ålborg Kommune den 5. april 2000. I brevet skrev hun bl.a.:

"Hvad har jeg gjort?"

Dette spørgsmål må jeg stille mig selv igen og igen.

Hvis bare en fra kommunen ville se mig i øjnene og fortælle mig om min forbrydelse.

...

Jeg føler jeg har fået skyld for forældrenes blokade, en blokade som jeg ikke har del i. Hvorfor skal jeg ellers forlade min arbejdsplads inden for en time.

Og dog sidder jeg her i dag, føler mig som en anden forbryder. Jeg holdes væk fra mit arbejde, med en besked om at ledelsen (hvilken ledelse?) ikke har tillid til at jeg er motiveret for et samarbejde i Børnehaven (X). Et hus jeg har samarbejdet i de sidste 10 år.

Mit spørgsmål må stadigvæk være *Hvorfor? Og hvad gjorde jeg galt?*

Da jeg mener, jeg altid har været god til at indgå i et samarbejde med personalet i børnehaven (X), er jeg ked af, at ledelsen ikke har tillid til, at jeg besidder den tilstrækkelige motivation, der forudsættes som et led i genopretningen af de samarbejds-mæssige forhold i børnehaven (X).

Hertil kan jeg kun sige, at jeg naturligvis altid vil være villig og motiveret til at indgå i et samarbejde med en ny leder og resten af personalet."

Herefter blev der den 6. april 2000 afholdt forhandlingsmøde mellem A, Ålborg Kommune og fagforening F. Af mødereferatet af 7. april 2000 for dette møde fremgår bl.a. følgende:

"Social- og Sundhedsforvaltningen er enig i, at der altid er to parter i et samarbejde, og det gælder også for den konflikt, der er i børnehaven (A). Det er imidlertid også forvaltningens opfattelse, at (A) med sin adfærd har været med til at forhindre ledelse, og med det forløb, der har været har forvaltning-

gen ikke tillid til, at (A) kan være en del af den fremtidige løsning i børnehaven (X), hvor Social- og Sundhedsforvaltningens mål er at lave en fremadrettet helhedsløsning for institutionen.

...

På baggrund af drøftelserne og med henvisning til sindet-skrivelse af 17. marts 2000 fastholdt Social- og Sundhedsforvaltningen forslag om, at (A) overgår til en stilling som pædagogmedhjælper i en anden daginstitution. Alternativt at ledelsen træffer beslutning om ændret tjenestested med seks måneders varsel i henhold til TR-reglernes § 11.

Udfra en samlet vurdering har Social- og Sundhedsforvaltningen således i beslutningen lagt vægt på at skabe grundlag for en fremadrettet helhedsløsning for institutionen og her har ledelsen ikke tillid til, at (A) besidder dén tilstrækkelige motivation, der forudsættes som et led i genopretningen af de samarbejds-mæssige forhold i børnehaven (X).

Inden fristens udløb fremsendte (A) sine bemærkninger til sagen, jf. forvaltningslovens § 19. Bemærkningerne indgår i Social- og Sundhedsforvaltningens beslutningsgrundlag.

Enighed kunne ikke opnås.

(A) er fortsat fritaget for tjeneste.

Fagforening (F) overgiver sagen til videre behandling jfr. TR-reglernes § 11, stk. 3."

På mødet blev der ikke opnået enighed om en løsning på sagen, og sagen blev herefter forhandlet den 22. juni 2000 af Kommunernes Landsforening, Ålborg Kommune og fagforening F, hovedkontoret og den lokale afdeling. På dette møde blev det aftalt at A ændrede tjenestested uden at dette indebar en kritik af hende som pædagogmedhjælper eller sikkerhedsrepræsentant på vilkår af at A fik udbetalt 3 måneders løn som godtgørelse for tab af sikkerhedsrepræsentantstatus, og at Ålborg Kommune skulle få klarhed over hvornår der kom en ledig stilling i børnehaven Y, og at kommunen i så fald skulle tilbyde A denne stilling. Den 15. august 2000

aftalte Ålborg Kommune og fagforening F at A den 1. oktober 2000 blev overflyttet til børnehaven Y som er lokaliseret ved siden af børnehaven X. Ålborg Kommune meddelte ved brev af 15. august 2000 A at hun skulle forflyttes, og skrev følgende:

"Tillæg til referat af 27.06.00.

Forhandlingen er den 15.08.00 genoptaget lokalt, hvor følgende er aftalt:

Den 01.10.00 overflyttes (A) til Børnehaven (Y) i ekstra normering indtil 01.02.01, hvor hun indgår i børnehavens normering.

Såfremt hun raskmeldes inden 01.10.00 forudsættes hovedferien på tre uger afholdt.

Såfremt det p.g.a. sygemelding ikke er muligt at afholde hovedferien forinden start i Børnehaven (Y), kan hovedferien enten komme til udbetaling eller afvikles inden start i Børnehaven (Y)."

A blev tjenestefritaget fra den 17. marts 2000. Hun startede i en anden børnehave den 5. maj 2000 og blev overflyttet til børnehaven Y den 1. oktober 2000.

A klagede herefter den 30. oktober 2000 til mig over forflyttelsen.

Jeg bad den 15. december 2000 Ålborg Kommune om udlån af sagens akter og om en udtalelse. Jeg bad i den forbindelse Ålborg Kommune komme nærmere ind på hvorvidt kommunen havde truffet en afgørelse i forvaltningslovens forstand om forflyttelsen.

Ålborg Kommune udtalte herefter i brev af 6. februar 2001 bl.a. følgende:

"Når Folketingets Ombudsmand således anmoder om, at:

'Ålborg Kommune nærmere kommer ind på, hvorvidt kommunen har truffet afgørelse i forvaltningslovens forstand ...'

Må Social- og Sundhedsforvaltningen henvise til mødereferat af 22. juni 2000 samt tillæg hertil af 15. august 2000, hvoraf fremgår, at der er tale om en aftaleretlig disposition vedr. (A)'s ansættelsesforhold, og som derfor, efter Forvaltningens opfattelse, ikke

er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Der er altså ikke tale om en disposition, som egenhændigt er truffet af Social- og Sundhedsforvaltningen men derimod en forligsmæssig aftale opnået efter gensidige bestræbelser.

Endeligt skal det oplyses, at ovenstående fortolkning er i overensstemmelse med Indenrigsministeriets udtalelser af henholdsvis 20. juli 1998 og 27. juni 2000 samt Tilsynsrådet i Århus Amts beslutning af 6. oktober 2000 vedr. en personalesag i Randers Kommune."

A kommenterede Ålborg Kommunes udtalelse i brev af 7. marts 2001. I brevet er bl.a. anført følgende:

"... det er rigtigt, at på mødet i København den 22. juni 2000 indgik fagforening (F) en forligsmæssig aftale med Aalborg Kommune. Men denne aftale blev indgået, fordi fagforening (F) var af den opfattelse, at Aalborg Kommune ikke var til at hugge eller stikke i. Desuden var mit helbred desværre ikke til, at vi kørte det videre til en voldgift sag, da jeg psykisk var meget medtaget af hele forløbet."

Den 27. maj 2002 afgav jeg en foreløbig udtalelse i sagen. Jeg anså det for mest korrekt at afgive min udtalelse i foreløbig form da jeg i en anden sag om afskedigelse af en overenskomstansat ved aftale havde afgivet en foreløbig redegørelse således at Indenrigs- og Sundhedsministeriet kunne få lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet om hvorvidt sådanne aftaler kan anses for at være afgørelser i forvaltningslovens forstand, inden jeg afgav min endelige udtalelse. Jeg fandt derfor at min endelige udtalelse i denne sag vedrørende A måtte afvente Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse i den ovennævnte sag. Endvidere anså jeg det for mest korrekt at give Ålborg Kommune lejlighed til at udtale sig inden jeg afgav min endelige udtalelse. I den foreløbige udtalelse anførte jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

”1. Spørgsmålet om hvorvidt ændringen af tjenestestedet var en afgørelse i forvaltningslovens forstand

Forvaltningsloven gælder for behandling af sager hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2, stk. 1. Sager om indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner er derimod ikke omfattet af loven, bortset fra lovens bestemmelser om inhabilitet, jf. lovens § 2, stk. 2.

I forarbejderne til forvaltningsloven er det anført at afgørelsessager sigter 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, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115. Beslutninger som er omfattet af det klassiske forvaltningsaktsbegreb, anses også for omfattet af afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 40ff.

Uden for forvaltningslovens område falder beslutninger der har karakter af tjenestebefalinger til ansatte, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 116. Det kan f.eks. være beslutninger om hvor inden for ansættelsesområdet en medarbejder skal gøre tjeneste, fastlæggelse af ferier og fridage og pålæg om overarbejde, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1999), s. 121.

Beslutninger over for ansatte som indebærer et indgreb, eksempelvis flytning til anden beskæftigelse, og som er begrundet i den pågældendes individuelle forhold, må karakteriseres som forvaltningsakter, jf. Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling (2001), s. 11 og 12.

Jeg har tidligere behandlet spørgsmålet om hvorvidt en overflyttelse var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, se Folketingets Ombudsmands beretning for

1993, s. 348ff*, og beretningen for 1998, s. 423ff*. Den førstnævnte sag handlede om en lærer som blev overflyttet til en anden skole på grund af arbejdsmangel på den skole hvor læreren hidtil havde arbejdet. Jeg fandt at forflyttelsen i sagen var en tjenestebefaling og dermed ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Den anden sag handlede om en overførsel af en ansat til en jobbørs. Overførslen skyldtes indskrænkninger på grund af besparelser. I denne sag udtalte jeg at det var tvivlsomt om overførslen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men at overførslen alt taget i betragtning næppe indebar så gennemgribende ændringer i den ansattes status at beslutningen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

I begge de ovenfor nævnte sager blev de pågældendes tjenestested ændret inden for de pågældendes ansættelsesområder, og ændringerne var endvidere begrundet i forhold der ikke kunne bebrejdes den ansatte, nemlig i arbejdsmangel og besparelser.

Det fremgår ikke klart af sagen om (A) blev ansat med børnehaven (X) som ansættelsesområde eller med institutionerne under Ålborg Kommune, Magistratens 3. afdeling, som ansættelsesområde. Det fremgår således ikke udtrykkeligt om (A)'s ansættelsesområde omfattede alle Ålborg Kommunes institutioner (eventuelt af en bestemt art). Ved at iværksætte partshøring af (A) og forhandle med hendes organisation om forflyttelsen handlede Ålborg Kommune som om (A) var ansat alene med børnehaven (X) som ansættelsesområde. Jeg må på grund af den manglende nærmere angivelse af ansættelsesområdet og Ålborg Kommunes handlinger lægge til grund at (A)'s ansættelsesområde kun omfattede børnehaven (X). Ved forflyttelsen blev (A)'s tjenestested ændret til en anden børnehave, og (A) blev således forflyttet uden for sit ansættelsesområde.

Det fremgår af Ålborg Kommunes partshøringsbrev af 17. marts 2000 at begrundelsen for at overflytte (A) dels var samarbejdsproblemer i børnehaven (X) og dels var kommunens manglende tillid til at (A) besad den nødvendige motivation i relation til genopretningen af samarbejdet i børnehaven. Endvidere fremgår det af mødereferatet af 7. april 2000 for mødet den 6. april 2000 at Ålborg Kommune var af den opfattelse at (A) ved sin adfærd havde været med til at forhindre ledelse.

Allerede fordi (A) blev forflyttet til en børnehave uden for hendes ansættelsesområde, var beslutningen om at forflytte (A) en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Da Ålborg Kommunes beslutning endvidere synes begrundet i individuelle bebrejdesværdige forhold hos (A), er det min opfattelse at beslutningen om at forflytte hende, uanset at dette var sket inden for hendes ansættelsesområde, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Ålborg Kommune har i udtalelsen af 6. februar 2001 anført at beslutningen om overflyttelse var en aftaleretlig disposition opnået efter gensidige bestræbelser og derfor ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ålborg Kommune har i den forbindelse henvist til Indenrigsministeriets udtalelser af 20. juli 1998 og 27. juni 2000 og til Tilsynsrådet for Århus Amts udtalelse af 6. oktober 2000.

Af Indenrigsministeriets udtalelser af 20. juli 1998 og 27. juni 2000 fremgår at Indenrigsministeriet for så vidt angår overenskomstansatte, mener at en aftale om ophør af en overenskomstansat medarbejders ansættelsesforhold er en ansættelsesretlig disposition der ikke er omfattet af forvaltningsloven. Indenrigsministeriet lægger herved vægt på at ansættelsesforholdet beror på en kollektiv overenskomst indgået med en privat organisation og ikke som hos tjenestemænd har grundlag i retsregler, og på at der i sådanne sager ikke er tale om ensidige myndigheds-

beslutninger. Endvidere fremhæver Indenrigsministeriet at ministeriet har lagt det traditionelle fortolkningsprincip til grund, idet en udvidende formålsfortolkning efter ministeriets opfattelse ikke har tilstrækkelig støtte i forvaltningsloven og dens forarbejder.

Tilsynsrådet for Århus Amt tilslutter sig i sin udtalelse af 6. februar 2000 Indenrigsministeriets opfattelse.

Jeg lægger til grund at Indenrigsministeriets udtalelser, uanset at de konkret kun omtaler aftaler om afskedigelse af overenskomstansatte, også må antages at omfatte andre aftaler om ansættelsesretlige forhold såsom aftaler om forflyttelse.

I ovennævnte sag om afskedigelse af en overenskomstansat (A) udtalte jeg i min foreløbige redegørelse af 3. januar 2002 bl.a. følgende:

'Som Indenrigsministeriet nævner, har jeg tidligere haft lejlighed til at udtale mig om samme problemstilling for så vidt angår tjenestemænd. Jeg anførte i den forbindelse følgende om betydningen af ansættelsesgrundlagets generelle karakter også for så vidt angår overenskomstansatte (Folketingets Ombudsmands beretning for året 1998, s. 491^f):

'I forarbejderne til forvaltningsloven er det anført at afgørelsessager sigter 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, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115. Beslutninger som er omfattet af det klassiske forvaltningsaktbegreb, anses også for omfattet af afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret (1994) s. 40ff. Såvel før som efter forvaltningslovens ikrafttræden har det været almindeligt antaget at beslutninger om afskedigelse af ansatte i den offentlige forvaltning er forvaltningsakter og dermed omfattet af afgørelsesbegrebet i forvaltningslovens forstand, jf. f.eks. Jørgen Mathiassen, Forvalt-

ningspersonellet (1990) s. 37f. På linie hermed har Højesteret i en af dom af 12. september 1996 vedrørende afskedigelse af en kommunalt ansat udtalt at afskedigelsen 'også skal bedømmes efter forvaltningsretlige regler', jf. Ugeskrift for Retsvæsen (1996), s. 1462ff. Ved dommen blev afskedigelsen underkendt på grund af manglende partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1.

De enkelte ansættelsesforhold inden for den offentlige forvaltning kan ikke etableres i strid med regler der er fastsat i henholdsvis tjenestemandsløvgivningen og de kollektive overenskomster. For ansættelsesforholdene gælder i vidt omfang ufravigelige regler. Om der kan fastsættes individuelle ansættelsesvilkår m.v., vil i almindelighed bero på det nærmere indhold af de regler der indgår i det generelle retsgrundlag, jf. Jørgen Mathiassen, anførte sted s. 38. Retsgrundlaget for de enkelte ansættelsesforhold er således overvejende af generel karakter.

Efter min mening taler forvaltningslovens forarbejder sammenholdt med den generelle karakter af retsgrundlaget for ansættelsesforhold i forvaltningen imod at betragte en forligsmæssig afskedigelse som en aftaleretlig disposition som falder uden for forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Hertil kommer at det er almindeligt antaget at en forvaltningsmyndighed som har bemyndigelse til at ordne et retsforhold ved en forvaltningsakt, ikke uden en yderligere bemyndigelse kan ordne retsforholdet ved en aftale med vedkommende adressat, jf. Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation (1991), s. 282. Poul Andersen indtog samme principielle standpunkt med følgende formulering (Dansk Forvaltningsret, 5. udgave, (1965) s. 471ff): '(...) Naar Loven bestemmer eller forudsætter, at Skabelse, Forandring eller Ophævelse af Retsforhold sker ved Forvaltningsakt, kan Forvaltningsmyndighederne ikke i Stedet

for Forvaltningsakter betjene sig af aftaler (...)'. Som eksempel nævner Poul Andersen at det på baggrund af tjenstemandslovens regler om ansættelse og afskedigelse som tjenestemand må anses for udelukket at dette forvaltningsanliggende reguleres ved aftale (s. 472). Også Jørgen Mathiassen har i sin disputats fra 1974 tilsluttet sig denne opfattelse, idet han anfører at: '(...) Det bør formentlig i dansk forvaltningsret fastholdes, at regler, der kan betegnes som ufravigelige, ikke er modtagelige for aftale m.v. De fleste forsøg på at modificere tvingende regler ud fra overvejelser med hensyn til de interesser, der ligger til grund for reglerne o.s.v., er på forhånd dømt til at skulle mislykkes. Den ene ufravigelige regel kan ikke være mere eller mindre tvingende end den anden (...) De tvingende regler kan ikke fraviges ved aftale – de er 'aftalefjendtlige' (...)', jf. Aftaler i forvaltningsretten, (1974) s. 249.

I de generelle retsgrundlag for ansættelse i forvaltningen findes regler for såvel ansøgt som uansøgt afskedigelse som bemyndiger forvaltningsmyndighederne til at træffe afskedigelsesbeslutninger i form af forvaltningsakter. Men de generelle retsgrundlag indeholder ikke bestemmelser der giver forvaltningen bemyndigelse til at benytte aftale i stedet for forvaltningsakt.

Selve afskedigelsesbeslutningen må således – selv om den måtte fremtræde som en aftale – anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

...

Sammenfattende er det herefter min opfattelse at såvel den egentlige afskedigelsesbeslutning som beslutningen om de nærmere afskedigelsesvilkår indgår i et sagsforløb der i sin helhed er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Det gælder selv om beslutningerne helt eller delvis fremtræder som truffet efter aftale eller forhandlinger.

Det anførte indebærer at forvaltningslovens almindelige bestemmelser om bl.a. partshøring, partsaktindsigt og begrundelse skal iagttages af myndighederne i alle afskedigelsessager vedrørende ansatte i forvaltningen. Jeg bemærker i den forbindelse at forvaltningslovens bestemmelser er ufravigelige. En part kan f.eks. ikke fraskrive sig retten til at blive partshørt, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 22* (og s. 494).'

Jeg tilføjede at jeg var enig med Indenrigsministeriet i de abstrakte forskelle vedrørende retsgrundlaget for henholdsvis tjenestemandsansættelse og overenskomstansættelse inden for den offentlige forvaltning, men at jeg ikke var enig med ministeriet i at de nævnte forskelle i almindelighed kan føre til at en uansøgt afskedigelse af en overenskomstsansat medarbejder – hvor fratrædelsesvilkårene fremtræder som en aftale – skal bedømmes anderledes end en tilsvarende afskedigelse af en tjenestemand i relation til forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Jeg henviste dels til de ganske betydelige fællestræk der i realiteten – bl.a. på området for konkrete afskedigelsesbeslutninger – karakteriserer de to grundlæggende ansættelsesformer, dels til forvaltningsloven og dens forarbejder.

Jeg havde dog ikke tidligere haft lejlighed til at udtale mig om spørgsmålet på grundlag af en konkret sag om uansøgt afskedigelse af en overenskomstsansat.

Efter en gennemgang af (H)'s konkrete sag må jeg imidlertid fastholde ovenstående opfattelse.

Ud over hvad der ovenfor er anført om det generelle retsgrundlag for (H)'s ansættelse, har jeg lagt vægt på at initiativet til at hans ansættelsesforhold skulle afsluttes, ensidigt udgik fra (...) Kommune. Jeg henviser til *at* økonomiudvalget den 17. maj 1994 traf beslutning om at indstille til byrådet at (H)'s ansættelsesforhold skulle bringes til ophør på grund af manglende

tillid til hans fortsatte opgavevaretagelse, *at* økonomiudvalget den 8. september 1994 besluttede at bemyndige borgmesteren til at optage forhandling med (H) med henblik på at indgå aftale om fratrædelsesordning med henvisning til at sagsforløbet ikke kunne undgå at påvirke det fremtidige daglige samarbejde, og *at* borgmesteren under byrådsmødet den 22. september 1994 udtalte at det efter hendes opfattelse ikke ville være muligt at genskabe et tillidsfuldt samarbejde mellem (H) og den politiske ledelse. På den baggrund har der efter min opfattelse ikke været tvivl om at grundlaget for kommunens indledning af forhandlinger har været en beslutning om at (H)'s ansættelsesforhold skulle afsluttes.

Et af de forhold der må lægges vægt på ved bedømmelsen af om en myndigheds beslutning skal betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand, er om der er tale om en af myndigheden ensidigt truffen beslutning som ikke beror på en gensidig aftale med en privat, jf. udtalelserne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 238*, og for 1998, s. 139f*. Uanset at selve aftalen om fratræden og vilkårene herfor var tiltrådt af (H), er jeg imidlertid ikke enig med ministeriet i at der i (H)'s sag ikke var tale om en ensidig myndighedsbeslutning. Jeg henviser til det ovenfor anførte hvorefter grundlaget for forhandlingerne om (H)'s fratræden udelukkende var kommunens beslutning om at hans ansættelsesforhold skulle bringes til ophør. Uanset at det ikke fremgår udtrykkeligt af kommunens beslutninger, må det efter min opfattelse lægges til grund at medmindre kommunen ændrede sin beslutning, ville en fortsættelse af (H)'s ansættelsesforhold være udelukket, også i tilfælde af at det ikke ville være muligt at opnå enighed om vilkårene for hans fratræden. Under disse omstændigheder kan afslutningen af (H)'s ansættelsesforhold i realiteten ikke antages at have

være betinget af hans medvirken og tiltræden.

Forløbet i den konkrete sag illustrerer endvidere efter min opfattelse at en overenskomstansat i forbindelse med uansøgt afsked har behov for den processuelle beskyttelse som forvaltningslovens partsbeføjelser giver. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., *Forvaltningsret* (1994), s. 43f. Dette er efter min opfattelse ikke udtryk for – som anført af Indenrigsministeriet – en udvidende formålsfortolkning hvorefter offentlige myndigheders indgåelse af privatretlige aftaler indrages under forvaltningsloven, men for at en formålsfortolkning af forvaltningsloven yderligere belyser og bestyrker opfattelsen af at aftalen om (H)'s fratræden var omfattet af lovens afgørelsesbegreb.

På baggrund af ovenstående er det min opfattelse at (...) Byråd den 3. november 1994 traf afgørelse om (H)'s fratræden og vilkårene herfor uanset at det i formen fremstod som en beslutning om at tiltræde en aftale mellem (H) og kommunen herom. Forud for afgørelsen burde (H) derfor være blevet partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 og den ulovbestemte kontradiktionsregel som gælder i sager om afskedigelse bl.a. på grund af samarbejdsproblemer.'

Også efter en gennemgang af denne sag må jeg fastholde ovenstående opfattelse hvorefter en beslutning om forflyttelse af en overenskomstansat, uanset at denne fremstår som opnået ved en aftale, er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Ud over det ovenfor anførte har jeg ved min vurdering lagt vægt på at initiativet til forflyttelse af (A) ensidigt udgik fra Ålborg Kommune. Dette kan ses af Ålborg Kommunes partshøringsbrev af 17. marts 2000. Jeg har endvidere lagt vægt på at det af dette partshøringsbrev klart fremgår at såfremt der ikke var mulighed for at indgå en frivillig aftale, agtede Ålborg Kommune at træffe beslutning om ændret tjene-

stedet med 6 måneders varsel i henhold til tillidsrepræsentantreglernes § 11. I mødereferatet af 7. april 2000 af mødet den 6. april 2000 nævnes det også hvad Ålborg Kommune valgte at lægge vægt på ved beslutningen, og at (A)'s bemærkninger indgik i kommunens beslutning om overflyttelse. Beslutningen om forflyttelse af (A) var således i realiteten ikke betinget af (A)'s medvirken og tiltræden, men derimod en beslutning truffet ensidigt af Ålborg Kommune. At aftalen indgået den 22. juni 2000 mellem KL, fagforening (F) og Ålborg Kommune ikke udelukkende angår vilkårene for (A)'s fratræden, ændrer efter min opfattelse ikke ved at der var tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand da Ålborg Kommune ensidigt havde besluttet at forflytte (A) uanset resultatet af forhandlingerne.

Forflyttelsen af (A) var på baggrund af ovenstående efter min foreløbige opfattelse en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

2. Partshøring

Som anført ovenfor mener jeg at beslutningen om at overflytte (A) var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

De almindelige regler om myndigheders pligt til at foretage partshøring inden en afgørelse træffes, er fastlagt i forvaltningslovens § 19 der har følgende 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,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.'

I rets- og ombudsmandspraksis er det antaget at bestemmelsen i § 19 suppleres med en ulovbestemt regel om partshøring i visse personalesager, jf. Kaj Larsen og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 164 og 347ff, Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen, Ugeskrift for Retsvæsen, 1999, afd. B, s. 29-31, og den dér anførte teori og praksis, John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1999), s. 354-357, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces og Sagsbehandling

(2001), s. 411-413. Jeg henviser desuden til Højesterets dom af 12. maj 1999 i Ugeskrift for Retsvæsen, 1999, s. 1337. I denne dom tiltrådte Højesteret Østre Landsrets vurdering i dom af 6. februar 1998 hvorefter Samsø Kommune havde tilsidesat de forvaltningsretlige krav til bl.a. høring forud for afgørelsen om at afskedige en ledende hjemmesygeplejerske. Østre Landsret havde i sin dom anført følgende:

'...'

Det må endvidere lægges til grund, at der hverken forud for eller i forbindelse med økonomiudvalgets behandling af afskedigelsesspørgsmålet blev givet sagsøgeren nogen redegørelse for de faktiske omstændigheder, og den sagsøgte kommunes vurdering af disse og retlige kvalifikation heraf. Den af den sagsøgte kommune i skrivelse af 6. september 1994 meddelte tilkendegivelse opfylder således ikke de i forvaltningslovens § 19 stillede krav og den en offentlig myndighed i øvrigt påhvilende pligt til høring af en ansat, inden der træffes en så vidtrækkende afgørelse som uansøgt afsked.

...'

Den udvidede partshøringspligt er for nylig fastslået af Højesteret i en dom afsagt den 26. marts 2002 om afskedigelse af en tjenestemandsansat viceskoleinspektør på grund af samarbejdsvanskeligheder (sagsnr. II 353/1999).

De fleste af de af ombudsmanden og domstolene behandlede sager har vedrørt uansøgt afskedigelse, men det er i ombudsmandspraksis fast antaget at den udvidede partshøringspligt også omfatter andre personaleafgørelser der bygger på bebrejdesværdige forhold hos den ansatte, se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 363*, for 1993, s. 144* (irettesættelse), for 1993, s. 177* (advarsel) og for 1994, s. 169* (disciplinærbøde). Se også Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen, Ugeskrift for Retsvæsen, 1999, afd. B, s. 29-31. Pligten vil således også

kunne gælde i sager om forflyttelse, se også Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces og Sagsbehandling (2001), s. 412.

Af partshøringsbrevet af 17. marts 2000 fremgår at (A) blev forflyttet dels på grund af samarbejdsproblemerne i børnehaven (X), dels på grund af at Ålborg Kommune ikke havde tillid til at hun besad den fornødne motivation til at genoprette de samarbejds-mæssige forhold i børnehaven. I mødereferatet af 7. april 2000 om mødet den 6. april 2000 står bl.a. følgende:

‘Det er imidlertid også forvaltningens opfattelse, at (A) med sin adfærd har været med til at forhindre ledelse, og med det forløb, der har været har forvaltningen ikke tillid til, at (A) kan være en del af den fremtidige løsning i børnehaven (X), hvor Social- og Sundhedsforvaltningens mål er at lave en fremadrettet helhedsløsning for institutionen.’

Dette mødereferat og begrundelsen i partshøringsbrevet af 17. marts 2000 må efter min opfattelse forstås som en bebrejdelse imod (A) idet Ålborg Kommune angiver at (A) ved sin adfærd har været med til at forhindre ledelse, samt at kommunen ikke har tillid til (A)’s fremtidige motivation til genoprettelse af de samarbejds-mæssige forhold.

Det er på den baggrund min opfattelse at beslutningen om forflyttelse byggede på bebrejdellesværdige forhold hos (A), og at den udvidede partshøringspligt derfor finder anvendelse.

Efter den udvidede partshøringspligt bør der i almindelighed gives den ansatte en redegørelse – der efter omstændighederne bør være skriftlig – for grundlaget for den påtænkte afgørelse. Der sigtes hermed til en redegørelse der angiver de forhold fra den pågældendes side der lægges vægt på, og som – for så vidt der foreligger bevismæssige spørgsmål – angiver det bevismæssige grundlag for at de pågælden-

de forhold antages at foreligge. Redegørelsen bør endvidere omfatte myndighedernes retlige kvalifikation af faktum.

Formålet med denne udvidede partshøring er at give parten mulighed for at kommentere, korrigere og supplere sagens faktuelle grundlag, myndighedens vurdering heraf, herunder bevismæssige vurdering, samt myndighedens retlige vurdering af sagen.

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, fastsætter ikke formkrav til selve høringsproceduren, mens den ulovbestemte udvidede partshøringsregel indebærer en pligt til efter omstændighederne at give den ansatte en skriftlig redegørelse. Men uanset grundlaget skal der anvendes en form der respekterer formålet med partshøringspligten. Partshøring kan således ske i form af en fremsendelse af de relevante dokumenter i sagen hvis disse dokumenter indholdsmæssigt opfylder partshøringspligten.

Det fremgår hverken af partshøringsbrevet af 17. marts 2000 eller af mødereferaterne for møderne den 6. april og 22. juni 2000 hvilke faktiske omstændigheder Ålborg Kommune har lagt til grund for afgørelsen. Ålborg Kommune angiver i partshøringsbrevet at der er ‘store vanskeligheder’, og at samarbejdet ikke fungerer på tilfredsstillende vis. Af mødereferatet for mødet den 6. april 2000 angiver Ålborg Kommune at (A) ved sin adfærd har ‘været med til at forhindre ledelse’. En sådan generel angivelse af det faktiske grundlag kan efter min opfattelse ikke antages at opfylde hverken forvaltningslovens § 19 eller den udvidede partshøringspligt. Det faktiske grundlag burde efter min opfattelse have været mere specificeret f.eks. i form af angivelse af episoder. Endvidere burde det efter min opfattelse have været angivet hvilke(t) faktum/fakta der lå til grund for Ålborg Kommunes vurdering af at (A) ikke besad den tilstrækkelige motivation til genoprettelse af de samarbejds-

mæssige forhold i børnehaven (X). Efter den udvidede partshøringspligt burde Ålborg Kommune endvidere have angivet kommunens retlige kvalifikation af det faktiske grundlag kommunen lagde til grund for sin afgørelse, herunder om der var tale om tjenesteforseelser, eller om der var tale om uegnethed (herunder manglende samarbejdsevne).

Det skal her bemærkes at reglerne om partshøring er retssikkerhedsregler der retter sig mod parten. Møderne mellem Ålborg Kommune og fagforening (F) kunne således ikke i sig selv udgøre en partshøring medmindre fagforening (F) havde bemyndigelse til at partsrepræsentere (A) efter forvaltningslovens § 8. En sådan bemyndigelse forelå efter det for mig oplyste ikke. Hertil kommer at den udvidede partshøring – som det fremgår ovenfor – efter omstændighederne bør være skriftlig.

Det er således min foreløbige opfattelse at partshøringen af (A) hverken opfyldte kravene i forvaltningslovens § 19 eller den ulovbestemte udvidede partshøringspligt.

3. Begrundelse

Forvaltningslovens § 22 og § 24, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

‘§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

...

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

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens fak-

tiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

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

Som sagen er oplyst for mig, fik (A) meddelt afgørelsen om den endelige overflyttelse ved brev af 15. august 2000. Brevet indeholdt ingen henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen var truffet, og det indeholdt ingen angivelse af de hovedhensyn Ålborg Kommune havde lagt vægt på ved den skønmæssige afgørelse om forflyttelse. Det er således min opfattelse at begrundelsen ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1. Brevet indeholdt endvidere ingen henvisning til faktiske omstændigheder, og dermed indeholdt det ikke en redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som Ålborg Kommune havde tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen. På den baggrund er det min opfattelse at begrundelsen endvidere ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 2.

4. Formålet med partshøring og begrundelse

Efter min opfattelse er denne sag et godt eksempel på hvorfor det er nødvendigt at have sagsbehandlingsregler om partshøring og begrundelse. Formålet med sagsbehandlingsreglerne er at øge sikkerheden for at myndighederne træffer lovlige og rigtige afgørelser, se bl.a. forarbejderne til forvaltningsloven, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 76.

Jeg har ved flere lejligheder udtalt mig om hvad der kræves for at en myndighed kan afskedige en medarbejder på grund af samarbejdsproblemer. Således har jeg i Folketingets Ombudsmands beretning for

2000, s. 96*, bl.a. udtalt følgende herom:

'Det kræves for det første at samarbejdsproblemerne har en betydelig negativ indflydelse på udførelsen af opgaverne det pågældende ansættelsessted. Der skal endvidere for så vidt angår samarbejdsproblemer, foreligge en klar forbindelse mellem disse og den person som søges afskediget, ligesom hovedskylden for problemernes opståen ikke må kunne tilskrives andre end den der søges afskediget. Af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet følger yderligere at der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse samarbejdsproblemerne med mindre vidtgående skridt end afskedigelse.'

Uden her at tage endelig stilling til om der gælder helt de samme krav til en forflyttelse på grund af samarbejdsproblemer, er det min umiddelbare opfattelse at de principper som er anført i citatet, gør sig gældende ved alle ansættelsesretlige afgørelser på grund af samarbejdsproblemer, dog nok således at kravene styrkes i takt med det påtænkte indgrebs intensitet.

Såfremt en myndighed ikke opfylder kravene til partshøring og herunder angiver hvilke faktiske forhold myndigheden har lagt vægt på, herunder hvilke episoder myndigheden lægger til grund for sin vurdering af samarbejdsproblemer, er det meget vanskeligt for en part at fremføre sin side af sagen og eventuelt korrigere myndighedens oplysninger. Hermed risikeres at sagen ikke er så godt oplyst som den kunne og burde være efter myndighedernes sagsoplysningspligt, se herom Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 297ff, og at den afgørelse der træffes, derfor ikke er korrekt.

Er en bebyrdende afgørelse ikke begrundet i form af angivelse af retsregler, hovedhensyn som har ligget til grund for myndighedernes administrative skøn, og en redegørelse vedrørende de faktiske

omstændigheder som myndigheden har lagt vægt på, kan det for det første være vanskeligt for en part at forstå og indrette sig efter en afgørelse, for det andet kan det vanskeliggøre partens mulighed for at overveje og formulere en klage, og for det tredje umuliggør det nærmest prøvelsesmyndighedernes mulighed for at efterprøve om en afgørelse er materielt korrekt. Det er derfor min foreløbige opfattelse at jeg har grundlag for at henstille at Ålborg Kommune meddeler (A) en begrundelse for forflyttelsen der opfylder forvaltningslovens krav.

5. Kommunens information af forældrene

I de for mig forelagte akter findes en mail fra forældregruppen til børn i børnehaven (X) oprindeligt sendt til KL den 19. juni 2000. Af denne mail fremgår at Ålborg Kommune på et møde den 17. marts 2000, samme dag som kommunen sendte partshøringsbrev til (A), på et forældremøde oplyste forældrene om at (A) ville blive forflyttet. Af mødereferatet af 7. april for mødet den 6. april 2000 fremgår endvidere bl.a. følgende under fagforening (F)'s redegørelse:

' - Fra (D) på fyraftensmødet med forældrene, hvor han i alle forældres påhør udtalte, at der ikke kunne blive tale om at (A) skulle blive, for de havde 'hold i billetten' om hendes belastende adfærd.'

Jeg har ikke i akterne kunnet finde et mødereferat fra mødet den 17. marts 2000 eller lignende fra Ålborg Kommune der har bekræftet at kommunen til forældrene oplyste at (A) ville blive overflyttet. Jeg har derfor ikke kunnet lægge dette til grund. Jeg finder dog anledning til at bemærke at det ikke ville være i overensstemmelse med reglerne om partshøring hvis Ålborg Kommune havde oplyst at man ville forflytte (A), da beslutningen herom i så fald allerede ville synes truffet og den efterfølgende partshøring derfor

ville virke illusorisk. Til gengæld ville det ikke stride med partshøringsprincippet at Ålborg Kommune på mødet informerede forældrene om at man havde rejst en sag om forflyttelse.

6. Konklusion

Det er sammenfattende min foreløbige opfattelse at overflyttelsen af (A) var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, at Ålborg Kommunes partshøring af (A) ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 19 og den udvidede partshøringspligt, og at kommunens begrundelse ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 24. Det er derfor min foreløbige opfattelse at jeg har grundlag for at henstille at Ålborg Kommune meddeler (A) en begrundelse for forflyttelsen der opfylder forvaltningslovens krav hertil.”

I brev af 27. maj 2002 bad jeg Ålborg Kommune om at kommentere de fremsatte synspunkter i den foreløbige redegørelse.

Ålborg Kommune har i brev af 30. september 2002 fremsat sine bemærkninger til min foreløbige redegørelse. Af brevet fremgår følgende:

”...

Som tidligere nævnt i Social- og Sundhedsforvaltningens brev til Ombudsmanden af 6. februar 2002 skal det indledningsvist oplyses, at forvaltningen fortsat ikke finder, at der blev truffet en afgørelse, og dermed heller ikke finder, at sagen er omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse, hvilket forvaltningen vil redegøre for i det følgende.

Da der gennem en længere periode havde været store vanskeligheder i den daglige drift af Børnehaven (X) fandt Ålborg Kommune, Social- og Sundhedsforvaltningen det af flere årsager nødvendigt at foretage nogle ændringer i driften af Børnehaven (X), herunder ændring af (A)’s tjenestested indtil videre.

Forvaltningen valgte på denne baggrund at fremsende det omtalte partshøringsbrev til (A) af 17. marts 2000, hvori det oplyses, at forvaltningen agtede at indgå en frivillig aftale med (A) eller sekundært at træffe en beslutning om ændret tjenestested. Som bekendt blev sagen imidlertid endeligt sluttet ved aftale opnået efter gensidige bestræbelser ved møde i Kommunernes Landsforening den 22. juni 2000 med deltagelse af fagforening (F), Kommunernes Landsforening samt Ålborg Kommune, Social- og Sundhedsforvaltningen.

Forvaltningen ønskede af hensyn til sagens parter, at (A) skulle overflyttes til en anden børnehave indenfor (A)’s ansættelsesområde. (A) var ansat ‘indtil videre ved magistratens 3. afdeling, Børnehaven ((V)-vej, (U)-by)’ (dvs. Børnehaven (X)), hvilket betød, at (A) som led i en tjenestebefaling og med et passende varsel kunne flyttes fra en børnehave til en anden indenfor magistratens 3. afdelings område.

(A) var imidlertid valgt som sikkerhedsrepræsentant/arbejdsmiljørepræsentant i børnehaven (X). Det vil sige, at forvaltningen ønskede at flytte (A) ud af sit valgområde, hvorved der var tale om væsentlige vilkårsændringer for (A), som forudsatte, at der forelå tvingende årsager som begrundelse, jf. bekg. nr. 575 af 21. juni 2001 om virksomhedernes sikkerheds- og sundhedsarbejde § 23, stk. 6, hvoraf fremgår, at ‘sikkerhedsrepræsentanten er beskyttet mod afskedigelse eller anden forringelse af sine forhold på samme måde som tillidsrepræsentanter inden for vedkommende eller tilsvarende faglige område ...’ Det vil sige, at sikkerhedsrepræsentanten er omfattet af beskyttelsesreglerne i Aftale om tillidsrepræsentanter, samarbejde og samarbejdsudvalg.

Det var Ålborg Kommune, Social- og Sundhedsforvaltningens juridiske opfattelse, at der ikke i fuldt fornødent omfang forelå tvingende årsager, som kunne begrunde en flytning af (A), men forvaltningen fandt desuagtet det nødvendigt og hensigtsmæs-

sigt at flytte (A) til en anden børnehave for at reetablere roen i Børnehaven (X).

Det vil sige, at løsningen af sagen forudsatte, at (A) og Ålborg Kommune indgik en aftale om, at (A) afgav sin sikkerhedsrepræsentantstatus/arbejdsmiljørepræsentantstatus, da denne var knyttet til (A)'s valgområde, Børnehaven (X), jf. bekg. nr. 575 af 21. juni 2001 om virksomhedernes sikkerheds- og sundhedsarbejde. Det vil sige, at en løsning af sagen forudsatte (A)'s medvirken, da Ålborg Kommune hverken ved afgørelse eller tjenestebefaling kunne gennemføre løsningsforslaget ensidigt, jf. i øvrigt Arbejdstilsynets At-anvisning nr. 6.1.0.4 – april 1999, pkt. 4.2.1, hvoraf fremgår, at der altid kan vælges en ny sikkerhedsrepræsentant, hvis arbejdsgiveren og arbejdstageren er enige herom. Denne aftaleindgåelse fandt sted ved mødet i Kommunernes Landsforening den 22. juni 2000.

At der var tale om en aftale indgået parterne imellem bekræftes af en lang række forhold, hvor særligt kan nævnes, at Social- og Sundhedsforvaltningen har udbetalt, og (A) modtaget udbetalingen af godtgørelsen for afgivelsen af sin sikkerhedsrepræsentantstatus / arbejdsmiljørepræsentantstatus, at (A) har flyttet og fortsat gør tjeneste i henhold til den indgåede aftale, og at (A) ikke har fremsat indsigelser i det fagretlige system. Det vil sige, at alle sagens parter har ageret i overensstemmelse med aftalens ordlyd. Fagforening (F) skriver således også i sit brev af 23. august 2000, at '... da der er tale om en aftalt overflytning ...'.

Endeligt kan forvaltningen supplerende oplyse, at det er både Kommunernes Landsforenings og Ålborg Kommune, Socialforvaltningens klare opfattelse, at fagforening (F) var bemyndiget til at partsrepræsentere (A). – At Kommunernes Landsforening og Ålborg Kommune var af den opfattelse begrundes i, at fagforening (F) i hele sagen havde repræsenteret (A), og at forbundet under aftaleindgåelsen i Kommunernes Landsforening flere gange og umiddelbart inden afta-

lens indgåelse havde telefonisk kontakt til (A) med henblik på accept af aftalens indhold.

På baggrund af disse bemærkninger er det således fortsat Social- og Sundhedsforvaltningens opfattelse, at der pr. definition er tale om en gensidig aftale mellem Ålborg Kommune, Social- og Sundhedsforvaltningen og (A), da Ålborg Kommune, Social- og Sundhedsforvaltningen hverken ved tjenestebefaling eller afgørelse ensidigt kunne træffe beslutning om, at (A) skulle overflyttes til anden arbejdsplads pga. (A)'s status som sikkerhedsrepræsentant. Forvaltningen finder i denne forbindelse anledning til endnu engang at henvise til Indenrigsministeriets udtalelser af henholdsvis 20. juli 1998 og 27. juni 2000 samt Tilsynsrådet i Århus Amts beslutning af 6. oktober 2000, hvilket uanset evt. senere udtalelse fra Indenrigsministeriet var gældende svar på daværende tidspunkt.

Med disse bemærkninger håber Ålborg Kommune, Social- og Sundhedsforvaltningen, at denne sag – i alles interesse – må finde sin afslutning i overensstemmelse med den indgåede aftale."

Jeg sendte den 29. oktober 2002 en kopi af Ålborg Kommunes brev af 30. september 2002 til A til orientering og eventuelle bemærkninger. Jeg modtog den 13. december 2002 et udateret brev fra A hvori hun kommenterede Ålborg Kommunes brev. A udtrykte i brevet bl.a. sin tilfredshed med at Ålborg Kommune i brevet af 30. september 2002 skrev at der ikke i fuldt fornødent omfang forelå tvingende årsager som kunne begrunde en flytning af hende.

Ombudsmandens endelige udtalelse

"1. Spørgsmålet om hvorvidt ændringen af tjenestestedet var en afgørelse i forvaltningslovens forstand

I min foreløbige udtalelse af 27. maj 2002 anførte jeg at det var min foreløbige opfattelse at forflyttelsen af (A) var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Endvidere

anførte jeg at jeg fandt det mest korrekt at min endelige udtalelse i sagen afventede Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse i en anden sag om afskedigelse af en overenskomstansat ved aftale. Jeg modtog den 9. april 2003 ministeriets udtalelse i denne sag.

Af udtalelsen fremgår det at ministeriet mener at en aftale med en overenskomstansat medarbejder om dennes fratræden ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ud over at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i udtalelsen har henvist til det ministeriet tidligere har anført i en udtalelse af 20. juli 1998 angående samme sag, har ministeriet lagt særlig vægt på fire domme som i løbet af 2002 er afsagt af Vestre og Østre Landsret. Indenrigs- og Sundhedsministeriet anfører at dommene indebærer at forvaltningslovens regler efter omstændighederne ikke finder anvendelse på aftaler om tjenestemænds fratræden, selv når aftalen er indgået på ansættelsesmyndighedens initiativ. Derfor finder ministeriet så meget desto mere grund til at fastholde at en kommunes aftaler med overenskomstansatte om deres fratræden ikke er afgørelser i lovens forstand, og at lovens regler således ikke finder anvendelse på sådanne aftaler.

Jeg afgav den 20. august 2003 endelig udtalelse i sagen. Jeg anførte i udtalelsen at jeg er enig med Indenrigs- og Sundhedsministeriet i at de fire nævnte domme er relevante for bedømmelsen af spørgsmålet om anvendelsen af forvaltningslovens regler i tilfælde hvor en offentlig arbejdsgiver og en ansat indgår aftale om den ansattes fratræden. Herefter redegjorde jeg for rettens konklusioner i de fire domme. I den ene af sagerne fandt landsretten at den ansatte havde kunnet give afkald på at påberåbe sig eventuelle formelle mangler ved afskedigelsessagen, herunder mangler i form af iagttagelse af høringsforskrifter og begrundelsespligt, idet de i det foreliggende tilfælde måtte anta-

ges at have været uden indflydelse på afskedigelsen på de anførte vilkår. I den anden sag anførte landsretten at den ansatte og dennes organisation havde givet afkald på at påberåbe sig kendte, forvaltningsretlige mangler ved kommunens behandling af sagen om afskedigelse af den ansatte, og landsretten udtalte at den fandt at dette afkald under de givne omstændigheder var gyldigt. I de to andre sager gav landsretten udtryk for at sagen uanset den indgåede aftale skulle bedømmes som en sag om uansøgt afskedigelse hvilket indebar at den var omfattet af reglerne i forvaltningsloven. Jeg anførte herefter at efter min opfattelse kan den foreliggende retspraksis – herunder de fire domme som Indenrigs- og Sundhedsministeriet henviste til – ikke anses for at være i strid med en retsopfattelse hvorefter en aftale med en ansat om dennes afskedigelse er omfattet af forvaltningslovens regler om forvaltningsafgørelser. Jeg bemærkede i den anledning særligt at den omstændighed at det i to af de fire nævnte domme indgår i præmisserne for rettens afgørelse at den ansatte havde givet afkald på at påberåbe sig mangler ved afskedigelsessagen, må antages at bygge på en forudsætning om at der forelå en afgørelse fra ansættelsesmyndighedens side der som udgangspunkt er omfattet af forvaltningsloven, da et afkald på at påberåbe sig mangler ved afskedigelsessagen i modsat fald ville have været uden betydning for sagens udfald.

Endvidere anførte jeg i udtalelsen at det efter min opfattelse giver anledning til betydelig tvivl om der overhovedet er mulighed for at den ansatte i forbindelse med indgåelse af en fratrædelsesaftale kan give afkald på at påberåbe sig mangler ved afskedigelsessagen. Jeg anførte at jeg i flere af de sager som jeg har behandlet i de senere år, har lagt til grund at sager af den foreliggende karakter er omfattet af reglerne i forvaltningsloven om bl.a. partshø-

ring og begrundelse uanset om der er indgået en fratrædelsesaftale hvorved den ansatte har fraskrevet sig muligheden for at påberåbe sig eventuelle mangler ved afskedigelsessagen. Muligheden for at indgå sådanne aftaler er anerkendt ved to af de nævnte domme som er afsagt i 2002, men synes ikke at være anerkendt i de to andre domme. Endvidere er to af de afsagte domme efter det oplyste anket til Højesteret.

Videre anførte jeg i udtalelsen at jeg i forbindelse med min behandling af sagen havde overvejet de retlige konsekvenser hvis det må lægges til grund at den foreliggende retspraksis indebærer mulighed for at den ansatte i forbindelse med indgåelse af en fratrædelsesaftale kan give afkald på at påberåbe sig mangler ved afskedigelsessagen. Det er min opfattelse at det i givet fald formentlig må bero på en konkret vurdering af den pågældende sag om den ansatte har givet et sådant afkald, og om dette afkald kan anses for gyldigt.

Det er således fortsat min opfattelse at en aftale om fratrædelse der er indgået under omstændigheder som i den pågældende sag, er omfattet af forvaltningslovens regler om forvaltningsafgørelser selv om den måtte fremtræde som en aftale indgået mellem myndigheden og den ansatte.

Om den foreliggende sag har Ålborg Kommune i brevet af 30. september 2002 anført at den omstændighed at der var tale om en aftale indgået mellem parterne, bekræftes af en lang række forhold, og kommunen har i den forbindelse fremhævet at kommunen har udbetalt og (A) modtaget udbetalingen af godtgørelse for afgivelsen af sin sikkerhedsrepræsentantstatus, at (A) har flyttet arbejdssted og fortsat gør tjeneste i henhold til den indgåede aftale, og at (A) ikke har fremsat indsigelser i det fagretlige system. Kommunen konkluderer at alle sagens parter har handlet i overensstemmelse med aftalens ordlyd, og henviser i den forbindelse end-

videre til ordvalget i et brev fra fagforening (F) af 23. august 2000.

Jeg kan ikke tiltræde kommunens opfattelse. Den omstændighed at de fastsatte vilkår blev efterlevet af sagens parter, og at (A)'s organisation ikke har indbragt sagen til behandling i det fagretlige system, indebærer ikke at vilkårene må anses for fastsat i en aftale der ikke er omfattet af forvaltningslovens regler om forvaltningsafgørelser. At sagens parter og den ansattes organisation handler på den angivne måde, kan foreligge både i tilfælde hvor der er tale om en forvaltningsafgørelse som er omfattet af reglerne i forvaltningsloven, og i andre tilfælde. Endvidere henvises der til at (A) har givet udtryk for at aftalen kun kom i stand fordi hun mente at hun var i en situation hvor kommunen under alle omstændigheder ville gennemføre forflyttelsen. I brev af 7. marts 2001 til mig har (A) således anført at aftalen med Ålborg Kommune alene blev indgået fordi kommunen 'ikke var til at hugge eller stikke i', og at hendes helbred på daværende tidspunkt desværre ikke kunne klare at sagen blev indbragt til behandling i det fagretlige system.

Den omstændighed at der i brevet af 23. august 2000 fra fagforening (F) anvendes vendingen 'en aftalt overflytning', kan heller ikke tillægges betydning i forbindelse med bedømmelsen af om der forelå en afgørelse i forvaltningslovens forstand. I dette ordvalg ligger der ikke en stillingtagen til spørgsmålet om hvorvidt aftalen var omfattet af lovens regler om forvaltningsafgørelser, og dette spørgsmål blev heller ikke i øvrigt omtalt i brevet som alene drejede sig om nogle praktiske detaljer i forbindelse med de fastlagte vilkår. Heller ikke det forhold at kommunen var af den opfattelse at kommunen hverken ved tjenestebefaling eller afgørelse ensidigt kunne have truffet beslutning om at (A) skulle forflyttes – hvilket af Ålborg Kommune er fremhævet til støtte for at der

ikke forelå en forvaltningsafgørelse – kan medføre at aftalen ikke er omfattet af forvaltningslovens regler om forvaltningsafgørelser. Den omstændighed at en afgørelse ikke har tilstrækkelig hjemmel, udelukker ikke at der foreligger en afgørelse som er omfattet af lovens regler. Jeg vender tilbage til dette forhold nedenfor under pkt. 2.

Efter såvel min tilendebragte undersøgelse af ovennævnte sag om afskedigelse af en overenskomstansat ved aftale som efter en gennemgang af Ålborg Kommunes brev af 30. september 2002 må jeg således fastholde min foreløbige opfattelse hvorefter forflyttelsen af (A) var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Da det som nævnt må give anledning til betydelig tvivl om en ansat i forbindelse med en fratrædelsesaftale kan give afkald på at påberåbe sig mangler ved myndighedens afgørelse, må det antages at det på tilsvarende måde må anses for tvivlsomt om en ansat kan give afkald på at påberåbe sig mangler ved en myndigheds afgørelse om forflyttelse. Herefter, og da Ålborg Kommune ikke har gjort gældende at (A) har givet afkald på den her nævnte måde, har jeg ikke ment at der var tilstrækkeligt grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af dette spørgsmål.

På baggrund heraf, og da Ålborg Kommune ikke har fremlagt nye oplysninger eller synspunkter om disse forhold, fastholder jeg endvidere min foreløbige opfattelse hvorefter Ålborg Kommunes parts-høring af (A) ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 19 og reglen om udvidet partshøringspligt, og at kommunens begrundelse ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 24. På grund af den betydelige tvivl om retstilstanden mener jeg dog ikke at have tilstrækkelig grundlag for at udtale min opfattelse som en egentlig kritik af kommunen. Spørgsmålet om be-

grundelse vender jeg tilbage til nedenfor under pkt. 3.

2. Legalitetsprincippet og vejledningspligt

Ålborg Kommune meddelte (A) i brev af 17. marts 2000 at kommunen agtede at indgå en frivillig aftale med hende om ændring af hendes tjenestested. Endvidere fremgik det af brevet at alternativet til indgåelse af en frivillig aftale var at kommunen ville træffe en beslutning om ændret tjenestested.

Også af mødereferatet af 7. april 2000 fremgår det at Ålborg Kommune på forhandlingsmødet den 6. april 2000 oplyste at hvis der ikke blev indgået en frivillig aftale i sagen, ville kommunen træffe en beslutning om ændret tjenestested.

På baggrund heraf lægger jeg til grund at Ålborg Kommune på daværende tidspunkt – hvis der ikke blev indgået en aftale i sagen – agtede at træffe en beslutning hvorefter (A)'s tjenestested skulle ændres.

I brev af 30. september 2002 til mig har Ålborg Kommune anført at det var kommunens opfattelse at der ikke i fuldt fornødent omfang forelå tvingende årsager som kunne begrunde en flytning af (A). Videre har Ålborg Kommune anført i brevet at løsningen af sagen således forudsatte at (A) og kommunen indgik en aftale da kommunen hverken ved afgørelse eller tjenestebefaling kunne gennemføre løsningsforslaget ensidigt.

Jeg lægger herefter til grund at det var Ålborg Kommunes opfattelse at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at kommunen ensidigt kunne gennemtvinge en ændring af (A)'s tjenestested.

Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten at forvaltningens virksomhed skal have lovhjemmel, det vil sige at den skal være legitimeret i lov eller anden anerkendt retskilde. Dette legalitetsprincip skal bl.a. sikre at forvaltningens indgreb i forhold til borgerne sker på bag-

grund af normer der på forhånd er formuleret. I almindelighed skærpes kravene til hjemmel for forvaltningens virksomhed når der er tale om mere dybtgående indgreb over for borgerne. Der henvises i den forbindelse til Jens Garde mfl., *Forvaltningsret*, almindelige emner, 3. udgave (1997), s. 131ff, og Bent Christensen, *Forvaltningsret: opgaver, hjemmel, organisation*, 2. udgave (1997), s. 104ff.

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

‘§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.’

Den vejledningspligt som påhviler forvaltningsmyndigheder efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, udløses ved at en part i en afgørelsessag retter henvendelse til myndigheden, men herudover påhviler der forvaltningsmyndigheder en mere vidtgående pligt til af egen drift at vejlede parten om forhold af betydning for dens retsstilling. Der henvises i den forbindelse til Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret: retssikkerhed, proces, sagsbehandling* (2001), s. 258ff.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, 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.

Myndighedernes vejledning af borgerne skal naturligvis være i overensstemmelse med sandheden og sagens faktiske og retlige omstændigheder, og dette forbud mod at afgive urigtige eller vildledende oplysninger gælder ikke kun i forbindelse med vejledning af borgerne. Af en betænkning om fagligt-etiske principper i offentlig administration udarbejdet i 1993 af DJØF's fagligt-etiske arbejdsgruppe fremgår bl.a. følgende, s. 147:

‘Sandhedspligten i den offentlige forvaltning

...

Udgangspunktet er enkelt. Den offentligt ansatte må ikke, bevidst eller uagtensomt, videregive oplysninger, der er urigtige eller, eventuelt på grund af fortællinger, vildledende, eller medvirke til, at andre gør det.

Denne forpligtelse til sandhed følger af tjenesteforholdet, og pligten gælder derfor principielt i alle forhold, hvor de pågældende optræder i deres egenskab af offentligt ansatte. Sandhedspligten gælder således i forhold til andre offentligt ansatte, ministre, kommunalpolitiske organer, Folketinget, Folketingets Ombudsmand og de kommunale tilsynsmyndigheder. Og den gælder i forhold til organisationer, borgere, pressen og offentligheden i al almindelighed.’

Alle offentligt ansatte er således underlagt en sandhedspligt og må som følge heraf ikke afgive urigtige eller vildledende oplysninger. Til illustration kan jeg nævne to sager som ombudsmanden tidligere har undersøgt. I den ene sag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1986, s. 99ff*, kritiserede ombudsmanden Landsbrugsministeriet idet det var ombudsmandens opfattelse at ministeriet måtte have været klar over at en borger havde misforstået retstilstanden på bestemt et område. I stedet for at vejlede borgeren om retstilstanden tydede oplysningerne i sagen på at ministeriet bevidst havde holdt borgeren i uvidenhed om vedkommendes rettigheder. I den anden sag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 598ff*, kritiserede jeg en kommune fordi kommunen fortiede og benægtede eksistensen af to dokumenter i en sag i forbindelse med kommunens behandling af en begæring om aktindsigt i sagen.

Som anført lægger jeg til grund at Ålborg Kommune var af den opfattelse at

der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at kommunen ensidigt kunne gennemtvinge en ændring af (A)'s tjenestested, og at kommunen alligevel – hvis der ikke blev indgået en aftale i sagen – agtede at træffe en beslutning hvorefter (A)'s tjenestested skulle ændres.

Det er min opfattelse at Ålborg Kommune ved at meddele (A) at kommunen – hvis der ikke blev indgået en aftale i sagen – agtede at træffe en beslutning om ændring af hendes tjenestested, og ved at fortie at kommunen ikke selv mente at have tilstrækkelig hjemmel hertil, lagde et utilbørligt pres på (A). Det i (A)'s brev af 7. marts 2001 til mig anførte hvorefter aftalen blev indgået fordi Ålborg Kommune 'ikke var til at hugge eller stikke i', efterlader det indtryk at det var kommunens pres der var den væsentligste årsag til at hun accepterede at indgå aftalen.

Når en myndighed tager stilling til hvilke handlemuligheder den har i en given situation, skal den udelukke de muligheder som indebærer en overtrædelse af lovgivningen. Derfor er det kritisabelt at Ålborg Kommune – hvis det ikke lykkedes at opnå en aftale med (A) og hendes organisation – agtede at træffe en beslutning som kommunen ikke selv mente havde tilstrækkelig hjemmel. Desuden er det overordentlig kritisabelt at kommunen lagde et utilbørligt pres på (A) for at formå hende til at acceptere forflyttelsen, og at kommunen i den forbindelse tilsidesatte sin forpligtelse til at yde (A) korrekt og relevant vejledning.

Den omstændighed at Ålborg Kommune har udbetalt (A) en godtgørelse for afgivelsen af hendes status som sikkerhedsrepræsentant, er uden betydning i denne forbindelse. En myndighed kan ikke sætte sig ud over de nævnte regler i lovgivningen ved at udbetale den berørte borger en pengeydelse.

3. Konklusion

Det er sammenfattende min opfattelse at forflyttelsen af (A) var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Som følge heraf er det min opfattelse at Ålborg Kommunes partshøring af (A) ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 19 og reglen om udvidet partshøringspligt, og at kommunens begrundelse ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 24. På grund af den betydelige tvivl om retstilstanden mener jeg dog ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at udtale min opfattelse som en egentlig kritik af kommunen. Jeg finder det kritisabelt at Ålborg Kommune – hvis det ikke lykkedes at opnå en aftale med (A) og hendes organisation – agtede at træffe en beslutning som kommunen ikke selv mente havde tilstrækkelig hjemmel, ligesom jeg finder det overordentlig kritisabelt at kommunen lagde et utilbørligt pres på (A) for at formå hende til at acceptere forflyttelsen, og at kommunen i den forbindelse tilsidesatte sin forpligtelse til at yde (A) korrekt og relevant vejledning.

I min foreløbige redegørelse anførte jeg at det var min foreløbige opfattelse at jeg havde grundlag for at henstille at Ålborg Kommune meddelte (A) en begrundelse for forflyttelsen der opfylder forvaltningslovens krav hertil. Som anført i min foreløbige redegørelse medfører begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24 bl.a. at en begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, og en angivelse af de hovedhensyn som myndigheden har tillagt vægt ved den skønmæssige afvejning. Disse elementer i begrundelseskravet forudsætter at den pågældende myndighed selv er af den opfattelse at der er hjemmel til at træffe den pågældende afgørelse. Da Ålborg Kommune efterfølgende har oplyst at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at kommunen kunne gennemtvinge en ændring af (A)'s tjenestested, er denne forudsætning ikke opfyldt.

Desuden må retstilstanden som nævnt give anledning til betydelig tvivl, og der er således ikke det fornødne sikre grundlag for at fastholde henstillingen. Jeg har derfor meddelt Ålborg Kommune at jeg ikke henstiller at kommunen genoptager sagen med henblik på at meddele (A) en begrundelse for forflyttelsen der opfylder forvaltningslovens krav hertil.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.”

NOTER: (*) FOB 1986, s. 99, FOB 1990, s. 22, 363 og 494, FOB 1992, s. 238, FOB 1993, s. 144, 177 og 348, FOB 1994, s. 169, FOB 1998, s. 139, 423 og 491, FOB 2000, s. 96, og FOB 2001, s. 598.

19-2. Ungdomsskoleinspektørs fratræden og overgang til anden stilling

Uansøgt afskedigelse. Advarselsbegrebet

Ansættelses- og arbejdsret 1.2 – 8. – Forvaltningsret 1121.1 – 1133.1 – 1133.2 – 1134.3 – 114.1 – 115.4 – 11.9 – 2.2.

En ungdomsskole udarbejdede en arbejdspladsvurdering der viste at der var alvorlige problemer med det psykiske arbejdsmiljø på skolen. Som arbejdsgiver indledte kommunen en undersøgelse af om der var grundlag for personaleretlige foranstaltninger over for ungdomsskoleinspektøren hvis ledelsesstil blev kritiseret.

Ungdomsskoleinspektøren fik indskærpet at hun ville blive indstillet til afskedigelse hvis ikke der skete væsentlige ændringer i ledelsesstilen.

På baggrund af resultatet af en spørgeskemaundersøgelse blandt de ansatte på ungdomsskolen blev ungdomsskoleinspektøren senere meddelt at hun ville blive indstillet til afskedigelse. Inden havde kommunen dog meddelt at hun kunne forhindre afskedigelsen ved selv at sige op. Afskedigelsen blev ikke gennemført da ungdomsskoleinspektøren efter eget forslag blev ansat i en konsulentstilling i kommunen. Denne stilling var uden ledelsesbeføjelser og tidsbegrænset således at den ophørte et år før hun ville være gået på pension.

Ombudsmanden udtalte at indskærnelsen havde karakter af en "diskretionær advarsel" som var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Inspektøren skulle derfor have været partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 og ud fra den ulovbestemte retsgrundsætning om udvidet partshøring. God forvaltningsskik kunne også begrunde partshøring i denne forbindelse.

Ombudsmanden mente at ungdomsskoleinspektørens fratræden fra sin stilling og tiltrædelse af stillingen som konsulent i relation til oplysningsgrundlaget, herunder partshøring, burde have været betragtet som en sag om uansøgt afskedigelse. Kommunen burde således, inden den stillede inspektøren over for valget mellem om hun selv ville sige op eller blive indstillet til afskedigelse, have oplyst sagen tilstrækkeligt til at kunne vurdere om hun kunne afskediges uansøgt fra stillingen, herunder have foretaget partshøring.

Ombudsmanden kritiserede kommunens sagsbehandling på flere andre punkter, herunder manglende overholdelse af notatpligten, makulering af dokumenter og håndteringen af aktindsigtsbegæringer fra ungdomsskoleinspektøren. (J.nr. 2000-2770-801).

Det fremgår af sagens akter at A den 1. september 1974 blev ansat som viceinspektør ved X Kommunale Ungdomsskole. Den 1. august 1980 blev hun ansat som ungdomsskoleinspektør ved skolen. Hun blev ansat som tjenestemand, og hendes ansættelsesområde omfattede kommuner i Københavns Amtsrådsreds, herunder Københavns Amtskommune.

I efteråret 1998 skulle ungdomsskolen ef-

ter pålæg fra X Kommunes Skole- og Kulturforvaltning gennemføre en arbejdspladsvurdering (APV). I den forbindelse fremsendte forvaltningen noget materiale til brug for undersøgelsen, bl.a. en vejledning og nogle skemaer. A valgte som leder af ungdomsskolen at delegerede ansvaret for undersøgelsens gennemførelse til en sikkerhedsgruppe bestående af souschef B som repræsentant for ledelsen og pædagogisk medhjælper (...)

som repræsentant for lærerne.

I brev af 6. oktober 1998 bad B medarbejderne på ungdomsskolen om at give oplysninger til brug for udarbejdelsen af APV. Han skrev bl.a. følgende i brevet:

”Ved udarbejdelse af en *arbejdspladsvurdering* for 1998 har sikkerhedsgruppen brug for Jeres medvirken.

Vi vil bede Jer vurdere Jeres egen arbejdsplads gennem en afkrydsning af vedlagte skema, hvis I sætter kryds i kolonne 2 eller 3 bedes I venligst beskrive problemerne uddybende på hjælpeskema A.

Skemaet har 6 afsnit

1. Checkliste for fysiske forhold
2. Checkliste ergonomiske forhold
3. Checkliste tekniske hjælpemidler
4. Checkliste stoffer og materialer
5. Checkliste psykiske forhold
6. Checkliste sikkerhedsudstyr og andet samt hjælpeskema A.”

Skemaerne der fulgte med brevet, var udformet sådan at man ved forskellige forhold kunne sætte kryds i 3 rubrikker: 1) ingen problemer/ikke relevant, 2) problemer der løses straks, 3) problemer der skal beskrives på skema A. Der var således lagt op til at man hvis man mente der var større problemer, ikke blot skulle benytte afkrydsning, men beskrive problemet nærmere på et særskilt skema. Et af skemaerne der skulle udfyldes, angik de psykiske arbejdsforhold. Afleveringsfristen for skemaerne var sat til den 23. oktober 1998.

Den 25. november 1998 orienterede B Sikkerhedsudvalget for Skole- og Kulturområdet i X Kommune v/D om at ungdomsskolens sikkerhedsgruppe desværre ikke havde modtaget tilstrækkeligt mange besvarelser retur til at kunne udarbejde APV-vurderingen. B oplyste at man ville rette fornyet henvendelse til medarbejderne.

Den 8. februar 1999 blev der holdt møde i sikkerhedsudvalget for skole- og kulturområdet. APV 1998 indgik som punkt 2 på dagsordenen. Af referatet fra mødet fremgår at ungdomsskolen havde svaret at man ikke

havde modtaget tilstrækkeligt mange tilkendegivelser fra medarbejderne til at kunne udfylde APV-skemaerne.

A skrev den 3. maj 1999 til B og bad om en redegørelse i anledning af at B havde fortalt hende at B og (...), i forbindelse med de svar der var indkommet fra medarbejderne, havde holdt møde, først med D fra sikkerhedsudvalget for skole- og kulturområdet og herefter med Kulturdirektør C. Baggrunden herfor var at svarene angiveligt entydigt viste en utilfredshed med arbejdsforholdene på ungdomsskolen. B skrev den 4. maj 1999 [fejlagtigt dateret d. 4. februar 1999; min bemærkning] følgende:

”Som et led i udarbejdelse af en Arbejdspladsvurdering-98 for Ungdomsskolen iværksatte sikkerhedsgruppen en spørgeskemaundersøgelse med anvendelse af skemaerne og vejledning fra Sikkerhedsudvalget for skole- og kulturforvaltningen.

Undersøgelsens svar og reaktioner gav anledning til, at sikkerhedsgruppen vurderede, at det var nødvendigt at konsultere sikkerhedskonsulent (D).

Sikkerhedsgruppen havde møde med (D) d. 8.4.1999.

På baggrund af sikkerhedsgruppens orientering fandt (D) det tilrådeligt, at jeg orienterede kulturdirektør (C).

Jeg kontaktede herefter (C) med henblik på en samtale.

(C) indbød til en samtale d. 29. april 1999 kl. 9.00.

(C) ønskede, at afdelingsleder (...) også deltog i samtalen.

(...) og undertegnede blev ved mødet bedt om at orientere om ungdomsskolens forhold.”

Formanden for sikkerhedsudvalget for skole- og kulturområdet, E, udsendte den 1. juni 1999 et brev til bl.a. ungdomsskolen vedrørende opfølgning på APV. Det blev i brevet oplyst at ansvaret for at følge op på APV-arbejdet lå hos ledelsen af den enkelte institution i et samarbejde med skole- og kulturforvaltningen.

På et kontormøde i ungdomsskolen den 3. juni 1999 orienterede B om at APV ville blive behandlet på et særligt møde hvor alle der havde modtaget skemaer, ville blive indkaldt. Der ville på mødet være såvel en skriftlig som en mundtlig redegørelse for undersøgelsen.

Den 6. juni 1999 skrev A til E i anledning af brevet af 1. juni 1999. A anførte bl.a. følgende:

"Her på Ungdomsskolen har der hersket stor usikkerhed om, hvad der er svaret af de adspurgte og hvorledes svarene er tolket og bragt videre. Undersøgelsens svar skulle jo være anonyme, hvilket er umuligt på så lille en arbejdsplads, hvor alle kender alles håndskrift.

Sikkerhedsgruppen består af souschef (B) og lærer/PM (...), og hverken jeg eller andre medarbejdere har kunnet få noget at vide fra dem om undersøgelsen – og hvad der er svaret og om der ligger – eller kommer til at ligge – en rapport.

Sidst spørgsmålet var på dagsordenen den 2. ds. på et internt møde, nægtede sikkerhedsrepræsentanterne at udtale sig og udsatte punktet til et ikke nærmere fastsat tidspunkt. Adspurgt svarede de, at de mente, de nok kunne nå det i år!

At der er kommet referat fra SU er jeg ikke gjort bekendt med og jeg ved heller ikke, om Ungdomsskolens skemaer/svar er omfattet af referatet.

Jeg har kun fået at vide af min souschef, at INGEN af mine medarbejdere ønsker at/tør arbejde sammen med mig. Et udsagn han har gentaget over for (...) [viceskoledirektør i (X) Kommune; min bemærkning], mens jeg hørte på. Hans oplysninger skulle bygge på APV-skemaerne, som hverken han eller den anden sikkerhedsrepræsentant vil diskutere.

Men han har dog – efter skriftlig anmodning fra mig – fortalt, at sikkerhedsgruppen har haft møde med konsulent (D) og at han selv og en afdelingsleder har været hos kulturdirektør (C).

Ingen synes at vide nøjagtigt hvad hvem har sagt videre, og undersøgelsen er omgærdet af hemmelighedskræmmeri og rygter. Det har været utroligt ubehageligt for mig – og står i fuldstændig modsætning til det jeg mener er målet med APV – nemlig at inddrage alle i forløbet og vurdering/ændringer.

Desuden ved jeg, at souschefens referater over for mig af, hvad alle adspurgte har sagt om mig – ikke passer med hvad de selv siger.

Så der er lagt op til nogle ubehagelige konfrontationer når og hvis der lukkes op."

E svarede den 8. juni 1999 A at sikkerhedsudvalget for skole- og kulturområdet ikke havde modtaget APV-skemaer fra ungdomsskolen. Udvalget havde derfor heller ikke foretaget sig noget eller draget nogen konklusioner vedrørende skolen.

Sikkerhedsgruppen på ungdomsskolen sendte den 18. juni 1999 APV 1998 til sikkerhedsudvalget for skole- og kulturområdet. Af vurderingen, der var dateret den 13. juni 1999, fremgik bl.a. følgende:

"APV-98

Til brug for udarbejdelse af Arbejdspladsvurdering for 1998 modtog sikkerhedsgruppen en vejledning og skemamateriale fra Sikkerhedsudvalget for Skole- og Kulturområdet.

Sikkerhedsgruppen besluttede at anvende sikkerhedsudvalgets skema ved udarbejdelse af arbejdspladsvurderingen.

Skemaet og et følgebrev og en returkuvert blev omdelt til de fuldtidsansatte lærere, rengøringsmedarbejderen, de administrative medarbejdere og ledelsen.

Sikkerhedsgruppen har nedenfor sammen draget besvarelsenerne af skemaets 6 afsnit.

...

5. Checkliste psykiske forhold.

En stor del af medarbejderne er vejet tilbage for at besvare spørgsmål vedrørende det psykiske arbejdsmiljø.

Dette er begrundet på forskellig måde, henholdsvis skriftligt i besvarelsen af spørgeskemaerne og/eller ved personlig hen-

vendelse til sikkerhedsgruppens medlemmer.

Den gennemgående tilkendegivelse fra medarbejdere/kolleger har været en utilfredshed med samarbejdet med lederen, men samtidig en frygt for lederen og evt. konsekvenser af, at man i den forbindelse tilkendegav en utilfredshed med det psykiske arbejdsmiljø.

...

Sikkerhedsgruppen har på baggrund af medarbejdernes tilkendegivelser vedr. 5. *Checkliste for psykisk arbejdsmiljø* konsulteret (X) Kommunes sikkerhedskonsulent (D).

Konklusion

...

Sikkerhedsgruppen vurderer, at den problemstilling, der opridses med medarbejdernes reaktion på spørgsmålene vedr. det psykiske arbejdsmiljø, gør, at der snarest må søges assistance vedrørende dette i sikkerhedsudvalget og Arbejdstilsynet."

Den 19. juni 1999 skrev A til E at hun var klar over at det var hende der som leder havde ansvaret for at tage hånd om problemer på ungdomsskolen i det omfang sådanne blev afdækket ved APV. Imidlertid mente hun ikke at det var muligt for hende at gøre dette idet hun havde problemer med at få oplysninger om APV-undersøgelsen. Hun skrev bl.a. følgende:

"Undersøgelsen er anonym, og jeg kan derfor ikke få at vide, hvad mine medarbejdere er så utilfredse med ved mig. (B) og lærer/PM (...) har kun undersøgt de fysiske forhold i Ungdomsskolens egne bygninger på (...) – og kun spurgt de 15 fastansatte folk på kontor og dagskolen – ikke de øvrige lærere, der bruger lokalerne og slet ikke de mange andre lærere, der underviser rundt om på skoler, i klubber m.m. men som jo i høj grad også er afhængige af kontor og ledelse. Men selv med den meget afgrænsede gruppes svar er der forhindringer. Dels har kun 12 svaret, dels har sikkerhedsgruppen lovet at svarene – som ifølge gruppen er både skriftlige og mundtlige – er anonyme.

Det eneste der er kommet frem er en skriftlig formulering om, at så vidt angår det psykiske, så er 'en stor del' utilfredse med lederen. Denne rapport er først skrevet den 13. juni og kommenteret til deltagerne den 14. juni – efter måneders anmodning om at få noget at vide om undersøgelsen.

Trods forsøg på at spørge ind til de konkrete punkter har hverken jeg eller andre fået noget at vide.

Undervejs har rygter om undersøgelsen svirret – og jeg har været indkaldt til (C) på baggrund af (B)'s m.fl.'s klager, d.v.s. vide-regivelse af utilfredsheder. Men JEG har på intet tidspunkt kunnet få noget konkret oplyst. Derimod har over halvdelen af de 15 personer, der har svaret/været spurgt, hver for sig – og nogle samlet – uopfordret sagt til mig, at de i hvert fald ikke har udtrykt utilfredshed med mig.

Nogle har med henvisning til formuleringen 'en stor del' bemærket, at 'det jo er et fortolkningsspørgsmål'. Nogle har endog over for mig udtrykt dyb frustration og mistillid over for sikkerhedsgruppens arbejde. Men da de samme mennesker til daglig skal være sammen med både mig og (B) har de ikke direkte ønsket at stå frem og sige det åbent. Så alle kan sidde med oplysninger og tolke – og retten til anonymitet forhindrer både en løsning og en evt. efterprøvning af, hvad der egentlig er sagt og skrevet.

At sikkerhedsgruppen – uden at involvere mig eller andre i hvad der konkret er utilfredshed med – nu ønsker at indkalde arbejdstilsyn m.m. – forekommer mig at være mere egnet til at grave grøfter og fastholde uenighed og lægge op til angreb (bagom ryggen) end på at gøre noget for at få utilfredsheden bragt frem og etablere et samarbejde, om at ændre forholdene. Jeg skal ikke undlade at bemærke, at der er uenigheder i ledelsen om forhold, som ikke burde berøre kontor og dagskole – men det lader til at det gør. Og (C)'s indkaldelse af (...) i forbindelse med klager – og ikke medarbejdersikkerhedsrepræsentant, tyder også på, at der be-

nyttes kommunikationskanaler og -former og tilbageholdelse af oplysninger på en måde, der direkte forhindrer åbent samarbejde. Så jeg kan ikke forbedre mig. Ikke forandre noget. Intet. For jeg har intet konkret formuleret grundlag.

Hvilken neutral og uvildig person kan udskrive svarene fra skemaerne, så jeg kan forholde mig til kritikken?

En direkte, ordret, neutral afskrift af svar må vel kunne fremskaffes?

Giv mig et godt råd – hvad gør jeg?”

E kvitterede den 20. august 1999 som formand for sikkerhedsudvalget over for ungdomsskolens sikkerhedsgruppe for modtagelsen af APV-vurderingen og oplyste at den ville blive forelagt udvalget på et møde i efteråret. Hun skrev samtidig følgende:

”...

Når jeg skriver til jer, skyldes det jeres konklusion vedr. det psykiske arbejdsmiljø, hvor I skriver, at I ud fra medarbejdernes reaktioner og problemets karakter vurderer, at I må søge assistance enten hos sikkerhedsudvalget eller Arbejdstilsynet.

Det er begrænset, hvad sikkerhedsudvalget helt konkret kan gøre i den foreliggende situation; Arbejdstilsynet kan naturligvis kontaktes, men sådan som jeg læser APV'en for Ungdomsskolen, er der er i realiteten tale om nogle alvorlige ledelsesmæssige problemer, som i første omgang bør søges løst med inddragelse af Ungdomsskolens leder og med bistand fra den forvaltningsmæssige ledelse – altså Skole- og Kulturforvaltningen.

Jeg har derfor videregivet jeres APV til viceskolelederen (...), og jeg vil foreslå jer at rette henvendelse til ham, så I i fællesskab forhåbentlig kan få problemerne belyst og bearbejdet.

Sikkerhedsudvalget vil blive orienteret om denne skrivelse.”

Den 23. august 1999 orienterede E A om hvad hun havde skrevet til sikkerhedsgruppen, og supplerede med følgende:

”...

Det synes at være en ulykkelig situation I er havnet i, og den kan formentlig kun løses i en fælles dialog mellem ledelse og medarbejdere, og dertil behøver I – så vidt jeg kan vurdere det – bistand, formidling og støtte fra forvaltningen. Derfor vil jeg også råde dig til at tage kontakt til (...), så der kan blive taget hul på sagen.

Jeg er da enig med dig i, at det er vanskeligt at gøre noget ved en kritik, hvis man ikke kender dens indhold. Vi kender ikke i sikkerhedsudvalget til de svar, der er indkommet vedr. det psykiske arbejdsmiljø i Ungdomsskolen. Vi kender APV-statusen, som er tilsendt sikkerhedsudvalget, og den går jeg ud fra, at også du som ansvarlig leder af Ungdomsskolen kender.

Forhåbentlig kan der snarest blive taget fat i problemerne til nytte for jer alle sammen i Ungdomsskolen.”

A orienterede den 10. oktober 1999 skole- og kulturforvaltningen om at hun den 12. november 1999 skulle opereres og have udskiftet sin hofte. Hun regnede med at skulle være indlagt i 5 dage og være sygemeldt i ca. 2-3 uger. Indlæggelsen blev imidlertid udskudt til den 25. november 1999.

I brev af 11. november 1999 indkaldte Kulturdirektør C A til en tjenstlig samtale den 17. november 1999 vedrørende hendes ”adfærd som leder af Ungdomsskolen”. Hun blev oplyst om at hun kunne medbringe en bisidder.

A mødte til samtalen den 17. november 1999 sammen med en bisidder fra Landsforeningen for Ungdomsskoleledere. Under samtalen redegjorde kulturdirektøren for ”de efter ledelsens opfattelse kritisable ledelsesmæssige forhold ved ungdomsskolen”. A fik udleveret et notat af 8. november 1999 udarbejdet af C om ledelsesforholdene på ungdomsskolen. Af notatet fremgår følgende:

”...

Som følge af den manglende fremsendelse rettede Sikkerhedsudvalget henvendelse til

Ungdomsskolen, og Skole- og Kulturforvaltningen tog kontakt til Ungdomsskolen. Det viste sig, at kommunens sikkerhedskordinator forud herfor af medarbejdere ved Ungdomsskolen var orienteret om problemer med arbejdspladsvurderingen vedr. det psykiske arbejdsmiljø.

Kulturdirektøren afholdt derefter 2 møder i maj og juni, hvori ungdomsskolens ledelse, afdelingslederen og de to sekretærer deltog. Her blev kulturdirektørens forventninger til samarbejdet og ledelsesforholdene klart formuleret. Med hensyn til samarbejdet på arbejdspladsen blev det præciseret, at det skulle være præget af hensyntagen, tillidsfuldhed, åbenhed i dialogen og klare opgavevaretagelser, ansvar og kompetencer. Med hensyn til ledelsesforholdene blev det understreget, at lederen af Ungdomsskolen har det overordnede ansvar for den daglige drift, udvikling af området og den økonomiske styring. Men også at ledelsesansvaret udføres i et tæt samarbejde med bestyrelsen, souschefen og de øvrige medarbejdere. Der forudsættes også her vilje og evne til åbenhed, kommunikation, klare opgavefordelinger, ansvar og kompetencer.

Kulturdirektøren angav en struktur for det fremtidige samarbejde i ledelsen, hvori bl.a. indgik regelmæssige kontormøder, hvor såvel ugeplan som mere langsigtet planlægning skulle være det centrale. Der var enighed om at afprøve denne model for planlægning, kommunikation og beslutning.

Ungdomsskolens ledelse blev ved et møde umiddelbart efter sommerferiens afslutning samtidig orienteret om, at arbejdet med at styrke ledelsesdelen og arbejdsklimaet ville blive fulgt op på den måde, at ledelse og medarbejdere ville blive interviewet i september og oktober 1999 med henblik på evt. justeringer og konkluderende overvejelser. Disse interviews ville blive gennemført af kulturdirektøren.

Den 13. juni 1999 fremsender Ungdomsskolen Arbejdspladsvurdering 1998. Om de

psykiske forhold hedder det: 'En stor del af medarbejderne (er) vejet tilbage for at besvare spørgsmål vedrørende det psykiske arbejdsmiljø.

Dette er begrundet på forskellig måde, henholdsvis skriftligt i besvarelsen af spørgeskemaerne og/eller ved personlig henvendelse til sikkerhedsgruppens medlemmer.

Den gennemgående tilkendegivelse fra medarbejdere/kolleger har været en utilfredshed med samarbejdet med lederen, men samtidig en frygt for lederen og evt. konsekvenser af, at man i den forbindelse tilkendegav en utilfredshed med det psykiske arbejdsmiljø.'

De gennemførte interviews

Der er i sept. og oktober gennemført interviews med Ungdomsskolens faste medarbejdere, dvs. ledelsen, souschefen, afdelingslederen, to sekretærer, tre pædagogiske medarbejdere, fem faste lærere og rengøringsassistenten. Samtalerne er gennemført som enkeltinterviews eller parvis efter den enkelte medarbejders eget ønske. Varigheden af hvert interview har været mellem 30 min. og 1½ time. Der er primært spurgt ind til ledelsesforholdene, ungdomsskoleinspektørens ledelsesstil og det psykiske arbejdsmiljø. Alle har haft lejlighed til at supplere med øvrige bemærkninger.

Det psykiske arbejdsmiljø

Det psykiske arbejdsmiljø på 'kontoret' opfattes af stort set alle som dårligt eller meget dårligt. Der gives udtryk for, at alle vogter på hinanden, at stemningen er trykket. Flere giver udtryk for, at især sekretærene har det meget hårdt og der udtrykkes forundring over at de finder sig i det. Stemningen er bedre og 'skuldrene nede', når lederen ikke er der. Flere angiver, at der nærmest er tale om psykisk terror fra lederens side, mens en enkelt udtrykker, at også lederen udsættes for psykisk terror. Stemningen er aldrig behagelig, når lederen er til stede, mener flere, og hovedparten af de pædagogiske medarbejdere og de faste lærere ønsker ikke

at komme på kontoret, hvis ikke det er nødvendigt.

Det angives af flere, at stemningen det seneste år er blevet dårligere. Der er forskellig opfattelse af, om det psykiske arbejdsmiljø er påvirket af de aktuelle interviews eller om det forhold, at der nu er fokuseret på de interne forhold har haft betydning. Atmosfæren karakteriseres fortsat som meget anspændt. En enkelt giver udtryk for at lederen gør sig mere umage nu, mens andre mener, at klimaet er blevet mere anspændt, siden arbejdspladsvurderingen blev fremsendt.

Kontorets personale, dvs. lederen, souschefen, afdelingslederen og de to sekretærer er alle stærkt påvirket af det dårlige klima. Dagligdagens opgaver løses på trods heraf. Flere angiver, at det er nødvendigt at hjælpe og støtte hinanden 'for at holde det ud'. Situationen karakteriseres som fastlåst.

Det gælder generelt, at utilfredsheden og belastningen med det psykiske arbejdsmiljø synes størst for dem, som arbejder på kontoret, mens lærerne og de pædagogiske medarbejdere godt registrerer det dårlige klima, men er mindre involveret heri og har bedre muligheder for at holde sig fri af problemerne. De pædagogiske medarbejdere har hovedparten af deres arbejde uden for Ungdomsskolen, og de faste lærere underviser primært i Ungdomsskolens heldagsforanstaltning. Hovedparten af de pædagogiske medarbejdere og lærere er markant tilfredse med, at de ikke nødvendigvis kommer på kontoret hver dag. En del af medarbejderne har en meget lang tjeneste ved Ungdomsskolen, mere end 20 år. Flere angiver, at de helst vil være i fred, og der har været så mange opslidende sager gennem årene. De passer deres arbejde, som de holder meget af.

Samarbejdet internt i ledelsen.

Der synes at være ganske alvorlige problemer internt i ledelsen på Ungdomsskolen. Der synes at være fastlagte arbejdsområder og kompetenceområder for såvel lederen som souschefen. Souschefen har eksempelvis ansvaret for eksamensafvikling, heldags-

skolen, samarbejdet med lærerne og Ungdomsskolens økonomi. Imidlertid synes ansvar og kompetence ikke at følges ad. Flere af de interviewede angiver, at lederen omgør beslutninger, tager udlagte opgaver tilbage, ændrer fastlagte kompetencer, således at der opstår uklarhed over, hvor ansvaret ligger og hvem der har opgaverne. Flere angiver uklar information som et betydeligt problem. Hovedparten af de interviewede angiver, at souschefen søger at få dagligdagen til at fungere, men det nævnes af flere, at han ikke har gennemslagskraft over for lederen. Souschefen er rar, ønsker at imødekomme alles ønsker, (hvilket han ikke bør, efter en enkelts udtalelse), men påtager sig for mange arbejdsopgaver og får ikke altid tingene færdige til tiden. Det bemærkes, at han har 'holdt' længe. Forholdet mellem souschef og leder er langt fra at være harmonisk. Flere har indtryk af, at lederen ikke respekterer souschefen, og at omvendt souschefen ikke ønsker at inddrage lederen, for ikke at få nej i de situationer, hvor der eksempelvis er afhandlet med lærerne. Indtrykket er, at alle væsentlige afgørelser skal forbi lederens bord, men at der er tilknyttet betydelig uforudsigelighed i lederens afgørelser.

Flere angiver, at den dårlige kommunikation i ledelsen er begrænsende eller som en enkelt udtrykker det, blokerende for Ungdomsskolens udvikling. Der kommer mange gode ideer, men de bliver sjældent ført ud i livet.

Lederens ledelsesstil.

Lederens ledelsesstil udsættes for massiv kritik og angives at være hovedårsagen til problemerne. Holdningen til lederen er meget ambivalent. Lederen kan være hyggelig og omsorgsfuld over for personalet og interesseret i deres familieforhold, angiver flere. Et mindretal af medarbejderne mener, at lederen er god, har visioner for Ungdomsskolen og er dygtig til at finde dygtige medarbejdere til Ungdomsskolen. En enkelt hæfter sig ved, at dette især gjaldt tidligere. Flere anfører, at lederen er god til at udtrykke øn-

sker og forhåbninger for Ungdomsskolens fremtid, men gennemfører det ikke i praksis.

Hovedparten af medarbejderne udtrykker, at de enten lever med lederens ledelsesstil eller tager særdeles stærkt afstand fra den. Den karakteriseres som uforudsigelig, lunefuld, byggende på manglende tillid. Flere karakteriserer lederen som enerådige, uden evne eller vilje til at uddelegere. Det anføres, at hun ikke giver folk arbejdsmæssigt råderum, men at hun 'blander' sig. Lederen overfuser medarbejdere, anfører flere. Flere angiver, at lederen er glemsom og hæfter sig ved, at hun tidligere havde mere styr på tingene. Af flere angives, at hun fordrejer beslutninger, og at hun ikke selv overholder de aftaler og regler der indgås, eksempelvis på møder.

Lederen vedstår gerne, at hun kan være skrap, og at hun stiller krav til sig selv og andre. Lederen er fuldt opmærksom på, at der er problemer på Ungdomsskolen og påpeger selv behovet for hjælp ude fra for at få dem løst.

Sammenfatning

De gennemførte samtaler og de afholdte møder i øvrigt godtgør, at der på Ungdomsskolen er tale om meget alvorlige problemer knyttet til det psykiske arbejdsmiljø, ledelsesforholdene og lederens ledelsesstil. Det psykiske arbejdsmiljø er under al kritik, hvilket ikke kan accepteres på en kommunal institution. De ledelsesmæssige vanskeligheder blokerer for den nødvendige dialog til medarbejderne, hvilket er uacceptabelt for skolens fornyelse og omstilling. Ledelsesstilen er uforenelig med en moderne ledelse, som bygger på personalets ressourcer og som samtidig er effektiv i forhold til den daglige drift og udvikling.

Der er meget delte meninger om, hvorvidt det har et formål at inddrage fremmed konsulentbistand med henblik på at gennemføre et forløb, som skulle forbedre forholdene. En del medarbejdere angiver, at situationen er så fastlåst, at det næppe har mening og at det er spild af tid.

Det må konstateres, at hovedparten af de interviewedes udsagn placerer lederen centralt, når årsagerne til problemerne skal søges. Det gælder både hvad angår det psykiske arbejdsmiljø og de ledelsesmæssige vanskeligheder."

A fik oplyst at hun kunne fremkomme med bemærkninger til notatet senest den 24. november 1999.

Af referatet af samtalen den 17. november 1999 fremgår at følgende på mødet blev besluttet/påpeget over for A:

" ...

Følgende skal ændres i (A)'s ledelsesmæssige adfærd:

Det daglige ledelsesarbejde skal være præget af:

- at uddelegere og indgå i dialog med medarbejdere
- at lede gennem åbenhed og tillid
- at udvise vilje og evne til at skabe et godt arbejdsklima

Der skal fastlægges og praktiseres:

- klare kompetencer i ledelsen og hos medarbejdere
- efterlevn af trufne beslutninger og indgåede aftaler i huset

Såfremt der efter kulturdirektørens vurdering ikke sker væsentlige ændringer af ledelsesforholdene og (A)'s ledelsesstil vil det medføre indstilling om afskedigelse.

Der følges løbende op i forhold til (A)'s ledelsesmæssige adfærd, første opfølgning efter 4 måneder fra dags dato."

Referatet blev underskrevet af de tilstedeværende som ud over A, hendes bisidder fra Landsforeningen for Ungdomsskoleledere og Kulturdirektør C var en medarbejder fra kommunens personale- og serviceafdeling.

I brev af 24. november 1999 skrev A til C at hun ønskede at indgå i en åben og konstruktiv dialog med henblik på at løse problemerne på ungdomsskolen. Hun oplyste at hun den 22. november 1999 havde afleveret et oplæg om ledelsesstrukturen på ungdomsskolen til B.

C skrev den 14. marts 2000 følgende til medarbejderne på ungdomsskolen:

"I efteråret 1999 gennemførte jeg interviews med ledelse og de medarbejdere, som har deres arbejdssted på (...). Baggrunden herfor er alle bekendt, og efterfølgende har jeg udarbejdet en sammenfatning af de rejste kritikpunkter, hvis indhold jeg tidligere mundtligt har orienteret ledelse og medarbejdere om.

Som alle er orienteret om har jeg tillige som følge af de rejste kritikpunkter haft en tjenstlig samtale med (A), og det er i den sammenhæng aftalt, at en række nærmere beskrevne forhold skulle ændres gennem ledelsesmæssige initiativer. Det er aftalt at efter en 4 måneders periode ville der blive fulgt op på disse initiativer.

Som led i denne opfølgning skal jeg anmode om, at ledelsen og de medarbejdere, som blev interviewet i efteråret udfylder vedlagte spørgeskema. Det er udformet på den måde, at forskellige synspunkter og meninger er udtrykt, hvorefter der er mulighed for at udtrykke sin grad af enighed eller uenighed på en femdel skala.

Skemaerne er fortrolige, idet den enkelte besvarelse ikke kommer til kendskab for andre end undertegnede. Derimod vil den efterfølgende sammenfatning af alles besvarelser herunder sammendrag af evt. bemærkninger, blive fremsendt til de personer, som har deltaget i interviews og spørgeskemaundersøgelsen, samt evt. til Økonomiudvalget.

Sluttelig skal jeg anmode om at de udfyldte skemaer fremsendes til undertegnede i lukket kuvert, så jeg har det i hænde senest d. 22. marts 2000."

Den 15. marts 2000 sendte A og souschef B nye stillingsbeskrivelser for nogle af medarbejderne på ungdomsskolen til C. Den 6. april 2000 sendte ledelsen et udkast til en ny plan for arbejds- og kompetencefordeling til ham.

Den 18. april 2000 blev A under en samtale med C orienteret om hvilke konklusioner

der kunne drages af spørgeskemaundersøgelsen. C tilkendegav at han agtede at indstille til økonomiudvalget at hun blev afskediget, men at en opsigelse fra hendes side ville standse en eventuel afskedigelsessag. Hun fik en frist til den 28. april 2000 til at melde tilbage til C.

Den 24. april 2000 bad A under henvisning til offentlighedsloven C om at udlevere kopier af de udfyldte spørgeskemaer til hende. Hun bad samtidig om at få indsigt i sin personalesag og øvrige sagsakter som vedrørte hendes sag.

C sendte den 26. april 2000 en sammenfatning af den del af besvarelserne der var sket ved afkrydsning, til medarbejderne på ungdomsskolen. I et notat af 2. maj 2000 sammenfattede C resultatet af spørgeskemaundersøgelsen således:

"I forbindelse med afvikling af spørgeskemaundersøgelsen blev der udsendt skemaer til de ledere og medarbejdere ved Ungdomsskolen, som havde deltaget i efterårets interviews. 13 personer ved Ungdomsskolen er omfattet heraf, og alle har besvaret spørgeskemaet. Heraf har 8 afgivet supplerende bemærkninger.

Et mindretal af personerne udtaler sig generelt positivt om udviklingen. Der tales om, at lederen har gjort sig umage for i det daglige at lytte, forklare og tage sig tid til evt. drøftelser. En enkelt hæfter sig ved at åbenheden er blevet større, men også at enkelte i personalet er negative over for lederen og dennes bestræbelser. Det udtrykkes i den forbindelse, at de pågældende fortsat har et godt forhold til lederen, ligesom tilfældet var på interviewtidspunktet.

En enkelt konstaterer, at det er svært at vende 'skuden', men mener at der er synlige tegn på, at med tiden og efter en fælles indsats, vil det blive rigtig godt. Vedkommende fremhæver det store arbejde med at udarbejde kompetenceplan.

Hovedparten af de afgivne bemærkninger angiver, at arbejdsklimaet ikke er blevet bedre, flere understreger at det tværtimod er

værre. Kompetenceplanen vurderes af flere som helt uanvendelig og det konstateres, at den er udarbejdet meget sent og i en totalt lukket proces. En enkelt udtrykker, at lederen ikke har vist reel vilje til at ændre på tingenes tilstand.

Det nævnes af flere, at beslutninger træffes meget centralt, og med manglende information. Også at beslutninger undergraves og ændres trods aftaler på møder."

Den 3. maj 2000 sendte C kopi til A af de udfyldte spørgeskemaer med undtagelse af de skriftlige bemærkninger som var anført på skemaerne. C henviste til at bemærkningerne kunne undtages fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3.

A henvendte sig herefter til advokat (...). Advokaten skrev den 4. maj 2000 til Kulturdirektør C at bemærkningerne efter hans opfattelse ikke kunne undtages med hjemmel i bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3. Han meddelte at A var part i sagen og dermed havde ret til aktindsigt i medfør af reglerne i forvaltningslovens kapitel 4. Han anmodede på den baggrund om at få tilsendt kopier af de besvarelser som var afgivet som led i spørgeskemaundersøgelsen.

Den 9. maj 2000 ringede C til advokat (...) i anledning af brevet af 4. maj 2000. Af advokatens notat vedrørende telefonsamtalen fremgår følgende:

"...

(C) oplyste, at han i første omgang havde undladt at give (A) kopi af de individuelle bemærkninger, fordi (A) i forbindelse med en lignende undersøgelse for et par år siden havde misbrugt tilsvarende oplysninger i politisk sammenhæng, på en måde som havde vakt megen uro og skabt store problemer inden for ungdomsskolen. Han befrygtede, at hvis han udleverede kopi af de individuelle bemærkninger, ville dette virke som en 'bombe' i ungdomsskolen til stor skade også for (A).

Bemærkningerne er håndskrevne, og en fotokopi vil derfor afsløre forfatterens iden-

titet for (A), også selvom navnet er overstreget.

Det samme ville i vidt omfang være tilfældet med hensyn til en afskrift, da der i flere tilfælde omtales konkrete episoder, som (A) selvsagt vil kunne genkende.

(C) hævdede, at de individuelle kommentarer havde været uden betydning for forvaltningens vurdering af sagen, som alene baserede sig på afkrydsningerne på spørgeskemaet. Denne statistiske del af undersøgelsen gav ifølge (C) fuldt tilstrækkeligt grundlag for en opsigelse af (A).

(C) understregede, at økonomiudvalget havde kompetencen i sagen, men at han selv arbejdede på at finde en blød løsning. Det var dog endnu for tidligt at sige, om dette var muligt.

(C) påpegede, at de gældende regler om fratrædelsesordninger m.v. ikke omfatter tjenestemænd, der er fyldt 67 år. Han havde dog mulighed for at tilbyde (A) en forøgelse af hendes pensionsalder på 1 år, som næsten ville bringe hende op på det niveau, hun maksimalt kunne opnå.

(C) gentog, at betingelserne for en diskretionær afskedigelse efter hans opfattelse klart var til stede. Han havde som alternativ foreslået (A), at hun selv kunne opsiges sin stilling med 6 måneders varsel.

Jeg svarede, at ingen af disse muligheder forekom mig særlig attraktive. Det var mit indtryk, at (A) ville slås for sin stilling, med de midler hun havde til rådighed, og at det derfor var væsentligt for hende at få belyst baggrunden for afkrydsningerne på spørgeskemaet gennem indsigt i de individuelle bemærkninger.

Jeg understregede, at jeg ikke havde noget forhandlingsmandat, men pegede på, at en forflyttelse til en konsulentstilling i andre lignende tilfælde havde vist sig en mulig løsning.

(C) svarede, at denne tanke naturligvis ikke var ham fremmed, men at han endnu ikke havde dækning for at fremsætte et tilbud af denne art.

Han vendte herefter tilbage til fotokopierne og gentog, at en udlevering på nuværende tidspunkt formentlig ville ødelægge muligheden for at finde en løsning i (A)'s interesse. Han ville gerne have yderligere et par dage til at arbejde videre med sagen og ville herefter vende tilbage telefonisk over for mig i slutningen af denne uge.

Henset til at dette ligger indenfor kommunens svarfrist i henhold til gældende lovgivning så jeg ingen betænkelighed ved at erklære mig indforstået hermed."

Den 10. maj 2000 sendte C kopi af de udfyldte spørgeskemaer til advokat F. I brev af 11. maj 2000 bekræftede C over for advokaten at fristen for en tilbagemelding fra A's side i relation til tjenesten på ungdomsskolen var udsat til den 15. maj 2000 kl. 13. I brev ligeledes af 11. maj 2000 blev A indkaldt til en tjenstlig samtale den 22. maj 2000 som opfølgning på samtalen den 17. november 1999.

Advokat F skrev den 12. maj 2000 til C at spørgeskemaundersøgelsen, så vidt han forstod, var en opfølgning på en APV som tidligere var blevet gennemført. Han bad på A's vegne om at få aktindsigt i de besvarelser/udtalelser som i forbindelse med APV'en var blevet afgivet af ledelse og medarbejdere ved ungdomsskolen. Samme dag sendte C advokaten kopi af APV-sammenfatningen/konklusionen dateret den 13. juni 1999.

A bad i brev af 15. maj 2000 skole- og kulturforvaltningen v/Kulturdirektør C om at få tilsendt det materiale som hendes advokat havde bedt om, nemlig besvarelserne eller udtalelserne som blev afgivet i forbindelse med APV 1998. A anmodede samtidig om dokumentation for C's bemærkninger til advokaten vedrørende den uro en tidligere aktindsigtsanmodning fra hende havde forvoldt nogle år tidligere.

Den 16. maj 2000 orienterede C de medarbejdere ved ungdomsskolen som havde deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, om at der var givet aktindsigt i de udfyldte besvarelser. Som begrundelse angav han at han

havde vurderet at en eventuel klage til tilsynsrådet ikke med sikkerhed ville give medhold i at oplysninger i spørgeskemaerne kunne tilbageholdes.

C skrev den 16. maj 2000 følgende til A:

" ...

Det er sikkerhedsgruppen ved den enkelte institution, som behandler sikkerheds-spørgsmål på baggrund af de for området gældende bestemmelser. Sikkerhedsgruppen vil almindeligvis bestå af institutionens leder og en medarbejder. På Ungdomsskolen har du valgt i en årrække at delegere denne ledelsesopgave til souschefen. Der påhviler dig som chef en forpligtelse til at være orienteret og følge op på sikkerhedsgruppens arbejde og indstillinger. Den seneste arbejdspladsvurdering er fremsendt til Sikkerhedsudvalget den 18. juni 1999, selve arbejdspladsvurderingen dateret den 13. juni 1999, er medarbejdere bekendt. Der foreligger ikke i sagen andre oplysninger omkring de angivne arbejdsmiljøspørgsmål, og Skole- og Kulturforvaltningen er ikke bekendt med, om sikkerhedsgruppen i det lokale arbejde har haft behov for at medarbejdere udfyldte interne arbejdsrapporter.

I forbindelse med en tidligere sag har synspunktet været nævnt for mig, at den ledelsesmæssige opfølgning skulle have givet anledning til uro.

Jeg benytter lejligheden til at understrege, at den tidligere sag i øvrigt på ingen måde har forbindelse til de aktuelle problemstillinger."

A's fagforbund, Z, anmodede i brev af 17. maj 2000 på A's vegne om at modtage kopi af samtlige bilag som lå til grund for APV'en dateret den 13. juni 1999. C refererede i brev af 18. maj 2000 til Z sit svar til A af 16. maj 2000 og skrev i øvrigt følgende:

"Jeg kan yderligere tilføje, at jeg har kontak- tet kommunens sikkerhedskonsulent (D) med henblik på om evt. oplysninger skulle være tilgængelige for hende og ikke Skole- og Kulturforvaltningen. Hun bekræfter over for for-

valtningen, at der ikke er tilgået hende oplysninger ud over den arbejdspladsvurdering, som tidligere er blevet sendt til (A).

Jeg kan supplerende oplyse, at den enkelte institutions sikkerhedsgruppe selv fastlægger sin arbejdsform med hensyn til arbejdet med APV, og at denne arbejdsform er forskellig fra institution til institution. De oplysninger som sikkerhedsgruppen videregiver til Sikkerhedsudvalget har form som en arbejdspladsvurdering, som inddrager de for området relevante forhold. Det er alene disse konkluderende betragtninger og henstillinger, som danner baggrund for den lokale opfølgning og arbejdet i Sikkerhedsudvalget. I den konkrete sag har den daværende formand for Sikkerhedsudvalget svaret sikkerhedsgruppen ved skrivelse af 20. august 2000 [skal være den 20. august 1999; min bemærkning], som er Ungdomsskolen bekendt og som vedlægges til orientering.

Den efterfølgende opfølgning på arbejdsmiljøbetingede forhold på Ungdomsskolen er, som det vil være Landsforeningen bekendt, blevet varetaget af undertegnede."

Fagforbund Z skrev den 22. maj 2000 til X Kommune, Skole- og Kulturforvaltningen at forbundet var blevet opmærksom på at den omhandlede APV var udarbejdet på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse dateret den 6. oktober 1998. Z genfremsatte på den baggrund sin aktindsigtsbegæring af 17. maj 2000. Z oplyste desuden at A havde meddelt at hun var indkaldt til en tjenstlig samtale den 22. maj 2000. Det var Z's opfattelse at samtalen burde udsættes indtil kommunen havde imødekommet kravet om aktindsigt.

I brev af 22. maj 2000 skrev C til A at hun, da hun var udeblevet fra en tjenstlig samtale samme dag, var indkaldt til en ny tjenstlig samtale den 23. maj 2000 som opfølgning på den tjenstlige samtale den 17. november 1999.

Den 22. maj 2000 skrev C følgende til Z som svar på den fornyede aktindsigtsansøgning:

"Som svar på foreningens fax af d.d. skal jeg henvise til skrivelsen af 18. maj 2000, i hvilken det understreges, at der ikke foreligger oplysninger i sagen, som uddyber den fremsendte arbejdspladsvurdering, dateret 13. juni 1999.

Jeg oplyser samtidig, at det er den enkelte institution, som selv tilrettelægger sit arbejde med arbejdspladsvurderingen, og at det alene er den fremsendte arbejdspladsvurdering, som gøres til genstand for arbejdet i Ungdomsskolens sikkerhedsgruppe og i Sikkerhedsudvalget. Evt. notater eller skemaer i den sammenhæng indgår ikke i den fremsendte arbejdspladsvurdering og er i øvrigt ikke omfattet af bestemmelserne om aktindsigt.

For yderligere at tydeliggøre dette forhold henvises til referat af møde i Sikkerhedsudvalget for Skole- og Kulturområdet, hvor det fremgår at Ungdomsskolen har svaret, at man ikke har tilstrækkeligt med tilkendegivelser fra medarbejderne på skolen til at kunne udfylde APV-skemaerne. Referatet er tilsendt Ungdomsskolen, men vedlægges til orientering.

Det forekommer bemærkelsesværdigt, at foreningen lægger dette til grund for en yderligere udsættelse af den tjenstlige samtale.

Da (A) udeblev fra den tjenstlige samtale d.d. skal jeg for god ordens skyld meddele, at (A) er indkaldt til tjenstlig samtale på undertegnedes kontor tirsdag den 23. maj 2000 kl. 13.00."

Den 23. maj 2000 blev den tjenstlige samtale gennemført. Af referatet fra samtalen fremgår følgende:

"...

På mødet den 17. november 1999 blev (A) meddelt, at der skulle ske ændring af hendes ledelsesmæssige adfærd. Se referat af 17. november 1999.

Såfremt der, efter kulturdirektørens vurdering, ikke skete ændring, ville det medføre indstilling om afskedigelse af (A).

Kulturdirektøren har vurderet sagen og mener ikke der er sket ændringer i den ledelsesmæssige adfærd, som måtte betinge et fortsat ansættelsesforhold.

Kulturdirektøren meddelte (A), at hun vil blive indstillet til afsked fra stillingen som leder af (X) Kommunes Ungdomsskole.

Begrundelsen for den påtænkte afskedigelse, er (A)'s ledelsesstil og ledelsesmæssige adfærd.

(A)'s bemærkninger:

(A) og bisidder fremsender bemærkninger til ovenstående til Kulturdirektøren således at disse er kulturdirektøren i hænde senest fredag den 26. maj 2000 kl. 12.00."

Samme dag, den 23. maj 2000, udarbejdede C et notat til økonomiudvalget hvori han indstillede at A blev afskediget. Han skrev følgende:

"Notat vedr. ungdomsskoleinspektør (A).

Skole- og kulturforvaltningen blev i forbindelse med arbejdspladsvurderingen for 1998 på Ungdomsskolen, afgivet 13. juni 1999, gjort opmærksom på, at medarbejdere ved ungdomsskolen tilkendegav en utilfredshed med samarbejdet med lederen, og samtidig gav udtryk for en frygt for lederen og evt. konsekvenser af, at man i den forbindelse tilkendegav en utilfredshed med det psykiske arbejdsmiljø.

Henvendelsen gav anledning til flere møder med ledelse og medarbejdere, hvor undertegnede i overensstemmelse med (X) kommunes personalepolitiske retningslinier opstillede en række forventninger og krav til samarbejdet, ledelsen og til kompetenceforholdene på Ungdomsskolen.

I efteråret 1999 blev samtlige ansatte med arbejdssted på (...) interviewet med henblik på at identificere problemernes dybde og mulighed for at løse de udtalte samarbejdsproblemer. Som konklusion herpå blev arbejdet notat af 8. november 1999 vedr. Ungdomsskolens ledelsesforhold. Heri udtrykkes en række stærkt kritisable forhold om det psykiske arbejdsmiljø på Ungdomsskolen, og der rejses i den forbindelse massiv

kritik af lederens ledelsesstil. Ledelsesstilen anføres generelt som hovedårsag til samarbejdsproblemerne på skolen.

(A) indkaldes efterfølgende til tjenstlig samtale den 17. november 1999. Af referatet fremgår, at der forventes ændringer i det daglige ledelsesarbejde ved uddelegering og dialog med medarbejdere, ledelse gennem åbenhed og tillid og udvisning af evne og vilje til at skabe et godt arbejdsklima. Hertil skulle der fastlægges klare kompetencer i ledelsen og hos medarbejdere og efterlevn af trufne beslutninger og indgåede aftaler i huset. Der gives 4 måneder til opfølgning heraf.

Efterfølgende inddrages undertegnede i rådgivning bl.a. omkring fastlæggelse af stillingsbeskrivelser og kompetenceforhold på Ungdomsskolen.

I marts udsendes spørgeskemaer til de personer, som blev interviewet i efteråret. Skemaet spørger ind til arbejdsmiljøspørgsmål og øvrige problemstillinger, som indgik i de opstillede krav ved den tjenstlige samtale. Medarbejdere og ledelse gives mulighed for supplerende bemærkninger, såfremt det ønskes.

Besvarelsenerne fra spørgeskemaundersøgelsen giver desværre ikke belæg for at antage, at der er en positiv udvikling i gang på Ungdomsskolen, og der synes ikke at være forhåbninger om at det kan ske.

Det er derfor med beklagelse, at jeg indstiller til Økonomiudvalget, at (A) afskediges diskretionært på de herom gældende vilkår."

Den 26. maj 2000 fremsatte A sine bemærkninger. Hun skrev at hun kunne være interesseret i en seniorstilling i kommunen med en tilknyttet konsulentfunktion, f.eks. vedrørende unge indvandreres indslusning i det danske samfund. Hun meddelte at stillingens funktionstid kunne være 2-2½ år med samme ansættelsesbetingelser som hun havde som ungdomsskoleinspektør.

Den 24. maj 2000 modtog økonomiudvalget i kommunen et brev dateret den 16. maj 2000 fra nogle medarbejdere ved ungdoms-

skolen. De skrev følgende:

"Ungdomsskolens arbejdspladsvurdering (APV'en) fra juni 1999 afslørede massive problemer omkring det psykiske arbejdsmiljø og konkluderede, at en nærmere undersøgelse af forholdene måtte foretages.

Umiddelbart efter – og hen over efteråret – blev der foretaget en række grundige undersøgelser inkluderende interviews med ledelsen, hele det administrative personale og samtlige lærere i heltidsundervisningen. Undersøgelsen påpegede, at der var alvorlige samarbejdsproblemer med ungdomsskoleinspektøren.

På et møde sidst på året med deltagelse af ledelsen og medarbejderne blev der stillet en række specifikke krav til såvel ledelse som det øvrige personale med henblik på en forbedring af tingenes tilstand. Der blev givet en periode på ca. 4 måneder til denne opgave.

En spørgeskemaundersøgelse ved prøveperiodens udløb – igen besvaret af ovennævnte personalegrupper – viste at et massivt flertal mente, at forholdene ikke var forandret – i hvert fald ikke til det bedre.

Det dårlige psykiske arbejdsmiljø har været en stor belastning i årevis. Når vi stadig er her på skolen, skyldes det såmænd at vi generelt er glade for vores arbejde og mener at Ungdomsskolen har mange kvaliteter og fremragende tilbud til de unge i (X), ligesom det indbyrdes samarbejde – lederen undtaget – fungerer fint. Vi er stadig glade for at være her.

Men vi finder, at den aktuelle samarbejdsituation på skolen er fuldstændig uacceptabel.

Vi forventer derfor en snarlig afklaring."

Advokat F bad den 26. maj 2000 på ny om aktindsigt i de besvarelser fra medarbejderne som lå til grund for udarbejdelse af APV 1998. Han henviste til at sikkerhedsgruppen i brevet af 6. oktober 1998 til medarbejderne havde oplyst at gruppen som grundlag for udarbejdelsen af APV anvendte det skema-materiale som gruppen havde modtaget fra

sikkerhedsudvalget for skole- og kulturområdet. Advokaten skrev samtidig at det fremgik af APV 1998 af 13. juni 1999 at nogle medarbejdere havde henvendt sig personligt til sikkerhedsgruppen vedrørende det psykiske arbejdsmiljø. Han bad på den baggrund samtidig om aktindsigt i de notater som sikkerhedsgruppens medlemmer havde gjort vedrørende de mundtlige tilkendegivelser fra medarbejderne.

Skole- og kulturforvaltningen v/C svarede den 29. maj 2000 advokaten således:

"Som svar på Deres fax af 26. maj 2000, i hvilket De endnu engang efterspørger baggrundsoplysninger for Ungdomsskolens arbejdspladsvurdering 1998, skal jeg henvise til tidligere besvarelse, hvoraf det fremgår, at der ikke eksisterer skriftligt materiale, herunder udfyldte skemaer og notater. Uagtet spørgsmålet om evt. notatpligt, som nævnt i Deres fax, eksisterer der ikke i sagen noter til yderligere belysning af det interne arbejde med arbejdspladsvurderingen.

Det er sikkerhedsgruppen ved den enkelte institution, som selv tilrettelægger arbejdet med arbejdspladsvurdering. Det gælder også fremgangsmåder og procedurer. Evt. baggrundsmateriale, som evt. måtte være anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af arbejdspladsvurderingen er uden betydning for denne. Det er som jeg tidligere har anført alene arbejdspladsvurderingens konklusioner, som danner baggrund for den lokale opfølgning og arbejdet i sikkerhedsudvalget.

Selve arbejdspladsvurderingen er tidligere fremsendt."

På et møde den 29. maj 2000 i økonomiudvalget blev det besluttet at bemyndige borgmesteren til at forhandle en seniorstilling. Den 30. maj 2000 blev A af borgmesteren og kommunaldirektøren indkaldt til et forhandlingsmøde den 14. juni 2000 vedrørende seniorstillingen.

Advokat F vendte i brev af 8. juni 2000 på ny tilbage til spørgsmålet om aktindsigt. Han skrev bl.a. følgende:

"Uanset hvorledes det måtte forholde sig med sikkerhedsgruppens adgang til selv at tilrettelægge sit arbejde, er det dog en kendsgerning, at den konkrete undersøgelse er foretaget på grundlag af en vejledning og et skemamateriale udarbejdet af sikkerhedsudvalget for skole- og kulturområdet. Jeg modtager gerne en kopi af vejledningen.

Sikkerhedsgruppens arbejde er selvsagt tillige reguleret af almindelige forvaltningsretlige regler og principper.

Sikkerhedsgruppen har både i sin udtalelse og i sin konklusion udtrykkelig henvist til en række skriftlige besvarelser og mundtlige tilkendegivelser fra medarbejdere ved ungdomsskolen som det direkte grundlag for vurderingens resultat. Hvis sikkerhedsgruppen/sikkerhedsudvalget/skole- og kulturforvaltningen ikke er i stand til at dokumentere indholdet af disse skriftlige og mundtlige udsagn, vil det stride mod grundlæggende forvaltningsretlige og retssikkerhedsmæssige principper at tillægge arbejdspladsvurderingen betydning ved den aktuelle sagsbehandling.

Derved bortfalder tillige grundlaget for opfølgningen i dette forår.

...

Under den sidste måneds drøftelser har De ved nogle lejligheder nævnt, at (A) i forbindelse med en tidligere sag skulle have begæret aktindsigt og senere udnyttet de herved fremkomne oplysninger på en måde, som havde skabt berettiget uro og ængstelse blandt de ansatte ved ungdomsskolen. De nævnte tillige, at disse begivenheder lå før Deres ansættelse i (X) Kommune, og at Deres kendskab til forholdet således var andenhånds.

I Deres telefax af 16. maj 2000 til ungdomsskoleinspektøren har De som svar på (A)'s anmodning om dokumentation for disse beskyldninger henvist til, at *'synspunktet har været nævnt for mig, at den ledelsesmæssige opfølgning skulle have givet anledning til uro.'*

Rækkevidden af denne udtalelse er selvsagt vanskelig at vurdere, men (A) har for

god ordens skyld bedt mig understrege, at hun aldrig tidligere på noget tidspunkt i sin mangeårige ansættelse har opnået eller begæret aktindsigt i nogen sag.

De refererede beskyldninger må således betegnes som grundløse."

Skole- og kulturforvaltningen v/C svarede den 14. juni 2000 bl.a. følgende:

"I Deres fax af 8. juni 2000 anmoder De om kopi af det vejledende materiale, som af (X) Kommune stilles til rådighed for arbejdspladsvurderinger. Som jeg tidligere har anført, er der tale om et vejledende materiale, som de forskellige institutioner bruger på forskellig vis. Som tidligere anført afsluttes de interne overvejelser i den lokale sikkerhedsgruppe normalt med en konkluderende arbejdspladsvurdering, som primært bruges i den lokale opfølgning, men som tillige fremsendes til Sikkerhedsudvalget. Sikkerhedsudvalget modtager normalt aldrig og anmoder ikke om institutionens interne materiale, bl.a. fordi det i sagens natur kan være fremkommet gennem meldinger fra et meget stort antal medarbejdere. Det har heller ikke været tilfældet for den aktuelle arbejdspladsvurdering.

Det vejledende materiale, som i øvrigt er alle ansatte på Ungdomsskolen bekendt, omfatter beskrivelse af såvel fysiske som andre forhold. Det vedlægges til orientering.

Som jeg tidligere har nævnt danner alene den konkluderende arbejdspladsvurdering udgangspunkt for det afdækkende og opfølgende arbejde, som siden er gennemført på Ungdomsskolen og som er afsluttet ved spørgeskemaundersøgelsen i marts 2000.

I forbindelse med den af Dem nævnte tidligere sag er det for mig oplyst, at det angiveligt skulle dreje sig om et forløb fra 1989, hvor firmaet (...) stod for et projekt på Ungdomsskolen, som bl.a. skulle have haft til formål at skabe et bedre arbejdsklima mellem ledelsen og medarbejdere på skolen. Der skulle heri indgå interviews med de implicerede, og det er angiveligt den ledelsesmæssige opfølgning herpå, som ligger til grund

for 'at synspunktet har været nævnt for mig, at den ledelsesmæssige opfølgning skulle have givet anledning til uro.'

Det indgår naturligvis ikke i mine vurderinger af den aktuelle sag, om der skulle være en indholdsmæssig forbindelse mellem opfølgningen af 1989-sagen og den fremsatte konklusion i arbejdspladsvurderingen 1998, idet den gamle sag som nævnt er helt uden interesse for selve opfølgningen af den aktuelle arbejdspladsvurdering.

Som jeg også tidligere har nævnt, har begrebet aktindsigt været omtalt i forbindelse med sagen fra 1989. Så vidt det efter så mange år kan vurderes, var der som nævnt tale om et internt forløb på Ungdomsskolen, som implicerede daværende medarbejdere og ledelse, og jeg medgiver, at aktindsigten i den forbindelse næppe har aktualitet, hvilket De også understreger i Deres fax."

Den 21. juni 2000 forelå et referat af drøftelserne den 14. juni 2000 vedrørende oprettelse af en seniorstilling til A. Heraf fremgår følgende:

"Efter anmodning fra ungdomsskoleinspektør (A) har mulighederne for overgang til en seniorstilling været drøftet og der er enighed om, at der etableres en seniorstilling på følgende vilkår:

Der oprettes en seniorstilling i henhold til den mellem KL og KTO indgåede rammeaftale om seniorpolitik.

Stillingen oprettes for perioden 1. august 2000 – 31. januar 2002.

Stillingen tilknyttes (...). Viceskoleledertøren er nærmeste overordnede.

Stillingens væsentligste opgaver er

- At medvirke til at der over for de 15-17årige ydes en forebyggende indsats – således at barrierer nedbrydes og frafaldet fra ungdomsuddannelserne mindskes. Dette gælder de flersprogede elever.
- Herunder
- At udbygge netværket til uddannelsesinstitutionerne
- At mødes med/planlægge med kontaktlærere og studievejledere

- At forestå en hurtig kontakt, når en ung er på vej til at afbryde sin uddannelse
- At være bindeled mellem den unge og de kommunale tilbud/myndigheder
- At medvirke ved udarbejdelse af uddannelsesplaner for unge

Arbejdet udføres i tæt samarbejde med konsulenten for skole- og ungdomsvejledning og under ansvar over for skolevæsenets forvaltningsmæssige og politiske ledelse.

Stillingen er uden ledelsesbeføjelser.

Arbejdstiden er fortsat 37 timer ugentlig. Stillingen, der er uden højeste tjenestetid, er omfatter af aftalen om merarbejde.

Seniorstillingen lønnes efter grundløn trin 42 (skolekonsulent på ledermodel – uden højeste tjenestetid og uden ledelsesbeføjelser). Der ydes et udligningstillæg til stillingen således at den samlede aflønning svarer til trin 49.

Når seniorstillingen ophører den 31. januar 2002 overgår (A) fra 1. februar 2002 til aktuel egenpension beregnet efter trin 49.

Parterne konstaterede, at der herefter ikke foreligger uafklarede spørgsmål.

Etableringen af ovenstående aftale er indgået under forudsætning af godkendelse i økonomiudvalget, (...) og (A)'s advokat. Advokaten har svarfrist til 22.6.00 kl. 12.00."

Den 22. juni 2000 skrev A at hun, efter at have rådført sig med sin advokat, i princippet kunne tiltræde udkastet til aftale om seniorstilling. Hun bemærkede dog at hun forbeholdt sig ret til at kræve erstatning for sine advokatombkostninger på ca. 25.000 kr. i forbindelse med de forgæves bestræbelser på at opnå aktindsigt hos kommunen. Hun mente desuden at sætningen i udkastet til aftalen om at der ikke forelå uafklarede spørgsmål mellem parterne, burde udgå idet hun stadig ikke havde fået aktindsigt.

Den 26. juni 2000 skrev borgmesteren og kommunaldirektøren til A at økonomiudvalget havde vedtaget at godkende den indgåede aftale under forudsætning af at aftalen var til fuld og endelig afgørelse, og at hun frafaldt ethvert krav mod kommunen. Hun

skulle inden 8 dage skriftligt meddele X Kommune om hun kunne godkende den indgåede aftale sådan som den var kommet til udtryk i mødereferatet af 21. juni 2000.

Kulturdirektør C skrev den 27. juni 2000 således til advokat F:

"I forlængelse af tidligere skrivelser omhandlende aktindsigtsspørgsmålet vedrørende medarbejderudtalelser i forbindelse med Ungdomsskolens arbejdspladsvurdering 1998 har jeg anmodet Ungdomsskolen om en udtalelse herom, som bekræftelse på tidligere oplysninger om, at der ikke i sagen forefindes materiale ud over den konkluderende arbejdspladsvurdering, som belyser medarbejdernes synspunkter.

Skrivelsen vedlægges til Deres orientering.

Fra anden side er der forespurgt til evt. baggrundsnoter for Notat vedr. Ungdomsskolens ledelsesforhold, dateret 8. nov. 1999. I den forbindelse kan jeg oplyse, at jeg i forbindelse med samtalen med medarbejdere og ledelsen ved Ungdomsskolen har taget håndskrevne noter med henblik på udarbejdelsen af det efterfølgende notat. Notatet sammenfatter de anførte synspunkter, og dannede baggrund for den efterfølgende tjenstlige samtale.

De håndskrevne noter er umiddelbart efter notatudarbejdelsen makuleret.

Sammenfattende skal jeg derfor som anført i tidligere skrivelser endnu engang fremhæve, at den konkluderende arbejdspladsvurdering 1998 alene danner udgangspunkt for det efterfølgende afdækkende og opfølgende arbejde, samt at notatet fra 8. november 1999 udtrykker de fremsatte synspunkter hos medarbejdere og ledelse. Kopier af de afgivne udtalelser fra spørgeskemaundersøgelsen i marts 2000 er som bekendt tidligere blevet fremsendt."

Af udtalelsen fra ungdomsskolen som var vedlagt, fremgik følgende:

"Vedrørende udarbejdelse af sikkerhedsgruppens arbejdspladsvurdering for 1998

kan det som nævnt i vor skrivelse til sikkerhedsudvalget af 19. juni 1999 oplyses, at

'Arbejdspladsvurderingen har været forelagt mundtligt og skriftligt på medarbejdermøde mandag d. 14. juni 1999 og blev taget til efterretning.'

Den på medarbejdermødet forelagte tekst udgjorde og udgør efter sikkerhedsgruppens vurdering herefter den samlede Arbejdspladsvurdering for 1998.

Sikkerhedsrepræsentanten har på denne baggrund og efter ønske fra flere medarbejdere umiddelbart efter d. 14. juni 1999 makuleret det forud for mødet d. 14. juni 1999 indhentede skemamateriale."

Den 2. juli 2000 bekræftede A over for kommunen at hun ønskede at tiltræde seniorstillingen på de i aftalen omtalte vilkår. Den 10. juli 2000 modtog hun et nyt ansættelsesbrev.

Den 10. september 2000 klagede A til mig over forløbet af sagen, herunder især X Kommunes behandling af begæringerne om aktindsigt.

Lokalavisen X Avis bragte den 13. september 2000 en artikel vedrørende sagen hvori det bl.a. blev oplyst at A havde klaget til mig. I næste udgave af avisen den 20. september 2000 kommenterede Kulturdirektør C artiklen for at "rydde fejlopfattelser af vejen". Den 1. og den 8. oktober 2000 skrev A herefter til Kommunalbestyrelsen i X Kommune om sagen. Den 23. oktober 2000 kommenterede C hendes breve over for kommunalbestyrelsen. Han skrev at sagen efter hans opfattelse var behandlet korrekt såvel ud fra gældende regler og bestemmelser som ud fra etiske principper som bør iagttages i sådanne sager.

Den 23. november 2000 bad jeg i anledning af A's klage X Kommune om en udtalelse og om udlån af sagens akter. Jeg skrev følgende i mit brev til kommunen:

"...

Jeg beder endvidere (X) Kommune udtale sig om følgende forhold:

1) På et møde den 17. november 1999 tilkendegav (X) Kommune over for (A) at så-

fremt der ikke skete væsentlige ændringer af ledelsesforholdene og hendes ledelsesstil, ville det medføre indstilling om afskedigelse. Jeg beder (X) Kommune redegøre for om tilkendegivelsen over for (A) efter kommunens opfattelse kan karakteriseres som en tjenstlig advarsel, og om den foretagne partshøring opfylder de krav der følger af den ulovbestemte retsgrundsætning om partshøring som gælder i sager om uansøgt afsked og disciplinære sanktioner over for offentligt ansatte. Jeg beder endvidere kommunen om at redegøre for hvor længe de ledelsesmæssige problemer på ungdomsskolen havde eksisteret, og hvilke initiativer kommunen havde taget for at løse problemerne tidligt i forløbet.

2) I brev af 14. marts 2000 bad (X) Kommune ledelsen og medarbejdere ved ungdomsskolen om at udfylde et vedlagt spørgeskema. Kommunen oplyste samtidig at skemaerne var fortrolige idet den enkeltes besvarelse ikke ville komme til kendskab for andre end kulturdirektøren. Jeg beder (X) Kommune oplyse hvorvidt kommunen forud for tilsagnet om fortrolighed havde undersøgt de regler der gælder herfor. Jeg beder endvidere kommunen om at oplyse hvilken form for vurdering der blev foretaget af de indkomne svar.

3) (A) oplyser i sit brev af 10. september 2000 (s. 4) til mig at (X) Kommune kort før påske d.å. bad hende vælge om hun ville afskediges med tre måneders varsel, eller om hun selv ville sige sin stilling op og få seks måneders opsigelsesfrist. Jeg beder (X) Kommune oplyse om kommunen foretog et notat i forbindelse med den omhandlede samtale mellem kulturdirektøren og (A). Jeg beder ligeledes kommunen om at oplyse nærmere om samtalens indhold. Endvidere beder jeg (X) Kommune redegøre for hvilke oplysninger om det påtænkte afskedigelsesgrundlag kommunen gav (A) forud for hendes overvejelser om selv at sige sin stilling op, og på hvilket tidspunkt oplysningerne blev afgivet.

4) (A) oplyser i sit brev af 10. september 2000 (s. 6) til mig at hun havde en frist til den 11. maj 2000 med at give kommunen en tilbagemelding om hvorvidt hun ville sige op selv eller blive sagt op. Jeg beder (X) Kommune oplyse hvornår denne frist blev fastlagt, og om forvaltningslovens § 11 blev inddraget i overvejelserne omkring fristens fastlæggelse.

5) På et møde den 23. maj 2000 blev det meddelt (A) at hun ville blive indstillet til afskedigelse fra stillingen som leder af (X) Ungdomsskole. Jeg beder (X) Kommune oplyse om kommunen ville indstille (A) til afskedigelse af disciplinære eller diskretionære årsager. Endvidere beder jeg kommunen redegøre for hvorvidt den foretagne partshøring i forbindelse med indstillingen om afskedigelse opfylder de krav der følger af den ulovbestemte retsgrundsætning om partshøring i afskedigelsessager.

6) I brev af 12. maj 2000 bad (A)'s advokat (X) Kommune om aktindsigt i de besvarelser/udtalelser som blev afgivet af ledelse og medarbejdere ved (X) Ungdomsskole i forbindelse med den foretagne arbejdspladsvurdering på skolen. I breve af 16., 18., 22. og 29. maj 2000 meddelte (X) Kommune bl.a. at der ikke i sagen eksisterede andre oplysninger end arbejdspladsvurderingen af 13. juni 1999 som (A) havde fået tilsendt, og at kommunen ikke var bekendt med om sikkerhedsgruppen ved ungdomsskolen havde haft behov for at medarbejdere udfyldte interne arbejdsrapporter. I brev af 27. juni 2000 meddelte (X) Kommune (A)'s advokat at kommunen havde bedt ungdomsskolen om en udtalelse vedrørende aktindsigtsspørgsmålet som bekræftelse på tidligere oplysninger om at der ikke i sagen fandtes materiale ud over den konkluderende arbejdspladsvurdering. Jeg forstår brevet af 27. juni 2000 således at (X) Kommune tidligere havde indhentet oplysninger fra ungdomsskolen i anledning af (A)'s anmodning om aktindsigt i baggrundsmaterialet for arbejdspladsvurderingen. Jeg beder (X) Kommune redegøre for

hvad disse tidligere oplysninger gik ud på, hvornår de blev modtaget af kommunens skole- og kulturforvaltning, og om oplysningerne blev nedskrevet i et notat. Jeg beder desuden kommunen om at oplyse årsagen til at det blev anset for nødvendigt at indhente en bekræftelse på de tidligere indhentede oplysninger. Såfremt kommunens brev af 27. juni 2000 ikke skal forstås således at kommunen tidligere havde indhentet oplysninger fra ungdomsskolen i anledning af (A)'s anmodning om aktindsigt, beder jeg (X) Kommune om at redegøre for årsagen til at kommunen først efter længere tids brevveksling med (A) om aktindsigtsspørgsmålet rettede henvendelse til ungdomsskolen om sagen.

7) Det fremgår af ungdomsskolens brev af 26. juni 2000 til kulturdirektøren at det skemamateriale som skolens medarbejdere udfyldte i forbindelse med den omhandlede arbejdspladsvurdering, blev makuleret umiddelbart efter et medarbejdermøde den 14. juni 1999. Det fremgår endvidere af (X) Kommunes brev af 27. juni 2000 til (A)'s advokat at kulturdirektøren i forbindelse med interviews af ungdomsskolens medarbejdere i efteråret 1999 foretog håndskrevne noter, og at disse noter blev makuleret umiddelbart efter hans udarbejdelse af et notat af 8. november 1999 vedrørende ungdomsskolens ledelsesforhold. Jeg beder (X) Kommune oplyse hvad der var formålet med makuleringen. Jeg beder endvidere kommunen redegøre for hvorvidt makuleringen er i overensstemmelse med arkivlovgivningens regler om bevaring og kassation. Jeg henviser til § 2, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 13 af 17. januar 1996 om bevaring og kassation af kommunernes og amtskommunernes arkivalier.

..."

Jeg orienterede samtidig Tilsynsrådet for Københavns Amt om at jeg havde bedt om udtalelsen.

Den 12. februar 2001 modtog jeg udtalelse af 9. februar 2001 fra X Kommune. Af denne fremgik bl.a. følgende:

"I anledning af klagen er der indhentet udtalelser fra kommunens kulturdirektør, hvortil personalekontoret ikke har haft bemærkninger.

Endvidere er der indhentet udtalelse fra kommunens Personale- & Serviceafdeling v/sikkerhedslederen, hvoraf proceduren for arbejdspladsvurdering (APV) fremgår, og hvor der er redegjort for, at APV består af skema A (beskrivelse af de enkelte problemer), skema B (institutionens handlingsplan), skema C (institutionens forslag til sikkerhedsudvalget for de problemer, som institutionen ikke selv kan løse) samt sikkerhedsudvalgets handlingsplan (løsning af problemer fra skema C).

Det fremgår ligeledes af sikkerhedslederens udtalelse, at det materiale, der evt. har været anvendt som *grundlag* for udarbejdelsen af APV ikke er en del af APV, og at sikkerhedsgrupperne har valgfrihed med hensyn til den metode, der skal anvendes.

Endelig fremgår det af udtalelsen, at sikkerhedslederen kan kontaktes af alle, der ønsker hjælp til APV-arbejdet, og at sikkerhedslederen havde et møde med Ungdomsskolens sikkerhedsgruppe den 8. april 1999. I mødet orienterede sikkerhedsgruppen om forløbet af APV-arbejdet, herunder om medarbejdernes reaktioner på checkskemaet vedrørende det psykiske arbejdsmiljø. Sikkerhedslederen anbefalede sikkerhedsgruppen at kontakte kulturdirektøren. Det understreges, at sikkerhedslederen hverken i mødet eller efter mødet har fået udleveret de checklister, som medarbejderne har udfyldt. Sikkerhedslederen bekræftede senere den 17. maj 2000 over for kulturdirektøren, at hun ikke havde set andet materiale fra sikkerhedsgruppen end den APV, der er sendt fra sikkerhedsgruppen.

Det fremgår af Kulturdirektørens udtalelse af 4. januar 2001, at kulturdirektøren i efteråret 1999 undersøgte de ledelsesmæssige forhold på Ungdomsskolen, og at (A) i brev af 11. november 1999 blev indkaldt til en tjenstlig samtale vedrørende hendes ledel-

sesmæssige adfærd, og at samtalen fandt sted den 17. november 1999 med deltagelse af (A) med bisidder fra fagforbund (Z), kulturdirektøren og en repræsentant fra kommunens Personale- og Serviceafdeling.

På mødet redegjorde kulturdirektøren for de efter ledelsens opfattelse kritisable forhold ved Ungdomsskolen, og der blev i den forbindelse udleveret notat vedrørende Ungdomsskolens ledelsesmæssige forhold, der af klager er fremsendt som bilag 16. For at give (A) mulighed for at forholde sig til de rejste problemstillinger, blev det på mødet aftalt, at eventuelle bemærkninger skulle fremsendes skriftligt efterfølgende, dog senest den 24. november 1999.

Det fremgår endvidere af kulturdirektørens udtalelse, at det af mødereferatet fra mødet den 17. november 1999 (klagers bilag 15) fremgår, på hvilke områder, der skal ske ændringer i den ledelsesmæssige adfærd, og at det, såfremt der ikke sker væsentlige ændringer af ledelsesforholdene og (A)'s ledelsesstil inden for en periode på 4 måneder, vil medføre indstilling om afsked.

Endelig fremgår det af kulturdirektørens udtalelse, at det på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse gennemført i foråret blandt Ungdomsskolens medarbejdere var kulturdirektørens vurdering, at der ikke var sket de ønskede ændringer, hvorfor kulturdirektøren traf beslutning om at indstille (A) til afsked.

Afskedigelsessagen blev imidlertid ikke igangsat, idet (A) fremsatte anmodning om, og accepterede overgang til anden ansættelse i (X) Kommune.

Ad 1) Samtalen den 17. november 1999 kan ikke karakteriseres som en advarselssamtale i tjenstemandslovens forstand, men en samtale om vurderingen af ungdomsskolelederens ledelsesmæssige adfærd.

Det er næppe muligt at angive hvor længe de ledelsesmæssige problemer på Ungdomsskolen har eksisteret, idet en vurdering beror på, hvem der bliver spurgt.

Denne sag tager udgangspunkt i tilkendegivelser fra medarbejdere om utilfredshed med samarbejdet med ungdomsskolelederen, der af forvaltningsledelsen blev vurderet som et alvorligt signal om ledelsesproblemer, og det er alene denne tilkendegivelse, som er udgangspunktet for ledelsens beslutning om at iværksætte en undersøgelse gennem samtaler med de involverede.

Vedrørende spørgsmålet om, hvilke initiativer, kommunen har taget for at løse problemerne tidligt i forløbet, kan det konstateres, at der fra forvaltningens ledelses side er taget initiativ til at få problemerne dokumenteret og analyseret med henblik på at søge muligheder for at løse dem. Der henvises til notat af 8. november 1999, hvoraf bl.a. fremgår, at der i maj og juni 1999 afholdtes to møder med deltagelse af Ungdomsskolens ledelse og administrative medarbejdere.

Møderne handlede om samarbejdet og ledelsesforholdene på Ungdomsskolen, og det fremgår af notatet, at det blev præciseret, at samarbejdet skulle være præget af hensyntagen, tillidsfuldhed, åbenhed i dialogen, klare opgavevaretagelser, ansvar og kompetence.

Ad 2) Tilkendegivelsen om fortrolighed i forhold til den enkelte medarbejders og ledelsens tilkendegivelser blev givet ud fra en vurdering af, at det for kulturdirektørens vurdering af sagen ingen interesse havde, hvad hver enkelt mente, men i afgørende grad, hvad ledelsen og den samlede medarbejderstab tilkendegav i forhold til de ønskede forandringer.

Det blev vurderet, at spørgeskemaerne kunne undtages fra aktindsigt, men for at opretholde ønsket om åbenhed blev det ved anmodningen om aktindsigt på baggrund af princippet om meroffentlighed besluttet at fremsende alle spørgeskemaer med bemærkninger. Medarbejderne blev orienteret herom.

Ad 3) Den omtalte samtale med (A) blev afholdt den 18. april 2000. I samtalen redegjorde kulturdirektøren mundtligt for vurderingen af opfølgingsperioden og for hvil-

ke konklusioner, der kunne drages af spørgeskemaundersøgelsen.

Spørgeskemaerne med sammenfattende optællinger blev udleveret til (A) og de øvrige medarbejdere og efter aftale med (A)'s advokat blev enkeltskemaer, incl. bemærkninger fremsendt den 11. maj 2000.

Det blev tilkendegivet, at det ikke forekom muligt under hensyntagen til personalet og Ungdomsskolens samlede opgavevaretagelse, at (A) kunne fortsætte som leder, men at spørgsmålet om evt. afsked måtte behandles af Økonomiudvalget, hvorunder ansættelse og afskedigelse af lederen af Ungdomsskolen hører.

Kulturdirektøren redegjorde herudover for retsreglerne omkring afsked og opsigelse og tilkendegav, at det var hans agt at bringe sagen frem til Økonomiudvalget som en afskedigelsessag, naturligvis efter at (A) havde haft mulighed for at gennemtænke situationen, herunder at drøfte sagen med sin bisider og eventuelt andre. I den forbindelse blev det tilkendegivet, at en eventuel opsigelse af stillingen fra (A)'s side naturligvis ville standse en eventuel afskedigelsessag.

Der er ikke udarbejdet referat af samtalen, idet grundlaget for det videre forløb under en eventuel afskedigelsessag ville være en fornyet tjenstlig samtale, der blev afholdt den 23. maj 2000 og efter aftale med (A) og den faglige organisation med mulighed for bemærkninger til den 26. maj 2000.

I brev af 26. maj 2000 tilkendegiver (A), at hun kunne være interesseret i en *seniorstilling*, som også fremgår af (A)'s brev af 10. september 2000 til ombudsmanden med henvisning til bilag 44.

Med (A)'s samtykke blev der med hendes advokat aftalt tilbagemelding vedrørende (A)'s overvejelser om selv at sige stillingen op til den 15. maj 2000.

Ad 4) Der kan svares bekræftende på, at der blev givet forlænget frist for tilbagemelding om, hvorvidt (A) selv ville sige op. Fristen blev fastlagt til den 15. maj 2000 efter aftale med (A)'s advokat og med (A)'s accept.

Baggrunden for fristforlængelsen var imødekommelse af aktindsigt i bemærkningerne til spørgeskemaerne. Der henvises til (A)'s bilag 29 og 32.

Ad 5) Der ville, i givet fald, som følge af, at der ikke var sket ændringer i den ledelsesmæssige adfærd, være tale om en diskretionær afsked, såfremt Økonomiudvalget havde ønsket at igangsætte en afskedigelsessag.

Kommunen valgte, som tidligere nævnt, efter anmodning fra (A) at tilbyde en *seniorstilling*. Kommunens tilkendegivelse om at sinde en afsked og forudsætningerne herfor fremgår af (A)'s bilag 54.

Såfremt Økonomiudvalget havde valgt at sinde en afsked, ville normal høringsprocedure i forhold til (A) og den faglige organisation være blevet sat i værk, ligesom Ungdomsskolebestyrelsen i henhold til ungdomsskolelovens § 6 ville være blevet anmodet om en indstilling i sagen forud for beslutning. Imidlertid blev der ikke tale om en afskedigelsessag.

Ad 6) Der henvises til brev af 26. juni 2000 fra Ungdomsskolen, hvoraf fremgår, at den foreliggende tekst 'udgjorde og udgør efter sikkerhedsgruppens vurdering herefter den samlede Arbejdspladsvurdering for 1998'. Brevet bekræfter samtidig tidligere fremsatte mundtlige tilkendegivelser om, at det forud for mødet den 14. juni 1999 indhentede skemamateriale ikke er bevaret, hvilket forvaltningen for god ordens skyld ønskede bekræftet.

Ungdomsskolens brev af 26. juni 2000 er vedhæftet (A)'s bilag 55.

Ad 7) Som nævnt gennemførte kulturdirektøren samtaler med alle ansatte med tjeneste på Ungdomsskolen på (...). Kulturdirektørens håndskrevne notater er indarbejdet i notat vedr. Ungdomsskolens ledelsesforhold af 8. november 1999, der er tilført sagen. De håndskrevne notater er herefter ikke relevante, og derfor ikke bevaret.

Som nævnt ovenfor består APV af skema A, B og C, samt sikkerhedsudvalgets handlingsplan, og der er som nævnt valgfrihed

med hensyn til, hvilken metode, der anvendes ved arbejdet med APV.

Der kan således anvendes interviews, afkrydsning på en tavle eller andet som ikke lader sig arkivere, og makuleringen af spørgeskemaerne er derfor, blot fordi de foreligger i papirform, næppe i strid med kassationsreglen i § 2, stk. 3 i bekendtgørelsen om bevaring og kassation, når der foreligger en APV som foreskrevet.

Kommunalbestyrelsen behandlede (A)'s klage i møde den 30. januar 2001. Gruppe F bemærkede, at de finder det ulovligt at makulere materiale fra APV."

Af Kulturdirektør C's bemærkninger dateret den 4. januar 2001 fremgår bl.a. følgende:

"Vedr. pkt. 1.

(A) blev ved skrivelse af 11. november 1999 indkaldt til tjenstlig samtale vedrørende hendes ledelsesmæssige adfærd. Som det er praksis i sådanne sager kan den pågældende medbringe bisidder. (A) mødte med bisidder fra fagforbund (Z). Fra kommunens side mødte kulturdirektøren og en repræsentant fra Personale- og serviceafdelingen. På mødet redegjorde kulturdirektøren for de efter ledelsens opfattelse kritisable ledelsesmæssige forhold ved ungdomsskolen og der blev i den forbindelse udleveret notat vedrørende ungdomsskolens ledelsesmæssige forhold. For at give (A) mulighed for skriftligt at forholde sig til de rejste problemstillinger blev det på mødet aftalt, at evt. bemærkninger kunne fremsendes efterfølgende, dog senest den 24. november 1999.

Af mødereferatet fremgår på hvilke områder, der skulle ske ændringer i den ledelsesmæssige adfærd og opfølgende tiltag fra ungdomsskoleinspektørens side. Det fremgår også af referatet, at såfremt der ikke sker væsentlige ændringer af ledelsesforholdene og (A)'s ledelsesstil vil det medføre indstilling om afsked. Der blev tilkendegivet en opfølgningsperiode på 4 måneder, hvilket er længere end den normale praksis i kommunen. Det var konkret begrundet i, at (A) kort

tid efter skulle gennemgå en hospitalsbehandling.

(A) svarer kulturdirektøren ved skrivelse af 24. november 2000 [skal være 24. november 1999; min bemærkning], hvori hun tilkendegiver ønske om at indgå i en åben og konstruktiv dialog med henblik på at løse problemerne og omtaler et oplæg om ændret ledelsesstruktur m.v.

Den foreliggende samtale kan ikke karakteriseres som en advarselssamtale i tjenstemandslovens forstand, men en samtale og vurdering af (A)'s ledelsesmæssige adfærd som ungdomsskoleleder.

Det er næppe muligt at angive hvor længe de ledelsesmæssige problemer på ungdomsskolen har eksisteret. En vurdering beror i afgørende grad på, hvem der bliver spurgt. Den konkrete sag tager udgangspunkt i arbejdspladsvurderingens konklusion fra juni 1999, hvoraf det fremgår, at den gennemgående tilkendegivelse fra medarbejdere/kolleger har været en utilfredshed med samarbejdet med lederen, men samtidig en frygt for lederen og evt. konsekvenser af, at man i den forbindelse tilkendegav en utilfredshed med det psykiske arbejdsmiljø. Forvaltningsledelsen vurderede denne tilkendegivelse fra personalet ved Ungdomsskolen som et alvorligt signal om ledelsesproblemer, og det er alene denne tilkendegivelse, som er udgangspunktet for ledelsens beslutning om at iværksætte en undersøgelse gennem samtaler med de involverede. Hvad der evt. måtte ligge forud herfor eller på anden måde har indgået i personalets forudgående overvejelser har ikke indgået i kommunens vurdering af de ledelsesmæssige forhold. Dette forhold er udførligt nævnt i korrespondancen om aktindsigt.

Når der derfor spørges til, hvilke initiativer kommunen havde taget for at løse problemerne tidligt i forløbet, kan det konstateres, at der i forbindelse med arbejdspladsvurderingens konklusion fra forvaltningens ledelses side er taget initiativ til at få problemerne dokumenteret og analyseret med

henblik på at søge muligheder for at løse dem. Der henvises til Notat af 8. nov. 1999, i hvilket det bl.a. fremgår, at der i maj og juni 1999 afholdtes to møder i Ungdomsskolen, hvori Ungdomsskolens ledelse og administrative medarbejdere deltog. Møderne handlede om samarbejdet og ledelsesforholdene på Ungdomsskolen. Af notatet fremgår særskilt, at det med hensyn til samarbejdet på arbejdspladsen blev præciseret, at det skulle være præget af hensyntagen, tillidsfuldhed, åbenhed i dialogen og klare opgavevaretagelser, ansvar og kompetencer.

Vedr. pkt. 2.

Det omtalte spørgeskema havde til formål så præcist som muligt at indhente ledelse og medarbejders dokumenterede vurdering af opfølgingsperioden på fire måneder fra den tjenstlige samtale at regne. Spørgeskemaet var udarbejdet ud fra de succeskriterier og handlinger, som var formuleret i referatet af den tjenstlige samtale den 17. november 2000. Tilkendegivelsen om fortrolighed i forhold til den enkelte medarbejders og ledelsens tilkendegivelser blev givet ud fra en vurdering af, at det for kulturdirektørens vurdering af sagen ingen interesse havde, hvad enkelte og navngivne ledelsesrepræsentanter og medarbejdere mente, men i afgørende grad hvad ledelsen og den samlede medarbejderstab tilkendegav i forhold til de ønskede forandringer. Spørgeskemaerne kunne være undtaget i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, men for at opretholde ønsket om åbenhed valgte kommunen efter ønsket om aktindsigt at fremsende alle spørgeskemaer inkl. bemærkninger ud fra princippet om meroffentlighed. Medarbejderne blev orienteret herom.

Til ønsket om, hvilken vurdering der blev foretaget af de indkomne svar kan det oplyses, at vurderingen skal ses på baggrund af de succeskriterier, der blev fastlagt på mødet den 17. november 1999. Spørgeskemaernes tilkendegivelser imødekommer i helt overvejende grad ikke disse succeskriterier og gav efter kulturdirektørens vurdering ikke

grundlag for at problemerne kunne løses ved et evt. længere forløb. I den forbindelse måtte det tillægges væsentlig betydning, at det samlede forløb omkring bearbejdning af ledelsesproblemer på $\frac{3}{4}$ år er lang tid, såvel for ledelse, medarbejdere som for Ungdomsskolens generelle opgavevaretagelse, som blev vurderet som truet.

Vedr. pkt. 3.

Ved den omtalte samtale med (A) (afholdt den 18. april 2000 og med tilbagemelding til den 28. april 2000, senere udsat jvf. ønsket om aktindsigt) redegjorde kulturdirektøren mundtligt for vurderingen af opfølgingsperioden og for hvilke konklusioner, der kunne drages af den afholdte spørgeskemaundersøgelse set i relation til det forudgående forløb. Spørgeskemaerne med sammenfattende optællinger blev udleveret til (A) og de øvrige medarbejdere den 26. april 2000 og efter aftale med advokat (F) blev enkeltskemaer, incl. bemærkninger fremsendt den 11. maj 2000. Det blev tilkendegivet, at det ikke forekom muligt under hensyntagen til personalet og Ungdomsskolens samlede opgavevaretagelse, at (A) kunne fortsætte som leder, men at spørgsmålet om evt. afsked måtte behandles af det politiske udvalg, Økonomiudvalget, hvorunder ansættelse og afskedigelse af lederen af Ungdomsskolen henhører. Disse kompetencer er nærmere beskrevet i kommunens personalepolitiske retningslinier, som er alle ledere i kommunen bekendt. Kulturdirektøren redegjorde herudover for retsreglerne omkring afsked og opsigelse og tilkendegav, at det var hans agt at bringe sagen frem til Økonomiudvalget som en afskedigelsessag, naturligvis efter at (A) havde haft lejlighed til at gennemtænke situationen, herunder at drøfte sagen med sin bisidder og eventuelle andre. I den forbindelse blev det tilkendegivet, at en evt. opsigelse af stillingen fra (A)'s side naturligvis ville standse en evt. afskedigelsessag. Der er ikke udarbejdet referat af den nævnte samtale, idet det formelle grundlag for det videre forløb af en evt. afskedigelsessag ville

være en fornyet tjenstlig samtale (blev afholdt den 23. maj 2000 og efter aftale med (A) og den faglige forening med mulighed for bemærkninger til den 26. maj 2000). Ved skrivelse af 26. maj 2000 tilkendegav (A), at hun kunne være interesseret i en seniorstilling. Med (A)'s advokat (F) blev der med (A)'s samtykke aftalt en tilbagemelding vedr. tjenesten på Ungdomsskolen til den 15. maj 2000.

Vedr. pkt. 4.

Der kan svares bekræftende på, at der blev givet forlænget frist for tilbagemelding vedr. tjenesten på Ungdomsskolen efter aftale med advokat (F) og med accept fra (A) til den 15. maj 2000, jf. bilag 32. Baggrunden for fristforlængelsen har sammenhæng til imødekommelsen af bemærkningerne til spørgekemaerne, jf. bilag 29.

Vedr. pkt. 5.

Den tjenstlige samtale den 23. maj 2000 afholdes som opfølgning af tidligere samtale den 17. november 1999. Her indstilles (A) til afsked efter de herom gældende regler og med baggrund i, at der ikke er sket ændringer i den ledelsesmæssige adfærd. Der ville som følge heraf være tale om en diskretionær afsked, såfremt det ansættende udvalg, Økonomiudvalget, ønskede at igangsætte en afskedigelsessag. Kommunen valgte som tidligere anført efter anmodningen fra (A) at tilbyde en seniorstilling. Kommunens tilkendegivelse om at sinde en afsked og forudsætningerne herfor fremgår af bilag 54.

Såfremt Økonomiudvalget havde valgt at sinde en afsked, ville normal høringsprocedure i forhold til (A) og den faglige organisation være blevet sat i værk, ligesom Ungdomsskolebestyrelsen i henhold til Ungdomsskolelovens § 6 ville være blevet anmodet om en indstilling i sagen forud for beslutning.

I den konkrete sag, blev der således ikke tale om en afskedigelsessag.

Vedr. pkt. 6.

Som det fremgår af korrespondancen omkring aktindsigtsspørgsmålet i arbejdsplads-

vurderingen på Ungdomsskolen er udgangspunktet, at den enkelte arbejdsplads selvstændigt tilrettelægger arbejdet med arbejdspladsvurderingen. Til støtte herfor er der fra kommunens side udarbejdet forskelligt vejledende materiale, som ifald det bruges sikrer at arbejdspladsvurderingen medtager de for området relevante problemstillinger, herunder såvel det psykiske som det fysiske arbejdsmiljø. Af korrespondancen fremgår, at kulturdirektøren alene har brugt den konkluderende udtalelse i arbejdspladsvurderingen fra 13. juni 1999 som udgangspunkt for en nærmere undersøgelse og vurdering af de ledelsesmæssige forhold på ungdomsskolen. Konkret er det udtalelsen om 'Den gennemgående tilkendegivelse fra medarbejdere/kolleger har været en utilfredshed med samarbejdet med ledere, men samtidig en frygt for lederen og evt. konsekvenser af, at man i den forbindelse tilkendegav en utilfredshed med det psykiske arbejdsmiljø.' Kulturdirektøren har ikke haft nødvendig at supplere udtalelsen med evt. baggrundsplysninger fra Ungdomsskolen, idet han klart valgte at gennemføre sin egen undersøgelse gennem i de efteråret 1999 foretagne samtaler med alle ansatte og med en efterfølgende opfølgelse, som tidligere beskrevet. Baggrunden for den valgte fremgangsmåde var dels begrundet i at få et nuanceret og dokumenterbart billede af situationen på Ungdomsskolen, dels i ønsket om netop at holde afstand til fortiden på Ungdomsskolen.

Ungdomsskolens skrivelse af 26. juni 2000 bekræfter, at den foreliggende tekst 'udgjorde og udgør efter sikkerhedsgruppens vurdering herefter den samlede Arbejdspladsvurdering for 1998'. Skrivelsen bekræfter samtidig tidligere fremsatte mundtlige tilkendegivelser om, at det forud for mødet den 14. juni indhentede skemamateriale ikke er bevaret, hvilket forvaltningen for god ordens skyld ønskede bekræftet. Det bemærkes i den forbindelse, at det er institutionens leder, i dette tilfælde ungdomsskoleinspek-

tøren, der er ansvarlig for det daglige arbejde med arbejdspladsvurdering herunder arbejdet i sikkerhedsgruppen, uagtet at dele af dette arbejde måtte være delegeret til sous-chefen.

Vedr. pkt. 7.

I efteråret 1999 gennemførte kulturdirektøren samtaler med alle ansatte med tjeneste på Ungdomsskolen på (...). Kulturdirektørens personlige noter fra disse samtaler er indeholdt i Notat vedr. Ungdomsskolens ledelsesforhold af 8. november 1999, hvori de ledelsesmæssige forhold er beskrevet. Notatet indgår som dokument og beslutningsgrundlag i sagen. De personlige noter har ingen relevans hertil og er som følge heraf ikke bevaret."

Af D's udtalelse af 8. januar 2001 fremgår følgende:

" ...

I forbindelse med igangsætning af APV 1998 sendte formanden for hovedsikkerhedsudvalget og jeg brev af 31. marts 1998 til alle kommunens 8 sikkerhedsudvalg med Hovedsikkerhedsudvalgets plan for APV 1998 og APV-skemaer – *brevet med bilag vedlægges som bilag 1.*

I planen er anført, at sikkerhedsgruppen inden 1. oktober 1998 skal lave status for APV 1997 og gennemføre APV 1998 med inddragelse af kollegerne og ledelsen på arbejdspladsen. I forbindelse med APV 1997 havde sikkerhedsgrupperne fået materiale fra mig med gode råd om, hvordan sikkerhedsgruppen kan inddrage de øvrige ansatte. Som eksempler er nævnt, at dette kan ske ved at sikkerhedsgruppen interviewer de ansatte enten enkeltvis eller i grupper, at sikkerhedsgruppen besigtiger arbejdspladserne eller at de ansatte udfylder spørgeskemaer. Det blev samtidig præciseret, at sikkerhedsgruppen havde valgfrihed med hensyn til hvilken metode, der skulle anvendes. Med APV-materialet for 1998 var endvidere vedlagt eksempler på checklister, som sikkerhedsgruppen *kunne bruge* til kortlægning af f.eks. de psykiske forhold.

Af planen for APV 1998 fremgår endvidere, at de skemaer, der *skal anvendes* og som skal findes på arbejdspladsen og være tilgængelige for ledelsen, de ansatte og Arbejdstilsynet er *skema A* (beskrivelse af de enkelte problemer), *skema B* (institutionens handlingsplan), *skema C* (institutionens forslag til sikkerhedsudvalget for de problemer, som institutionen ikke selv kan løse) samt *sikkerhedsudvalgets handlingsplan* (løsning af problemer fra skema C). Det er disse skemaer, der betragtes som APV. Hvad sikkerhedsgruppen evt. har anvendt som grundlag for udarbejdelse af APV betragtes som sikkerhedsgruppens interne arbejdsplaner, og er derfor ikke en del af APV.

Materialet fra Hovedsikkerhedsudvalget blev sendt til alle sikkerhedsgrupperne inden for skole- og kulturområdet med brev af 8. juni 1998 fra formanden for sikkerhedsudvalget. *Brevet – uden statusoversigt for samtlige institutioner – vedlægges som bilag 2.*

Som det fremgår af både materialet fra Hovedsikkerhedsudvalget og brevet fra formanden for sikkerhedsudvalget om igangsætning af APV 1998, kan sikkerhedslederen kontaktes af alle, der har spørgsmål eller ønsker hjælp til APV-arbejdet.

I lighed med mange andre sikkerhedsgrupper kontaktede sikkerhedsgruppen for Ungdomsskolen mig, og jeg havde et møde med sikkerhedsgruppen den 8. april 1999. På mødet orienterede sikkerhedsgruppen mig om forløbet af APV-arbejdet, herunder om medarbejdernes reaktioner på checkskemaet vedr. det psykiske arbejdsmiljø. Jeg anbefalede sikkerhedsgruppen at kontakte kulturdirektøren. Sikkerhedsgruppen ville samtidig orientere lederen af Ungdomsskolen. Det skal understreges, at jeg hverken på eller efter mødet har set eller fået udleveret de checklister, som medarbejderne har udfyldt.

Jeg blev den 17. maj 2000 kontaktet af kulturdirektør (C), der oplyste, at (A)'s fagforening havde anmodet om kopi af de bilag, der lå til grund for Ungdomsskolens APV

dateret 13. juni 1999. Jeg bekræftede, at jeg ikke havde set andet materiale fra sikkerhedsgruppen end den APV, der var sendt til sikkerhedsudvalget. Endvidere oplyste jeg, at de interne papirer som sikkerhedsgruppen havde anvendt som baggrund for APV ikke er en del af den officielle del af APV."

Jeg sendte udtalelserne til A. I brev af 5. april 2001 fremkom hun bl.a. med følgende bemærkninger:

"Det har til alle tider været et retsprincip i Danmark, at man er uskyldig, indtil man er dømt. Jeg er blevet 'dømt' uden beviser, da de er blevet destrueret. Man har konkluderet på grundlag af noget, som ingen senere tør stå ved, og som nogen for længst må have vidst var destrueret, så udsagnene hermed ikke kan kontrolleres.

Jeg har ikke haft mulighed for at træffe en beslutning på et velunderbygget grundlag. Jeg føler mig fuldstændig ført bag lyset. Efter jeg har fået skole- og kulturforvaltningens sagsmappe, er jeg blevet meget deprimeret over den magtdemonstration, der her kommer for dagen gennem kopier af embedsmændenes interne udveksling af mails.

At senioraftalen er til fuld og endelig afgørelse, og at jeg frafalder ethvert krav mod kommunen, er skrevet inden jeg fik oplysning om, at kulturdirektør (C)'s personlige notater fra hans interviews fra efteråret 1999 var makuleret, og at sikkerhedsgruppen ved Ungdomsskolen på konklusionens baggrund havde makuleret spørgeskemaerne efter pres fra flere af medarbejderne.

Jeg betragter min senioraftale med (X) Kommune som en direkte ulovlig håndfæstning og i den personlige situation jeg var i med pres fra alle sider, så jeg ingen anden mulighed end at skrive under.

Hele sagen er ikke gået sporløst hen over mig, jeg er stadig ganske påvirket. Jeg ser stort set ingen fra min (tidligere) omgangskreds.

Selv om det udadtil måske ser ud til, at jeg stadig står på mine to ben og fungerer i job, har jeg svært ved at koncentrere mig i læn-

gere tid om opgaver, og jeg er initiativløs og mentalt og psykisk rystet af (X) Kommunes udemokratiske handlinger, og jeg vil derfor ikke afvise en stævning med krav om:

- erstatning for ødelæggelse af mit private liv og selvværd,
- tilsvining af mig fra kulturdirektør (C)'s side vedrørende en mere end ti år gammel sag, noget han ikke kan dokumentere og noget han på trods af opfordring ikke vil trække tilbage,
- et beløb svarende til et års manglende løn,
- min advokatregning, som i øvrigt er reduceret p.g.a. advokatens opfattelse af sagens særlige omstændigheder. Den faktiske pris er ikke oplyst.

Den gamle sag er i denne sammenhæng fuldstændig irrelevant, hvad kulturdirektør (C) i øvrigt skriver, men det er ham selv, der har trukket den ind i sagen. Se mit bilag 27 og min klage side 5.

Oplysningerne fra (X) Kommune om meroffentlighed virker som om kommunen, for at fremme sagens opklaring, gav mig aktindsigt. Det er som bekendt ikke tilfældet, da det ønskede var makuleret og man ikke oplyste mig om det, på tidspunktet i starten af maj 2000. Derudover skulle jeg svare, om jeg selv ville sige op eller lade mig sige op, inden jeg fik de udfyldte spørgeskemaer, som var det eneste, der kunne have dannet grundlag for min vurdering og beslutning.

Spørgeskemaerne er ikke blevet vurderet af andre end kulturdirektør (C), og der blev ikke taget skridt til at løse problemerne.

Hvis jeg på det tidspunkt havde haft den viden, som jeg har nu, så er der ingen tvivl om, at jeg havde valgt at stille op til en afskedigelsessag.

Beslutningsgrundlaget for selv at tilbyde en seniorstilling blev truffet, inden jeg havde nok oplysninger og kendte alle detaljer.

...

Vedrørende spørgsmål 1

Jeg har ikke kunnet opfatte det anderledes, end at der var tale om en tjenstlig advarsel, idet jeg dér blev truet med indstilling til

afsked, hvis der ikke skete ændringer, *efter kulturdirektørens opfattelse*, i ledelsesforholdene på Ungdomsskolen og i min ledelsesstil.

Min bisidder på mødet, sekretariatschef cand.jur. (...) fra (Z), har over for mig tilkendegivet, at han har samme mening.

Se mine bilag fra min klage til ombudsmanden af 10. september 2000, nr. 14, 15 og 16.

Bilag 14, som er indkaldelse af mig til tjenstlig samtale den 17. november 2000, [skal være 17. november 1999; min bemærkning] blev ikke sendt til min privatadresse, men blot afleveret på Ungdomsskolen som intern post.

Fristen på fire måneder, se bilag 15, kan på papiret umiddelbart synes lang, men hvor den reelt er meget kort, idet fristen indbefatter jule- og vinterferie, og den tid det tager at komme til hægterne efter en reoperation af en løs hofteprotese med følgende genoptræning.

Så sent som i midten af juni 2000, gik jeg endnu til genoptræning.

Den 8. juni 1999 skriver formanden for sikkerhedsudvalget for skole- og kulturområdet (E) bl.a. om APV '... at APV-arbejdet bedst og mest hensigtsmæssigt udføres i størst mulig åbenhed', mit bilag 9.

Sikkerhedsgruppen foreslår i sin konklusion af 13. juni 1999, '... der må snarest søges assistance vedrørende dette (det psykiske arbejdsmiljø) i sikkerhedsudvalget og Arbejdstilsynet'. Mit bilag 10.

Spørgeskemaerne, som skulle bruges (marts 2000) indeholdt ikke spørgsmål om, hvad den enkelte havde gjort for at medvirke til at bedre forholdene, men svarene viste snarere, at de næsten alle stort set havde sat sig i samme side af skuden, som kulturdirektør (C) advarede imod.

Se min klage af 10. september 2000, side 3, 5. sidste afsnit.

Medarbejderne er ikke tilsvarende blevet afkrævet en 'håndfæstning' om samarbejde, som jeg blev.

Sagsbehandlingen lever ikke op til moder-

ne problemløsningsteknik. Problemerne blev blot dokumenteret i interviews og spørgeskemaer, men det *udløste ingen aktion*.

Der blev ikke taget initiativ til at starte en proces for at løse problemerne med professionel hjælp.

Da (X) Kommune ikke er i stand til at give en redegørelse for, hvor længe problemerne havde bestået på Ungdomsskolen, så vil jeg give min vurdering, som jeg ikke skrev om i min klage til ombudsmanden af 10. september 2000.

Efter min mening startede problemerne efter ansættelse af afdelingsleder (...) den 1. august 1996 fordi stillingskonstruktionen med arbejdstid delt mellem skoleforvaltning og Ungdomsskole, halv tid til hver, er fuldstændig umulig at administrere.

Ungdomsskolen skulle betale hele lønnen fra sit budget. Og derudover skulle der alene fra Ungdomsskolens timehalvdel tages timer til efteruddannelse, ca. 200 timer pr. år i tre år, kun aftalt med kulturdirektør (C). Afspadsering efter afdelingsleder (...)’s arbejde med diverse skoleprojekter, der blev ønsket udført for kulturdirektøren og kommunaldirektøren, skulle ene og alene afholdes fra Ungdomsskolens timer!

Det betød, at andre på Ungdomsskolen skulle udføre det manglende arbejde. Utallige gange, hvor der faktisk var brug for afdelingsleder (...)’s arbejdskraft på Ungdomsskolen, er jeg blevet verftet af med en håndbevægelse og en bemærkning om, at hun ikke havde tid, fordi hun sad og arbejdede med projekter for enten kommunaldirektøren eller for kulturdirektøren.

...

Vedrørende spørgsmål 3

En så alvorlig samtale, der handler om afsked eller 'selvopsigelse' kan jeg kun opfatte som en tjenstlig samtale. Jeg blev ikke skriftligt indkaldt til det pågældende møde, lige før påske, den 18. april 2000. Der blev heller ikke udarbejdet et referat fra mødet, som havde været påkrævet i denne alvorlige sag, og jeg blev heller ikke orienteret om mine

rettigheder, da det syntes som om, at det var mest interessant for kulturdirektør (C) at få afsluttet sagen så let og hurtigt som muligt for ham selv, uden at involvere andre.

Jeg følte mig truet på liv, ære og velfærd gennem kulturdirektør (C)'s ordvalg, fremtoning og holdninger under samtalen.

Der blev ikke oplyst om andet end kulturdirektør (C)'s overordnede vurdering af spørgeskemaerne; han var slet ikke interesseret i at gå i dialog, så jeg kunne have fået mulighed for at forklare, hvad der må siges at være minimum af ret, der burde tilstås mig.

Ad (X) Kommunes svar til spørgsmål 3, afsnit 4.

Det er direkte usandt, at jeg blev orienteret om retsreglerne mv. vedrørende afsked.

Og det er også direkte usandt, at jeg havde en bisidder med til mødet.

Jeg havde *ingen* bisidder med til det pågældende møde.

Jeg har for en sikkerheds skyld konfereret datoen med min fagforening, og den havde ej heller notater om mødet den 18. april 2000.

Min advokat blev først trukket ind i sagen i starten af maj 2000.

...

Vedrørende spørgsmål 5

...

(X) Kommune forsvarer sig med, at der ikke var tale om en afskedigelsessag. Jeg kan kun betragte det som en afskedigelsessag trods 'mit tilbud om en seniorstilling', idet jeg var presset, og jeg på det tidspunkt ikke kendte til den endelige skæbne for APV-skemaerne fra APV-1998 samt kulturdirektør (C)'s noter.

For kulturdirektør (C)'s vedkommende må det antages, at han selv vidste, at hans notater var makuleret. Noget som han heller ikke her fortalte.

Derfor betragter jeg det som en fyrings-sag, også fordi jeg ikke kan betragte mit tilbud, som jeg i den stund ikke kunne afslå at sende, som modtaget, da jeg aldrig fik en kvittering, som jeg skriftligt udtrykte ønske

om, og jeg må derfor strengt taget betragte min fax med mit seniortilbud, som ikke modtaget af (X) Kommune.

Jeg vil i denne forbindelse blot minde om kulturdirektør (C)'s ultimative trussel om, at jeg her og nu skulle sende kvittering for accept til et tjenstligt møde, planlagt afholdt den 23. maj 2000 (min klage side 8 øverst).

Og også minde om, at kulturdirektør (C) ikke svarede min fagforening (Z) på deres spørgsmål i samme anledning. Han undlod at svare fagforeningen og påstod bagefter, at jeg udeblev fra tjenstlig samtale, hvilket han oplyste mig om er bortvisningsgrund! En tjenestemand kan ikke bortvises, og slet ikke i en sådan situation, hvor kulturdirektør (C) først svarer, efter det af ham berammede mødetidspunkt er overskredet."

Jeg sendte A's brev til X Kommune med henblik på eventuelle bemærkninger. Den 21. juni 2001 svarede kommunen at kommunalbestyrelsen kunne henholde sig til et notat af 31. maj 2001 fra forvaltningen. Af dette notat fremgår bl.a. følgende:

"(A) er ansat i en seniorstilling ved (X) Kommune. På baggrund af (A)'s tilkendegivelse i brev af 26. maj 2000 om, at hun kunne være interesseret i en seniorstilling tilbød (X) Kommunes økonomiudvalg (A) denne ansættelse. Aftalegrundlaget har været kendt, fuldt oplyst og drøftet parterne imellem forinden ansættelsesaftalen blev tiltrådt af begge parter. Det er således fortsat opfattelsen, at der er indgået et juridisk gyldigt ansættelsesforhold.

(A) tilkendegiver nederst side 2, at der efter hendes opfattelse 'var tale om en tjenstlig advarsel', hvilket fortsat tilbagevises, idet der ikke var tale om en advarselssamtale i tjenstemandslovens forstand, men en samtale om vurdering af hendes ledelsesmæssige adfærd, jf. kommunalbestyrelsens redegørelse af 9. februar 2001.

Hertil skal det yderligere oplyses, at drøftelser med ledelsen og medarbejderne på Ungdomsskolen omkring de grundlæggende problemstillinger omkring ledelses- og

samarbejdsforholdene påbegyndtes i foråret 1999.

De relevante temaer blev understreget ved en samtale i november 1999, jf. referatet, hvoraf fremgår at uddelegering, dialog med medarbejderne, ledelse gennem åbenhed, tillid og vilje og evne til at skabe et godt samarbejds-klima blev fastlagt som kriterier for den ledelsesmæssige udvikling.

Øverst side 3 anfører (A) at fristen på 4 måneder til forbedring reelt er meget kort, idet perioden indeholder jule- og vinterferie samt sygdom. Hertil skal det oplyses, at (A) i perioden har været sygemeldt fra 26/11 1999 – 16/12 1999 incl. Endvidere skal det oplyses, at der efter sædvanlig praksis i kommunen gives en frist til forbedring på 3 måneder, hvilket således også er opfyldt i nærværende sag.

(A) anfører side 3 midt for, at 'sagsbehandlingen ikke lever op til moderne problemløsningssteknik. Problemerne blev blot dokumenteret i interviews og spørgeskemaer, men udløste ingen aktion'.

Hertil skal det oplyses, at der allerede efter møderne i foråret 1999 på foranledning af kulturdirektøren og med tilslutning fra ledelse og medarbejdere blev taget initiativ til at strukturere mødevirksomhed og dialog mellem ledelse og medarbejdere på en mere præcis og hensigtsmæssig måde. Hertil kommer drøftelser mellem kulturdirektøren, (A) og souschefen om en mere konkret kompetenceplan/-stillingsbeskrivelse mellem de to ledere og de respektive medarbejdere som opfølgning af samtalen i november 1999, jf. tidligere fremsendte sagsakter.

Den omtalte spørgeskemaundersøgelse havde som formål så præcist som muligt at afdække, om der op til slutningen af perioden var sket positive ændringer i ledelsen og samarbejdet med medarbejderne, hvilket der, tillige med resultatet af undersøgelsen, tidligere er redegjort for i notat af 4. januar 2001.

For så vidt angår (A)'s opfattelse omkring problemernes varighed, som anført side 3

midt for, skal det oplyses, at afdelingsleder (...) blev ansat i en fuldtidsstilling som afdelingsleder på Ungdomsskolen pr. 1. august 1996. Stillingen blev etableret således, at afdelingslederen den ene halvdel af tiden varetager traditionelle ungdomsskoleopgaver og den anden halvdel af tiden indgår i arbejdet med koordinering og udvikling af det ungdomspolitiske arbejde, særligt i relation til ungdomsklubberne, jf. økonomiudvalgets beslutning den 18. marts 1996.

Ungdomsskoleinspektøren er afdelingslederens nærmeste foresatte og ledelsens kompetence i arbejdstilrettelæggelsesspørgsmål er understøttet fra forvaltningens side, idet der er lagt vægt på at planlægning og gennemførelse foregår i et samarbejde mellem den enkelte medarbejder og lederen.

Fordelingen af afdelingslederens arbejdstid mellem 'ungdomsskoletid' og 'klubtid' er over tid i god overensstemmelse med omfanget af de faktiske opgaver.

Omfanget af arbejdsopgaver i relation til 'klubtid' og dermed i forhold til forvaltningen har i sagens natur været af vekslende omfang over perioden, og der har normalt været tale om opgaver, som har kunnet planlægges og gennemføres i et længere tidsforløb og således indgå i den samlede arbejdstilrettelæggelse på Ungdomsskolen.

Til (A)'s bemærkninger nederst side 3 til omfanget af ansatte som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen skal det oplyses, at ledelse og medarbejdere med dag-tjeneste på Ungdomsskolen på (...) har deltaget i såvel samtalerunden i efteråret 1999 som i den efterfølgende spørgeskemaundersøgelse.

Baggrunden herfor var, at det var her de ledelsesmæssige og samarbejds-mæssige problemstillinger var.

Ungdomsskolens øvrige lærere, ca. 46, arbejder typisk rundt om på skolerne med et varieret undervisningstimal og har ikke deres daglige gang på Ungdomsskolen. De har ofte deres hovedbeskæftigelse andre steder.

Øverst side 4 anfører (A), at de øvrige lærere ved Ungdomsskolen heller ikke blev spurgt i forbindelse med APV. Hertil skal det oplyses, at (A) ved en samtale med kommunens sikkerhedsleder den 3. december 1998 telefonisk har oplyst, at lærerne for eftermiddags- og aftenholdene (ca. 80 personer) ikke var inddraget i APV. De benytter skolernes lokaler (bl.a. sløjde), når skolerne ikke bruger dem. Sikkerhedslederen gjorde (A) opmærksom på, at sikkerhedsgrupperne for skolerne tog sig af problemer på skolerne, men henviste i øvrigt (A) til at drøfte spørgsmålet med sikkerhedsgruppen på Ungdomsskolen. (A) oplyste, at hun ville bede lærerne om at skrive, hvis der var problemer.

(A) omtaler, side 4 vedr. sps. 3, mødet den 18. april 2000, hvor kulturdirektøren orienterede om resultatet af den omtalte spørgeskemaundersøgelse. Der henvises i den forbindelse til notat af 4. januar 2001, hvoraf det fremgår, at det alene var en orienterende samtale.

Endelig skal det understreges, at kommunen ikke har anført, at der i samtalen var bisidder til stede, ligesom det må tilbagevises, at (A) ikke er blevet orienteret om retsreglerne om afsked og opsigelse.

Indholdet af samtalen fremgår af notat af 4. januar 2001, hvoraf det bl.a. fremgår, at (A) naturligvis skulle have lejlighed til at gennemtænke situationen og de foreliggende muligheder, herunder at drøfte sagen med sin bisidder og evt. andre.

For så vidt angår (A)'s nu fremførte opfattelse, side 5 øverst, af det af hende til (X) Kommune fremsendte brev via fax af 26. maj 2000 med tilkendegivelse af at hun kunne være interesseret i en seniorstilling, henvises til kommunalbestyrelsens redegørelse af 9. februar 2001.

Til (A)'s kommentarer side 5 vedr. pkt. 3 skal det bemærkes, at (A) er omfattet af reglerne, der gælder for ansatte i den 'lukkede gruppe' samt at kommunens personalepoli-

tiske retningslinier er gældende for samtlige ansatte.

Med hensyn til (A)'s kommentarer side 5 vedr. pkt. 6 omkring uddelegering af ansvaret for sikkerhedsarbejdet til souschefen for Ungdomsskolen skal det oplyses, at ansvaret for sikkerhedsarbejdet – med forvaltningens accept – gennem mange år har været delegeret til Ungdomsskolens souschef og i øvrigt efter de retningslinier som er fastlagt i kommunens personalehåndbog kapitel 11.3.1., hvoraf fremgår:

'For at sikkerhedsorganisationen kan fungere optimalt lægger hovedsikkerhedsudvalget vægt på, at den arbejdsleder, der indgår i sikkerhedsgruppen, har den fornødne ledelsesmæssige kompetence. For institutionerne vil arbejdslederen således normalt være institutionslederen.'

Dette er præciseret i planen for APV 1998, hvor det på side 2 er anført:

'Hvis der på arbejdsstedet (institutionen/forvaltningen) er flere sikkerhedsgrupper, eller den ansvarlige leder ikke er medlem af sikkerhedsgruppen, udarbejdes en handlingsplan for hele institutionen/forvaltningen i samarbejde med sikkerhedsgrupperne og den ansvarlige leder.'

For så vidt angår (A)'s kommentarer side 6 og 7, øverst, til sikkerhedslederens notat af 8. januar 2001 samt side 7 og 8, øverst, omkring navngivne medarbejdere skal det for god ordens skyld præciseres, at det *overordnede ledelsesansvar* i ungdomsskolen varetages af ungdomsskoleinspektøren med ansvar over for Ungdomsskolebestyrelsen og Kommunalbestyrelsen – hvilket ikke kan være (A) ubekendt.

Således har ungdomsskoleinspektøren naturligvis også overordnet ledelsesansvar i forhold til sikkerhedsgruppens arbejde i lighed med al øvrig virksomhed i ungdomsskolen.

Ungdomsskoleinspektøren kan således på intet tidspunkt frasige sig dette ansvar – ej heller retten og pligten til at deltage i og være opsøgende omkring APV-arbejdet."

I brev af 3. september 2001 skrev A bl.a. følgende til den nye udtalelse fra X Kommune: "På notatarket af 31. maj 2001 fra (X) Kommune, side 2 øverst, anføres, at fristen for 'forbedring' er opfyldt.

Jeg var sygemeldt i 3 uger, juleferien udgjorde 1½ uge og vinterferien 1 uge, i alt 5½ uge.

4 måneder er max. 17½ uge. Nettoforbedringstiden udgjorde derfor i alt 12 uger, hvilket er 1 uge mindre end 3 måneder (som er 13 uger).

Det er altså ukorrekt hvad (X) Kommune anfører i sit svar over for ombudsmanden."

Den 9. juli 2002 afgav jeg en foreløbig udtalelse i sagen. Jeg skrev følgende:

Ombudsmanden foreløbige udtalelse

"I. APV 1998 – forløbet inden sagen vedrørende (A) startede

1) Indsigt i APV-skemaerne

(X) Ungdomsskole er en del af (X) Kommune og ikke en selvstændig forvaltningsmyndighed, jf. bl.a. § 2, stk. 1, § 5, stk. 1, og § 6 i lovbekendtgørelse nr. 886 af 13. september 2000 om ungdomsskoler.

Ifølge arbejdsmiljølovens (lovbekendtgørelse nr. 784 af 11. oktober 1999) § 15a er det arbejdsgiveren der har ansvaret for at der udarbejdes APV. (X) Kommune må i denne sammenhæng betragtes som arbejdsgiver, og det er således kommunen som sådan der har ansvaret for at APV for kommunens forvaltning, institutioner mv. bliver udarbejdet.

Ifølge § 6b, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 867 af 13. oktober 1994 om arbejdets udførelse, kan arbejdsgiveren selv vælge efter hvilken metode APV udarbejdes, men APV skal indeholde de elementer der er nævnt i § 6b, stk. 3, nr. 1-4: identifikation og kortlægning af virksomhedens arbejdsmiljøproblemer, beskrivelse og vurdering af virksomhedens arbejdsmiljøproblemer,

prioritering og opstilling af handlingsplan til løsning af problemerne, og retningslinjer for hvordan der skal følges op på handlingsplanen. Det er APV – i hvert fald indeholdende disse elementer – der skal være tilgængelig for virksomhedens ledelse, de ansatte på virksomheden og arbejdstilsynet, jf. lovens § 15a, stk. 1, og bekendtgørelsens § 6b, stk. 5.

(X) Kommune overlod ansvaret for udarbejdelsen af APV 1998 til de enkelte institutioner og andre arbejdssteder i kommunen. I den forbindelse udsendte Kommunens Hovedsikkerhedsudvalg noget materiale til anvendelse i forbindelse med udarbejdelsen af APV, bl.a. nogle skemaer som *skulle* anvendes, og som i udfyldt stand skulle sendes til den centrale forvaltning og være tilgængelige for blandt andre de ansatte på arbejdsstedet, jf. her ved (D)'s udtalelse af 8. januar 2001. Ud over forpligtelsen til at benytte de nævnte skemaer havde den enkelte institution valgfrihed med hensyn til hvilken metode man ville anvende ved udarbejdelsen af APV.

Jeg er enig med (X) Kommune i at de spørgeskemaer som medarbejderne ved ungdomsskolen udfyldte i forbindelse med udarbejdelse af APV 1998 (til brug for udfyldelse af de obligatoriske skemaer), ikke er en del af det materiale som *ifølge arbejdsmiljølovgivningen* skal være tilgængeligt for virksomhedens ledelse, de ansatte på virksomheden og arbejdstilsynet.

De udfyldte spørgeskemaer dannede imidlertid grundlag for udarbejdelsen af APV 1998 for ungdomsskolen og indgik således i ungdomsskolens sag vedrørende udarbejdelse af APV 1998.

(A) var leder af ungdomsskolen på det tidspunkt da APV 1998 blev udarbejdet. Det er min opfattelse at hun som følge heraf ud fra den almindelige gældende grundsætning om ledelsesret havde krav på at se de dokumenter der indgik i ungdomsskolens sag om APV 1998, uafhæn-

gigt af reglerne i arbejdsmiljølovgivningen og reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

(A) forsøgte allerede i maj/juni 1999 at få oplysninger om hvilke svar der var indkommet fra medarbejderne i forbindelse med udfyldelsen af APV-spørgeskemaerne (jf. bl.a. hendes brev af 6. juni 1999 til (E)). Hun skulle således allerede på dette tidspunkt i sin egenskab af leder for ungdomsskolen have haft adgang til at se svarerne.

2) *Makulering af de udfyldte spørgeskemaer der lå til grund for udarbejdelse af APV 1998*

Hvis ikke lovgivningen indeholder udtrykkelig hjemmel herfor, er myndighederne ikke berettiget til at destruere dokumenter eller foretage ændringer i sager som indgår i det offentlige, jf. arkivlovens § 9, stk. 1, og § 10, stk. 1 og 2. Bestemmelserne har følgende ordlyd, jf. lov nr. 337 af 14. maj 1992 (som var gældende indtil 1. juli 2000):

'Kapitel 3. Bevaring og kassation

§ 9. Myndighederne skal drage omsorg for, at deres arkivalier opbevares på betryggende måde. Myndighederne skal herunder sikre, at arkivalier, der er lagret på elektronisk medium, bevares således, at de kan afleveres til offentlige arkiver.

...

§ 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 arkivalier.'

Bekendtgørelse nr. 13 af 17. januar 1996 om bevaring og kassation af kommunernes og amtskommunernes arkivalier indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

§ 2. Rigsarkivaren fastsætter efter drøftelse med de berørte parter nærmere bestemmelser om, hvilke arkivalier der skal

bevares, jf. dog § 3.

Stk. 2. Kassation må kun finde sted i henhold til de bestemmelser, der fastsættes i medfør af stk. 1.

Stk. 3. Arkivalier kan først kasseres, når der ikke længere er administrativt eller retligt behov for dem.'

De nye arkivregler indeholder lignende bestemmelser.

Der er ikke for så vidt angår de spørgeskemaer som blev udfyldt af medarbejderne på ungdomsskolen i forbindelse med udarbejdelse af APV 1998, udtrykkelig hjemmel der berettiger til makulering/kassation, jf. § 2, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 13 af 17. januar 1996. Jeg bemærker i den forbindelse at det forhold at kun visse af de dokumenter der indgår i en sag om udarbejdelse af APV, skal være tilgængelige for virksomhedens ledelse, de ansatte på virksomheden og arbejdstilsynet efter reglerne i arbejdsmiljøloven, ikke er afgørende for hvorvidt andre dokumenter har kunnet kasseres.

På den baggrund mener jeg at det er kritisabelt at de nævnte dokumenter blev makuleret på et tidspunkt hvor der klart var administrativt og retligt behov for dem.

3) *Notatpligt*

Offentlighedslovens § 6 om notatpligt har følgende ordlyd:

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

Stk. 2. Justitsministeren kan for nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed fastsætte regler om opbevaring m.v. af meddelelser, der udfærdiges eller

modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.'

Reglen gælder kun i sager hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, og gælder navnlig mundtligt modtagne oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, men bestemmelsen er et udslag af en almindelig retsgrundsætning om at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige sagsekspeditioner der ikke fremgår af brevveksling eller øvrige dokumenter. Se bl.a. de sager der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 88f* og s. 138f*.

Jeg forstår at der ikke blev taget notat vedrørende de mundtlige oplysninger som sikkerhedsgruppen ved ungdomsskolen fik fra medarbejderne i forbindelse med udarbejdelse af APV 1998. Det mener jeg er kritisabelt.

II. Samtalen af 17. november 1999 og forløbet herop til

1) Hvornår startede sagen mod (A)? Hvilke oplysninger indgik i sagen?

Forvaltningsloven gælder for sagsforløb der resulterer i en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1.

Selve sagen vedrørende udarbejdelsen af APV 1998 var ikke en afgørelsessag hvor (A) kunne anses som part med heraf følgende processuelle rettigheder mv.

De svar der indkom – mundtligt og skriftligt – fra medarbejderne på Ungdomsskolen i (X) i forbindelse med udarbejdelsen af APV 1998, gav imidlertid anledning til at sikkerhedsgruppen ved skolen i foråret/sommeren 1999 rettede henvendelse først til en repræsentant for sikkerhedsudvalget for skole- og kulturom-

rådet og senere til kulturdirektør (C). Henvendelsen førte til at der i kommunens skole- og kulturforvaltning blev indledt overvejelser om hvorvidt det der var blevet oplyst vedrørende det psykiske arbejdsmiljø på ungdomsskolen, skulle have personaleretlige konsekvenser for (A).

Fra det tidspunkt hvor en myndighed beslutter at foretage en nærmere undersøgelse af om der er grundlag for personaleretlige foranstaltninger over for en ansat, er der indledt et sagsforløb hvor vedkommende må betragtes som part, og som derfor må tilrettelægges under iagttagelse af de almindelige rettigheder der gælder til fordel for parter i en afgørelsessag, herunder navnlig ret til at medvirke til sagens oplysning og adgang til at udtale sig om grundlaget for en påtænkt afgørelse. Se bl.a. den sag der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 303f*. Det bemærkes i den forbindelse at afskedigelsessager er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb hvad enten der er tale om uansøgt eller ansøgt afskedigelse. (A)'s fratreden fra stillingen som ungdomsskoleinspektør og tiltræden af seniorstillingen indebærer således under alle omstændigheder en afskedigelse. Også ved overvejelser om at tildele en ansat en tjenstlig advarsel indledes der et sagsforløb som ovenfor beskrevet.

Sagen vedrørende (A) startede med grundlag i de oplysninger som sikkerhedsgruppen ved ungdomsskolen videregav til (D) og til kulturdirektør (C) i forbindelse med møderne i foråret/sommeren 1999 og med grundlag i APV-konklusionen af 13. juni 1999.

(X) Kommune har flere gange i breve til (A), hendes advokat og (Z) og i udtalelserne til mig oplyst at de udfyldte spørgeskemaer fra medarbejderne ved ungdomsskolen der dannede grundlag for APV, ikke var skole- og kulturforvaltningen bekendt og ikke indgik i sagen mod (A). Dette lægger jeg til grund i det følgende.

2) Tjenstlig advarsel?

På mødet den 17. november 1999 tilkendegav (X) Kommune over for (A) at såfremt der ikke skete væsentlige ændringer i ledelsesforholdene på ungdomsskolen og i hendes ledelsesstil, ville det medføre indstilling om afskedigelse.

Kommunen har i sin udtalelse af 9. februar 2001 anført at samtalen den 17. november 1999 ikke kan karakteriseres som en tjenstlig advarsel. Af kommunens notat af 31. maj 2001 fremgår at det må tilbagevises at der var tale om en tjenstlig advarsel, idet der ikke var tale om en advarsels-samtale i tjenstemandslovens forstand, men om en samtale om (A)'s ledelsesmæssige adfærd. Kommunen har desuden oplyst at en indstilling af (A) til afskedigelse ville være af diskretionære og ikke af disciplinære årsager, jf. kommunens udtalelse af 9. februar 2001.

Jeg forstår det sådan at advarslen eller indskærpelsen af 17. november 1999 blev givet som følge af samarbejdsproblemer mellem (A) og det øvrige personale på ungdomsskolen, og at det var kommunens opfattelse at (A) var årsagen til problemerne på grund af den måde hun optrådte på som leder af skolen. Imidlertid må jeg på grund af kommunens udtalelse om at en afskedigelse af (A) – begrundet i samme forhold som førte til indskærpelsen – ville være en diskretionær afskedigelse, lægge til grund at det var kommunens opfattelse at samarbejdsproblemerne ikke kunne tilskrives (A) som en tjensteforseelse.

(A) var som tjenstemandsansat ungdomsskoleinspektør omfattet af lovbe kendtgørelse nr. 679 af 17. september 1998 om tjenstemænd i folkeskolen mv. Ifølge denne lovs § 2 gjaldt tjenstemandsloven som udgangspunkt for hende. Dog var hun for så vidt angår bl.a. disciplinærføl gning, omfattet af de regler der gælder for tjenstemænd i kommunerne i hen-

hold til de kommunale tjenstemandsregulativer, jf. lovens § 8.

Ifølge § 22 i Tjenstemandsregulativ af 1991 for kommuner inden for Kommunernes Landsforenings forhandlingsområde (der svarer til § 24 i tjenstemandsloven), kan bl.a. en 'advarsel' anvendes som disciplinær straf, dvs. en sanktion der gives for begåede tjensteforseelser. Jeg er på den baggrund enig med kommunen i at den indskærpelse der blev givet til (A), ikke var en advarsel i tjenstemandsregulativets forstand.

Tjenstemandsregulativet indeholder ikke bestemmelser om hvilke af de opregnede disciplinærsanktioner der skal anvendes over for et bestemt disciplinært forhold. Af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip følger at der ikke må anvendes mere indgribende foranstaltninger hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige, og der skal i det hele taget være et rimeligt forhold mellem mål og middel. Proportionalitetsprincippet vil ofte indebære at en disciplinær afskedigelse ikke kan gennemføres korrekt uden at der forinden er givet tjenstemanden en mildere disciplinær reaktion for i det væsentlige samme forhold, f.eks. en advarsel.

For så vidt angår reaktioner over for diskretionære forhold som f.eks. uegnethed, samarbejdsvanskeligheder og sygdom, indeholder tjenstemandsregulativet og -loven ikke bestemmelser om andet end afsked. Som ved disciplinære reaktioner må det imidlertid antages at det følger af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip at det ofte vil være en forudsætning for en korrekt diskretionær afskedigelse at vedkommende forinden er blevet tildelt en tjenstligt mildere reaktion – typisk en advarsel – for det eller de forhold som ligger til grund for afskedigelsen.

Uanset om en advarsel gives af disciplinære eller diskretionære grunde, må den

anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det fremgår af kommunens referat af den 'tjenstlige samtale' den 17. november 1999 at (A) blev gjort opmærksom på at (X) Kommune var utilfreds med ledelsesforholdene og hendes ledelsesstil. Hun fik oplyst at hun – hvis ikke forholdene blev bedre inden for de næste 4 måneder – ville blive indstillet til afskedigelse. Der var således ikke blot tale om en samtale hvor det blev indskærpet at hun måtte forsøge at ændre på forholdene og sin ledelsesstil – indskærpelsen blev fulgt af en meddelelse om at hun ville blive indstillet til afskedigelse hvis det ikke skete. Under disse omstændigheder mener jeg at det der blev indskærpet over for (A) under samtalen den 17. november 1999, havde karakter af en 'diskretionær advarsel' der var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

3) Partshøring

De almindelige regler om myndigheders pligt til at foretage partshøring inden afgørelse træffes, er fastlagt i forvaltningslovens § 19. Formålet med denne partshøring er at give den ansatte lejlighed til at kommentere de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som myndigheden vil lade indgå i grundlaget for sin afgørelse. Den ansatte vil herved have mulighed for at kommentere, korrigere og supplere de foreløbige oplysninger og vil i det hele taget have mulighed for at redegøre for sit syn på sagen.

Det er desuden antaget at forvaltningslovens § 19 i visse sager om uansøgt afskedigelse, herunder sager om diskretionær afskedigelse som følge af samarbejds vanskeligheder og uegnethed mv., og i sager om anvendelse af disciplinære sanktioner over for en offentligt ansat, suppleres af en ulovbestemt retsgrundsætning om partshøring ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag. Den ulovbestemte pligt indebærer en pligt for

myndigheden til – forinden der træffes afgørelse – i almindelighed at give den ansatte en redegørelse der efter omstændighederne bør være skriftlig, for myndighedens egen (foreløbige) opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum samt – for så vidt der i sagen måtte være bevismæssige spørgsmål – myndighedens bevismæssige vurdering. Der kan henvises til Højesterets dom, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, s. 1337, Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2002, s. 1269, Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i U1999B, s. 25f, og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 164ff.

Umiddelbart falder den advarsel som (X) Kommune tildelte (A) den 17. november 1999, ikke ind under de kategorier hvor det er fast antaget at der gælder en ulovbestemt udvidet pligt til partshøring. Da der i sager om diskretionær afskedigelse som følge af samarbejds vanskeligheder gælder en sådan pligt, er det imidlertid min opfattelse at (X) Kommune ifølge god forvaltningsskik burde have foretaget partshøring inden advarslen blev givet, ikke alene i medfør af forvaltningslovens § 19, men også ud fra den ulovbestemte retsgrundsætning om udvidet partshøring. Jeg har herved lagt vægt på at en senere afskedigelse af (A) i al væsentlighed ville ske på samme grundlag som det grundlag hvorpå den påtænkte advarsel ville blive tildelt, og at hun dermed allerede på dette tidligere stadium af sagen kunne have behov for at kende det fulde grundlag for kommunens påtænkte tildeling af en advarsel.

(A) fik i forbindelse med samtalen den 17. november 1999 udleveret (C)'s notat af 8. november 1999 hvori han redegjorde for sagens forløb og herunder gengav hvilke konklusioner han havde udledt af de samtaler med medarbejderne på ungdomsskolen som blev foretaget i september og oktober 1999. (A) fik mulighed for at kom-

mentere notatet inden for en frist på en uge.

Som det fremgår af ovenstående, skal partshøring gennemføres *inden* der træffes afgørelse i sagen. Der skal for det første, jf. forvaltningslovens § 19, partshøres over oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse i det omfang disse er til ugunst for parten. (A) fik udelukkende forelagt notatet af 8. november 1999, men fik f.eks. ikke forelagt oplysninger om hvilke medarbejdere der fremkom med hvilke oplysninger til notatet. Oplysninger om navne på personer der giver oplysninger til en sag, er 'oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse' i forvaltningslovens § 19, stk. 1's forstand. Se bl.a. den sag der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 472*, og i beretningen for 1971, s. 100f*. Der skal derfor også partshøres over disse oplysninger medmindre oplysningerne undtagesvis vil kunne undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet om adgangen til – i medfør af forvaltningslovens § 15 – at sikre anmeldere og klagere anonymitet. Se bl.a. de sager der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 197f*, og i beretningen for 1996, s. 93f*. Jeg udtalte i disse sager at afgørelsen af om oplysning om en klagers/anmelders identitet kan undtages fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1, afhænger af en konkret vurdering af de modstående hensyn, herunder hensynet til partens interesse i at kende anmelderes identitet for at kunne varetage sine interesser.

(X) Kommune skulle således som udgangspunkt have partshørt vedrørende oplysningerne om navnene på de medarbejdere på ungdomsskolen der gav oplys-

ninger til sagen, medmindre kommunen efter en konkret vurdering fandt at hensynet til (A)'s interesse i at kende de pågældende medarbejders identitet for at kunne varetage sine interesser fandtes at burde vige for afgørende modhensyn f.eks. til de pågældende medarbejdere. Det er min opfattelse at sådanne afgørende modhensyn ikke var til stede.

I notatet af 8. november 1999 blev konkluderet at det psykiske arbejdsmiljø på ungdomsskolen var under al kritik, og at der var ledelsesmæssige vanskeligheder. Det blev anført at (A) var 'centralt placeret' når årsagen til problemerne skulle søges. Notatet indeholdt således en opsamling for så vidt angik de forskellige faktiske oplysninger, men indeholdt ikke som det er krævet i medfør af den ulovbestemte udvidede pligt til partshøring, (X) Kommunes retlige kvalifikation af faktum: at de konstaterede forhold efter kommunens foreløbige opfattelse førte til at der kunne tildeles (A) en diskretionær tjenstlig advarsel.

Selv hvis notatet af 8. november 1999 var blevet sendt til partshøring hos (A) inden samtalen den 17. november 1999, ville det således heller ikke have betydet at der havde været foretaget tilstrækkelig partshøring.

Samlet set er det min opfattelse at det er kritisabelt at der ikke blev foretaget partshøring efter forvaltningslovens § 19 inden afgørelsen af 17. november 1999 om at tildele (A) en tjenstlig advarsel. Desuden mener jeg at kommunen burde have partshørt også over den retlige kvalifikation af faktum inden advarslen blev givet.

4) Notatpligt

I forløbet op til tildelingen af den tjenstlige advarsel den 17. november 1999 holdt sikkerhedsgruppen ved ungdomsskolen møder med (D) d. 8. april 1999 og med (C) den 29. april 1999. Herudover holdt (C) møder i maj og juni 1999 med blandt an-

dre ungdomsskolens ledelse (jf. notatet af 8. november 1999). Der blev, så vidt jeg kan konstatere, ikke taget notat om disse møder hvilket ville være påkrævet bl.a. for at kunne foretage fyldestgørende og korrekt partshøring. Jeg mener det er kritisabelt at der ikke blev taget notater.

5) Makulering

(C) tog ifølge egne oplysninger notat vedrørende samtalerne med medarbejderne i september og oktober 1999. Notaterne blev imidlertid makuleret umiddelbart efter udarbejdelsen af notatet af 8. november 1999.

Heller ikke for så vidt angår notaterne om samtalerne med medarbejderne, er der direkte hjemmel der berettiger til makulering/kassation, jf. § 2, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 13 af 17. januar 1996 om bevaring og kassation af kommunernes og amtskommunernes arkivalier. Se også ovenfor. Jeg mener derfor at det er kritisabelt at makuleringen fandt sted.

III. (A)'s fratræden fra stillingen som ungdomsskoleinspektør

1) Ansøgt eller uansøgt afskedigelse? Partshøring

Som ovenfor nævnt er afskedigelsessager omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb hvad enten der er tale om uansøgt eller ansøgt afskedigelse. Flere af lovens bestemmelser finder dog kun anvendelse ved bebyrdende afgørelser. Myndighedens imødekommelse af en ansøgning om afskedigelse anses normalt for begunstigende, og myndigheden har ikke – som ved bebyrdende afgørelser – pligt til at foretage forudgående partshøring eller til at ledsage afgørelsen af begrundelse og vejledning om eventuelle muligheder for at klage. Disse lempelser i sagsbehandlingen forudsætter dog at der ikke for myndigheden foreligger oplysninger som kan rejse tvivl om hvorvidt den ansatte har

truffet sin beslutning om at søge sin afsked på et korrekt og fyldestgørende grundlag. Er der indikationer for at ansøgerens beslutning kan være foranlediget af vildfarelser eller utilbørligt pres fra myndigheden eller andre, påhviler det myndigheden at søge dette afklaret inden der foretages mere i sagsbehandlingen, se f.eks. den sag der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 77ff*. Hvis en myndighed i forbindelse med at der indledes en afskedigelsessag, beder den ansatte om at tage stilling til om vedkommende selv vil sige sin stilling op i stedet for at blive afskediget, dvs. at den ansatte må vælge mellem henholdsvis (en forhandlet) ansøgt eller en uansøgt afskedigelse, er det af væsentlig betydning for den ansatte at kunne vurdere om myndigheden reelt har tilstrækkeligt grundlag for at gennemføre en sag om uansøgt afskedigelse, og myndigheden bør derfor forud give den afskedigelsestruede indsigt i det påtænkte grundlag for en uansøgt afskedigelse. Der kan bl.a. henvises til sagen med mit j.nr. 2000-1170-813 (...). [Nu optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 608ff*].

Kommunen har oplyst at kommunen, hvis (A) ikke havde accepteret seniorstillingen, ville have fulgt sædvanlig procedure i forbindelse med sager om uansøgt afskedigelse, herunder have iværksat høring af (A) og fagforeningen og involveret ungdomsskolens bestyrelse.

På baggrund af de foreliggende oplysninger må jeg lægge til grund at (A) ville være blevet afskediget hvis forhandlingerne om seniorstillingen havde været resultatløse. (A) var, inden hun selv kom med forslaget om ansættelse i en seniorstilling, blevet stillet over for valget mellem om hun selv ville sige op, eller om hun ville indstilles til afskedigelse.

Det er således min opfattelse at afskedigelsen ((A)'s fratrædelse af stillingen som ungdomsskoleinspektør og samtidige til-

trædelse af seniorstillingen) i relation til spørgsmålet om oplysningsgrundlag, herunder partshøring, burde have været betragtet som en sag om uansøgt afskedigelse, jf. nærmere nedenfor.

Det vil sige at (X) Kommune, inden kulturdirektør (C) den 18. april 2000 stillede (A) over for valget mellem om hun selv ville sige op eller blive indstillet til afskedigelse, burde have oplyst sagen tilstrækkeligt til at (A) kunne vurdere om hun kunne afskediges uansøgt fra stillingen, og herefter have præsenteret (A) for dette grundlag, jf. herved forvaltningslovens § 19 og den ulovbestemte retsgrundsætning om udvidet partshøring.

Jeg mener at det er kritisabelt at dette ikke fandt sted.

2) Notatpligt

Det fremgår af (X) Kommunes udtalelse af 9. februar 2001 og (C)'s udtalelse af 4. januar 2001 at (C) under samtalen med (A) den 18. april 2000 mundtligt redegjorde for hvilke konklusioner der kunne drages af spørgeskemaundersøgelsen. Han tilkendegav at det var hans agt at indstille til økonomiudvalget at (A) blev afskediget. (C) redegjorde over for hende for retsreglerne omkring afskedigelse og opsigelse og oplyste hende om at en eventuel afskedigelsessag ville blive standset hvis hun selv sagde op. (A) fik en frist til den 28. april 2000 til at melde tilbage til (C) om hun selv ville sige sin stilling op. Det fremgår af udtalelserne at der ikke blev gjort notat om samtalen.

Det er min opfattelse at (C) burde have taget notat om hvilke oplysninger der blev givet (A) under samtalen, herunder om at han gav (A) valget mellem selv at sige op eller blive indstillet til afskedigelse, hvilke oplysninger hun fik som grundlag for at træffe denne beslutning, og hvilken frist hun fik for at melde tilbage.

3) Aktindsigt

a) Spørgeskemaerne der lå til grund for udarbejdelse af APV

(A)'s advokat, (F), anmodede den 12. maj 2000 om aktindsigt i de besvarelser/udtalelser som i forbindelse med gennemførelsen af APV'en var blevet afgivet af ledelse og medarbejdere. Anmodningen blev taget af henholdsvis advokaten, (A) selv og fagforbund (Z) i breve af 15. maj, 17. maj, 22. maj, 26. maj og 8. juni 2000. (X) Kommune svarede i breve af 16., 18., 22., og 29. maj 2000 at der ikke i sagen eksisterede andre oplysninger end APV af 13. juni 1999 som (A) havde fået tilsendt, og at kommunen ikke var bekendt med om sikkerhedsgruppen ved ungdomsskolen havde haft behov for at medarbejderne udfyldte interne arbejdsrapporter. Først i forbindelse med kommunens brev af 27. juni 2000 til advokat (F) indhentede kommunen en skriftlig udtalelse fra ungdomsskolen om hvorvidt der var flere dokumenter i sagen.

I udtalelsen til mig af 9. februar 2001 har (X) Kommune anført at kommunen bl.a. byggede sin formodning om at der ikke forelå andre dokumenter i sagen, på mundtlige tilkendegivelser og på ungdomsskolens brev af 26. juni 2000 hvoraf fremgik at den foreliggende tekst 'udgjorde og udgør efter sikkerhedsgruppens vurdering herefter den samlede Arbejdspladsvurdering for 1998'.

Der foreligger ikke i sagens akter noter om mundtlige tilkendegivelser fra (sikkerhedsgruppen ved) ungdomsskolen om at der ikke forelå flere dokumenter i sagen end dem som skole- og kulturforvaltningen allerede havde fået. Jeg kan derfor ikke lægge til grund at forvaltningen modtog sådanne tilkendegivelser.

(A) havde som ovenfor nævnt efter min opfattelse krav på at få indsigt i de udfyldte skemaer i sin egenskab af leder for ungdomsskolen.

Det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog sørge for at private, navnlig parterne, medvirker til sagens oplysning (official- eller undersøgelsesprincipet), jf. bl.a. Kaj Larsen mfl., *Forvaltningsret* (1994), s. 297f.

Skole- og kulturforvaltningen i (X) Kommune skulle ud fra dette princip i forbindelse med at den første anmodning om aktindsigt i spørgeskemaerne der lå til grund for APV, blev fremsat af advokat (F) den 12. maj 2000, have rettet henvendelse til ungdomsskolen med henblik på at få opklaret om der eksisterede sådanne spørgeskemaer eller i øvrigt forelå flere dokumenter i ungdomsskolens APV-sag end dem som forvaltningen var i besiddelse af. Hvis forvaltningen allerede på dette tidspunkt havde rettet henvendelse til ungdomsskolen, var det med det samme blevet afklaret at dokumenterne (fejlagtigt) var blevet makuleret.

Jeg mener det er kritisabelt at (X) Kommune således ikke undersøgte sagen tilstrækkeligt i forbindelse med anmodningen om aktindsigt i APV-spørgeskemaerne.

b) Spørgeskemaer der blev udsendt af Kulturdirektør (C) til medarbejderne på ungdomsskolen den 14. marts 2000 – tilsagn om fortrolighed

I forbindelse med udsendelsen af spørgeskemaerne til medarbejderne på ungdomsskolen den 14. marts 2000 oplyste Kulturdirektør (C) at skemaerne var fortrolige, og at den enkelte besvarelse alene ville komme til hans kendskab.

Af (X) Kommunes udtalelse til mig af 9. februar 2001 og (C)'s udtalelse af 4. januar 2001 fremgår at tilsagnet om fortrolighed bl.a. blev givet ud fra en vurdering af at oplysningerne i spørgeskemaerne kunne være undtaget fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 13,

stk. 1, nr. 3. Aktindsigt i skemaerne blev således givet ud fra princippet om merofentlighed.

Spørgeskemaundersøgelsen blev udført som et led i sagen om mulige personaleretlige konsekvenser for (A). De udfyldte spørgeskemaer indgik således i den sag som (A) var part i. Spørgsmålet om aktindsigt i skemaerne skulle derfor afgøres efter forvaltningslovens regler og ikke efter offentlighedslovens. Jeg er således ikke enig i at oplysningerne i spørgeskemaerne i forhold til (A) kunne undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3.

Efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til (andre) private eller offentlige interesser. Bestemmelsen forudsætter at vedkommende myndighed foretager en konkret afvejning af de modstående hensyn. Myndigheden kan således ikke nægte en part aktindsigt ud fra mere generelle overvejelser om skadevirkningerne ved at give aktindsigt med hensyn til oplysninger af en bestemt karakter, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 140.

Anonymitetsønsker kan derfor også kun imødekommes i det omfang partens interesse i at kende en persons identitet findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller andre private eller offentlige interesser, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1.

En forvaltningsmyndighed kan således ikke på forhånd respektere et ønske fra en person om at være anonym over for sagens parter og kan ikke give et fortrolighedstilsagn som det (C) gav til medarbejderne på ungdomsskolen i sit brev af 14. marts 2000. Jeg mener dermed at det er kritisabelt at fortrolighedstilsagnet blev givet.

IV. Sammenfatning

Efter min foreløbige gennemgang af sagen er det min opfattelse at (X) Kommunes sagsbehandling i forbindelse med (A)'s fratræden af stillingen som ungdomsskoleinspektør for Ungdomsskolen i (X) og tiltræden af en seniorstilling i kommunen og forløbet herop til – som beskrevet ovenfor – er behæftet med en række alvorlige sagsbehandlingsfejl.

Jeg er på den baggrund indstillet på at henstille til (X) Kommune at genoptage sagens behandling med henblik på at tage stilling til konsekvenserne af disse fejl.

Jeg har imidlertid anset det for mest korrekt at afgive min udtalelse i foreløbig form således at (X) Kommune kan få lejlighed til at kommentere det jeg har anført, før jeg afgiver min endelige udtalelse."

Den 2. september 2002 oplyste X Kommune at kommunalbestyrelsen på et møde den 27. august 2002 havde besluttet at anmode Kommunernes Landsforening om en sagkyndig udtalelse inden kommunen kom med bemærkninger til min foreløbige redegørelse i sagen. I brev af 16. januar 2003 oplyste kommunen at den havde modtaget en sagkyndig udtalelse fra Kommunernes Landsforening af 14. januar 2003, og at sagen ville blive forelagt til behandling i kommunalbestyrelsens møde den 28. januar 2003.

Den 17. februar 2003 fremsatte advokat G på vegne af A et forligstilbud med henblik på en afslutning af sagen.

Den 21. februar 2003 modtog jeg en udtalelse fra X Kommune af 20. februar 2003. Udtalelsen var vedlagt et svarudkast til min foreløbige redegørelse, udarbejdet af Kommunernes Landsforening. Udkastet er opbygget således at der først er anført nogle generelle retlige betragtninger vedrørende problemstillinger af væsentlig betydning for sagens vurdering, og herefter er der knyttet bemærkninger til de enkelte punkter i min

foreløbige redegørelse. (...). Af X Kommunes udtalelse fremgår følgende:

"Kommunalbestyrelsen besluttede den 27. august 2002 at indhente sagkyndig udtalelse fra Kommunernes Landsforening (KL).

KL's udtalelse af januar 2003 vedlægges.

Kommunalbestyrelsen har på sit møde den 18. februar 2003, pkt. 2 behandlet sagen og afgiver udtalelse til Ombudsmanden med følgende konklusion:

(A) er ikke blevet afskediget, men efter anmodning overgået til anden ansættelse inden for kommunen – efter fælles overenskomst og efter godkendelse af (A)'s faglige organisation.

De beslutninger, der er truffet i sagen vedrørende overgang til seniorstilling, er et udslag af ledelsesretten og ikke en forvaltningsretlig afgørelse, idet kommunens Økonomiudvalg aldrig traf beslutning om at være sindet at indlede en sag om afsked.

Derimod er der givet tjenestebefalinger om ændring af visse forhold, og der er ikke pligt til partshøring forud for afgivelse af en tjenestebefaling.

Det bemærkes, at i en politisk styret organisation som en kommune, tilfalder ledelsesretten Kommunalbestyrelsen, og ledelsesretten er i det konkrete tilfælde af Kommunalbestyrelsen delegeret til Økonomiudvalget. Som en del af ledelsesretten har kommunens administrative ledelse afgivet påtaler til den ansatte.

Den administrative ledelses beslutning om, hvilke indstillinger, der skal tilgå politiske udvalg, kan således ikke betegnes som en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Kommunalbestyrelsen konstaterer, i øvrigt efter gennemlæsning af sagens akter, at der er tale om et komplekst sagsforløb og en kompleks sagsbehandling.

Kommunalbestyrelsen beklager over for (A), at notatpligten ikke er overholdt i forbindelse med Skole- og Kulturforvaltningens mundtlige henvendelse til Sikkerhedsgruppen på Ungdomsskolen vedrørende oplysninger om baggrundsmateriale for APV,

hvorfor kommunen ikke på et tidligt tidspunkt kunne dokumentere – i forbindelse med anmodningen om aktindsigt i maj/juni måned 2000 – at oplysningerne ikke forelå.

Kommunalbestyrelsen beklager, at kulturdirektørens håndskrevne noter fra interviewrunden med medarbejderne i september og oktober 1999 ikke er bevaret, da disse noter kunne være blevet relevante, hvis det var kommet til en afskedigelses-/afgørelses-sag.

Kommunalbestyrelsen har taget til efterretning, at der ikke er hjemmel til på forhånd at give et generelt tilsagn om anonymitet/fortrolighed i forbindelse med spørgeskemaundersøgelser, herunder APV.

Kommunalbestyrelsen beklager, såfremt kulturdirektøren over for (A) fejlagtigt har anvendt ordet 'advarsel' i forbindelse med samtalen den 17. november 1999. Ordet 'advarsel' er efter tjenstemandslovgivningen en sanktion, og den korrekte betegnelse for den gennemførte samtale er en 'tjenstlig samtale' som anført af personalekontoret jf. vedlagte notat af 4. februar 2003 fra personalechefen.

Selv om (A) skulle have opfattet samtalen den 17. november 1999 som en advarsels-samtale, er dette uden betydning for sagen eller dens udfald.

Der er foretaget høring i forbindelse med den tjenstlige samtale med (A) den 17. november 1999. På mødet blev der aftalt frist for aflevering af eventuelle bemærkninger. (A)'s bemærkninger fremkom skriftligt den 24. november 1999.

(A) anfører i sine bemærkninger et ønske om at indgå i en åben og konstruktiv dialog med henblik på at løse problemerne, og hun anfører, at hun allerede har igangsat processen.

Der er således foretaget høring og afgivet bemærkninger efter forvaltningslovens § 19. Formelt burde der være fremsendt et kvitteringsbrev til (A).

(A) har i brev af 22. januar 2003 vedlagt kopi af intern mail dateret 29. maj 2000 fra

personalekontoret til kulturdirektøren og returmail af samme dato.

I tilknytning til denne mail skal Kommunalbestyrelsen henvise til vedlagte notat af 10. februar 2003 fra personalechefen.

Kommunalbestyrelsen besluttede på mødet den 18. februar 2003:

at retningslinier vedrørende notatpligt og makulering præciseres

at gældende procedure for ansættelse og afskedigelse af de forskellige medarbejdergrupper i Ungdomsskolen detaljeres og præciseres

at det tages til efterretning, at der ikke generelt er fortrolighed ved interne spørgeskemaundersøgelser, herunder APV.

Det bemærkes endeligt, at Kommunalbestyrelsen ved sin vurdering af muligheden for kompensation til (A) er bundet af kommunalfuldmagten og lighedsgrundsætningen."

Den 3. marts 2003 modtog jeg nogle bemærkninger til sagen fra A. Der var bl.a. tale om nogle korrekturrettelser til min foreløbige redegørelse. Disse er indarbejdet i sagsfremstillingen. Herudover gjorde A opmærksom på at den frist der oprindeligt blev fastsat med hensyn til tilbagemelding på om hun selv ville sige op, udløb den 25. april 2000 og ikke den 28. april 2000 som angivet i den foreløbige redegørelse. Endelig skrev A følgende (sidetallene der blev refereret til, var sidetallene i den foreløbige redegørelse):

"...

Side 50, Notatpligt, linie 2 & 3: Det er *korrekt*, at sikkerhedsgruppen holdt møde med (D). Det er *ukorrekt*, at sikkerhedsgruppen holdt møde med (C).

Det var sikkerhedsleder ved ungdomsskolen souschef (B) og afdelingsleder (...), der deltog i mødet med (C). Sikkerhedsrepræsentant (...) deltog *ikke* i mødet.

...

Side 52, Notatpligt, linie 5ff.:

(C) og jeg har helt forskellige opfattelser af, hvad der er blevet sagt og oplyst på mødet den 18. april 2000, hvor kun han og jeg

var tilstede, og hvor der ikke blev taget notat.

Jeg finder det uacceptabelt, at kun (X) Kommunes opfattelse af mødets indhold lægges til grund for Ombudsmandens bedømmelse af mødets oplysninger.

...

Side 52, Aktindsigt, linie 1 ff.:

Jeg vil ikke undlade at gøre opmærksom på, at jeg allerede den 24. april 2000 begærede aktindsigt i alt vedrørende min sag, *samt øvrige sagsakter*.

...

Jeg er forundret over, at Ombudsmanden ikke umiddelbart har fundet det interessant, at skema A, B og C vedrørende APV-98 har været mig forholdt, så meget mere som, at lederen skal underskrive skemaerne, når lederen *ikke* selv er med i sikkerhedsgruppen.

..."

I brev af 22. april 2003 til A udtalte jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Jeg har nøje gennemgået de hørings svar som jeg har modtaget fra (X) Kommune – herunder svarudkastet fra Kommunernes Landsforening – og Dem i anledning af min foreløbige redegørelse.

Herefter kan jeg konstatere at der ikke for så vidt angår det faktiske sagsforløb, er fremkommet nye oplysninger som er af betydning for de spørgsmål som er omfattet af min foreløbige redegørelse. Det faktum som jeg redegjorde for i min foreløbige redegørelse, kan således fortsat lægges til grund.

Endvidere kan jeg konstatere at der heller ikke er fremkommet oplysninger om indholdet af gældende ret som kan give mig anledning til at ændre eller justere de opfattelser som jeg i min foreløbige redegørelse lagde til grund ved min bedømmelse af sagen. Jeg er i den forbindelse op-

mærksom på at navnlig Kommunernes Landsforening i sit svarudkast til (X) Kommune har taget afstand fra flere af de retsopfattelser som jeg tilkendegav i min foreløbige redegørelse.

Jeg bemærker dog at jeg er enig i at det ikke kan anses for direkte afklaret i ungdomsskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 86 af 13. september 2000) om en ungdomsskole er en selvstændig forvaltningsmyndighed eller en del af kommunen. Jeg er imidlertid også enig i at spørgsmålet er uden betydning for sagen, bl.a. fordi arbejdsgiveransvaret, herunder kompetencen til at ansætte og afskedigelse en ungdomsskoleinspektør, tilkommer kommunen, jf. lovens § 6.

Herudover må jeg på den nævnte baggrund i det hele fastholde det som jeg har anført i min foreløbige redegørelse. Det er således fortsat min opfattelse at (X) Kommunes sagsbehandling i forbindelse med Deres fratræden af stillingen som ungdomsskoleinspektør for Ungdomsskolen i (X) og tiltræden af en seniorstilling i kommunen er behæftet med en række alvorlige sagsbehandlingsfejl – også ud over de fejl som (X) Kommune har beklaget på baggrund af min foreløbige redegørelse.

På den baggrund henstiller jeg til (X) Kommune at genoptage sagens behandling med henblik på at tage stilling til konsekvenserne af de nævnte fejl."

Den 2. oktober 2003 oplyste X Kommune til mig at den havde indgået forlig med A om betaling af 550.000 kr. til fuld og endelig afgørelse af sagen. Jeg meddelte herefter X Kommune at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 1971, s. 100, FOB 1987, s. 197, FOB 1989, s. 88 og s. 138, FOB 1990, s. 303, FOB 1996, s. 93, FOB 1999, s. 472, FOB 2000, s. 77, og FOB 2001, s. 608.

19-3. Krav om kopi af udgående breve

Kassationsfrist

Forvaltningsret 115.4.

I forbindelse med ombudsmandens behandling af en sag om inddrivelse af ægtefællebidrag oplyste en kommune ombudsmanden om at kommunen havde sendt afkrævningsbreve, og at det ikke længere var muligt at rekonstruere disse breve. Ombudsmanden optog spørgsmålet om manglende mulighed for rekonstruktion af brevene til behandling af egen drift.

Ombudsmanden udtalte at kommunen ikke var berettiget til at fravælge løbende at få udskrevet kopi af de afkrævningsbreve som kommunen sendte. Det var beklageligt at kommunen havde foretaget dette fravalg.

Ombudsmanden 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 forældet eller på grund af død med sikkerhed ikke kan rejses.

Ombudsmanden henstillede til kommunen at den iværksatte de tiltag der var nødvendige for at opfylde kravene dels om kopi af udgående afkrævningsbreve, dels om at kopi af brevene først kasseres når der ikke længere er retligt eller administrativt behov for dem.

Da Kommunedata bl.a. havde leveret det edb-program som afkrævningsbrevene blev udskrevet fra, orienterede ombudsmanden selskabet om sagen. (J.nr. 2001-3911-609).

I forbindelse med min behandling af en konkret sag om inddrivelse af ægtefællebidrag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 630ff*, oplyste Københavns Kommune mig den 3. april 2001 om at kommunen i sagen havde sendt afkrævningsbreve, og at det ikke længere var muligt at rekonstruere disse.

På den baggrund bad jeg den 21. december 2001 kommunen om en udtalelse i sagen, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Jeg henviste samtidig til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 198ff*.

Den 19. februar 2002 udtalte kommunen sig. Af udtalelsen fremgår:

"...

Københavns Skatte- og Registerforvaltning overtog i 1995 opgaven med at opkræve underholdsbidrag mv. fra socialforvaltningen. Overtagelsen skete for at kunne samle denne del af sagsbehandlingen under sam-

me forvaltning og herigennem opnå rationaliseringer og en hurtigere sagsgang.

Sagsbehandlingen sker i København ved hjælp af Kommunedata A/S's (KMD) produktpakker i form af Underholdsbidragssystemet (UHB) og Debtorsystemet. Andre kommuner kan benytte andre leverandører.

Når der gennem en kommune forlods udbetales underholdsbidrag eller når en borger henvender sig til sit sociale udvalg i bopælskommunen, registreres kravet i et edb-system – i København sker registreringen i UHB's kreditordel. Anmodning om inddrivelse fremsendes snarest muligt til inddrivelsesmyndigheden – den bidragspligtiges bopælskommune – med henblik på afkrævning af beløbet. Anmodningen om inddrivelse sendes typisk elektronisk til inddrivelsesmyndigheden, herunder i egen kommune. Fremsendes anmodningen på papir, vil der ske en manuel oprettelse af kravet. Ved elektronisk overførsel mellem kommunerne benyttes KMD's InFormationsUdvekslings-system og der sker en automatisk registre-

ring i af kravet i Underholdsbidragssystemet.

På grundlag af de modtagne afkrævninger (herunder manuelt indtastede oplysninger) udskrives der to gange om ugen 'afkrævningsbreve' for nye krav/bidragsperioder. 'Afkrævnings-brevene' kuverteres og udsendes direkte fra KMD, og Københavns Kommune har i denne forbindelse fravalgt løbende at få udskrevet kopier af brevene. Til orientering blev der i 2000 udskrevet 94.086 sådanne breve og i 2001 90.879 breve, og der har så vidt vides ikke i andre sager været fremsat ønsker om kopier af 'afkrævningsbreve'. Afkrævningsbreve uden adresser leveres til kommunen. Det gælder også afkrævningsbreve med negative beløb, der behandles manuelt før udsendelsen.

Samtidig med udsendelsen af 'afkrævningsbrevene' udskrives der en kvitteringsliste til opkrævningskommunen med de individuelle oplysninger, der er fremgået af 'afkrævningsbrevet' (herunder bidragsperiode, beløbsstørrelser mv.). Oplysningerne overføres automatisk i Københavns Kommune til KMD's 'Debitorsystem', der benyttes som sagsstyringssystem mv. for alle de restancearter, der er til opkrævning/inddrivelse gennem Københavns Skatte- og Registerforvaltning. På grundlag af Underholdsbidragssystemet (UHB-Debitor), listerne der opbevares i 5 år og registreringerne i Debitorsystemet, vil Skatte- og Registerforvaltningen kunne rekonstruere det individuelle indhold i 'afkrævningsbrevene' og vil også principielt kunne lave en afskrift deraf.

Kravet indgår herefter i den almindelige sagsbehandling i Opkrævningsafdelingen, der i alt væsentligt gennemføres via Debitor-systemet uden egentlige 'papirsagsakter'. Er der ikke andre bidragsbeløb til opkrævning, udsendes et giroindbetalingskort til den bidragspligtige. Har den pågældende i forvejen en betalingsaftale eller foretages der tilbageholdelse i løn mv., indgår kravet som udgangspunkt i den bestående aftale mv.

Den bidragspligtige er orienteret herom gennem en standardtekst i 'afkrævningsbrevet'.

KMD har gennem de senere år arbejdet på en modernisering af Underholdsbidragssystemet og er i den forbindelse gjort opmærksom på, at der skal ske en registrering af udsendte meddelelser. KMD planlægger i forbindelse med moderniseringen at give mulighed for rekvisition af en nøjagtig kopi af udskrevne breve mv. fra systemet (print-on-demand).

Det er Skatte- og Registerforvaltningens opfattelse, at der gennem Kommunedatas driftsafviklingskontroller er sikret behørig dokumentation for, at brevene er udskrevet og afsendt. Listerne med oplysninger om indholdet i brevene giver fornøden mulighed for at rekonstruere det individuelle indhold i brevene og således også for at opfylde en eventuel begæring om aktindsigt i indtil 5 år efter, at brevet er udsendt. Det er derimod endnu ikke muligt efterfølgende at danne en nøjagtig kopi af 'afkrævningsbrevene'. Forvaltningens bemærkning i skrivelse af 3. april 2001 om, at det ikke er muligt at rekonstruere disse 'afkrævningsbreve', skal forstås i denne sammenhæng."

Den 24. juli 2002 afgav jeg en foreløbig redegørelse om sagen. Af min foreløbige udtalelse fremgår:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"Spørgsmålet er om kommunen er berettiget til at fravælge løbende at få udskrevet kopier af de afkrævningsbreve som kommunen sender via KMD. Det skal i den forbindelse tages i betragtning at det ud fra det oplyste ikke efterfølgende er muligt at danne en nøjagtig kopi af de pågældende afkrævningsbreve – indholdet af brevene kan dog rekonstrueres i indtil 5 år efter at brevene er afsendt.

Som det fremgår af den sag der er givet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 198ff, må det være et ube-

tinget krav at en myndighed enten i sagen har en kopi af de dokumenter som myndigheden har udfærdiget, eller med sikkerhed med meget kort varsel fra et edbanlæg vil kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift (svarende til en kopi) af dokumentet. Det fremgår endvidere at der i denne forbindelse må kræves en fuldstændig sikring af et elektronisk dokumentets integritet (dokumentets originale indhold) og autenticitet (at dokumentet virkelig stammer fra den angivne udsteder). Jeg bemærker at jeg i den sag som er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 398ff*, også tog stilling til et spørgsmål vedrørende manglende akter.

Det er min foreløbige opfattelse at den af kommunen omtalte rekonstruktion ikke opfylder de nævnte krav, og at kommunen derfor ikke har været berettiget til at fravælge løbende at få udskrevet kopi af afkrævningsbrevene. Jeg er opmærksom på det af kommunen anførte om at der udskrives over 90.000 afkrævningsbreve om året. Dette kan dog ikke føre til et andet resultat. Tilsvarende gælder det af kommunen anførte om at der – så vidt det vides – ikke i andre sager har været fremsat ønske om aktindsigt i afkrævningsbreve.

Hvor længe kommunen skal opbevare en kopi/have mulighed for at skaffe en sådan, beror på følgende regler:

Af § 6, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 554 af 31. maj 2001 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed fremgår:

‘§ 6.

...

Stk. 2. Kassation af offentlige myndigheders arkivalier må først finde sted, når der ikke længere er administrativt eller retligt behov for dem.’

Af § 3, stk. 1, og § 7 i bekendtgørelse nr. 152 af 18. april 1985 om kassation af Københavns Kommunes arkivalier fremgår:

‘§ 3. Arkivalier i Københavns Kommune må kun tilintetgøres, hvis de i bilaget til bekendtgørelsen er opført blandt de sager, der kan kasseres.

...

§ 7. Kassationsfristerne i bilaget er kun vejledende, medmindre andet er fastsat i denne bekendtgørelse eller i andre retsfor skrifter. Sagsmateriale skal dog altid opbevares, så længe der er administrativt behov for det.’

Af bilagets punkt 6 fremgår:

‘6. SOCIALVÆSEN

Bevares skal:

...

8. 20 pct. af de sociale personsager efter 1933, der er henlagt i mapper for hver enkelt person, jfr. § 9, stk. 2, for så vidt angår sociale personsager, som er henlagt i familiemapper. Dette gælder også sager fra børne- og ungdomsværn og familievejledning. Dog bevares kun 3 pct. af sager vedrørende aldersrente, folkepension, invalidd pension, enkepension, enkebørnsunderstøttelse, børnebidrag, børnetilskud, ungdomsydelse, dagpenge, herunder sygedagpenge, hvis disse sager er ordnet på en sådan måde, at særskilt kassation heraf er mulig.

...

B. Kasseres må:

1. Sociale personsager efter 1933, som ikke skal bevares i medfør af det under A, nr. 8 anførte. Kassationsfrist: 70 år efter fødsel, evt. efter praktisk behov 10 år efter seneste kontakt med den pågældende eller 5 år efter den pågældendes død.

...’

Kassationsfristen for afkrævningsbreve er således mindst 10 år for sager vedrørende ikke afdøde personer. Sagsmateriale skal dog efter § 7, sidste pkt., i bekendtgørelse nr. 152 af 18. april 1985 altid opbevares så længe der er administrativt behov for det, jf. i den forbindelse § 6, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 554 af 31. maj 2001 hvorefter arkivalier først må kasseres når der

ikke længere er administrativt eller retligt behov for dem. Jeg bemærker at elektroniske dokumenter ikke kan kasseres på et tidligere tidspunkt end papirbaserede dokumenter, jf. sagen fra min beretning for 1997.

En fast regel om at afkrævningsbreve opbevares/kan skaffes i en periode på indtil 5 år efter afsendelsen af de pågældende breve, er efter min foreløbige vurdering ikke i overensstemmelse med de nævnte bevarings- og kassationsregler. Ud over det anførte om kassationsfristen henviser jeg til at materialet efter reglerne skal bevares/ikke må kasseres så længe der er administrativt og retligt behov for det. Sidstnævnte 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 efter afsendelsen af brevene vil i praksis udelukke denne konkrete vurdering. Med hensyn til vurderingen af behovet kan jeg henvise til det der i 1997-sagen er skrevet herom.”

Samme dag som jeg afgav den foreløbige redegørelse, bad jeg Københavns Kommune, Københavns Stadsarkiv og Statens Arkiver om en udtalelse i sagen. Samtidig orienterede jeg KMD (Kommunedata A/S) om sagen ved at sende en kopi af min foreløbige redegørelse til KMD. Årsagen til orientering af KMD var at KMD bl.a. havde leveret det edb-program som kommunens afkrævningsbreve blev udskrevet fra.

Den 2. september 2002 udtalte kommunen sig. Af udtalelsen fremgår:

”...

Forvaltningen har fået oplyst, at den planlagte frigivelse af et nyt Underholdsbidragssystem hos KMD, der understøtter ‘printOnDemand’ vil ske ved årsskiftet, samt at det nuværende system ikke vil blive understøttet af ‘printOnDemand’. Forvaltningen overvejer ‘print On Demand’-løsningen, samt andre muligheder, der kan tilgodes såvel kra-

vene i datalovgivning og i arkiveringsreglerne som kravet om, at der i alle sager er – eller hurtigt kan dannes – en kopi af ethvert dokument i sagen.

Det fremgår af Ombudsmandens foreløbige redegørelse, at de omhandlede krævebreve anses for omfattet af arkiverings- og kassationsregler for sociale sager. Det er umiddelbart forvaltningens opfattelse, at krævebrevene ikke har direkte sammenhæng med en socialsag, idet kommunen for så vidt alene indtræder i en fordring mod en anden person (den bidragspligtige), der ikke nødvendigvis er registreret som social klient i kommunen. Er den bidragspligtige bosat i en anden kommune, fremsendes kravet til inddrivelse gennem den bidragspligtiges bopælskommune, der herefter udsender krævebrevet. Det er derfor forvaltningens opfattelse, at opkrævningen af bidrag hos den bidragspligtige er en selvstændig sag hos bopælskommunen uden direkte sammenhæng med socialsagen om udbetaling af bidrag til bidragsmodtageren, og som sådan bør føres i en særskilt journal og arkiveres herefter. Forvaltningen vil derfor i kontakten med Stadsarkivet søge klarlagt, hvilke arkiverings- og bevaringsregler, der gælder for disse sager.”

Af Københavns Stadsarkivs notat af 4. september 2002 fremgår:

”...

For Stadsarkivet at se berører sagen fra et arkivmæssigt synspunkt to problemkomplekser:

A. Samspillet mellem kassationsbestemmelser, kassationsfrister og myndighedernes forvaltningsmæssige ansvar for at kunne dokumentere afgørelser og sagsforløb,

B. Behovet for afklaring af arkiveringsforholdene for ældre elektroniske systemer, der er eller har været i brug, samt sikring af, at der træffes de nødvendige forholdsregler til sikring af forsvarlig arkivering i kommunerne i fremtiden.

Ad A.

I det omfang der ikke i forvaltningslovgivningen eller i lovgivningen for enkelte sagsområder er fastsat krav til bevaring og dokumentation, beror muligheden for at dokumentere administrative forhold på rigsarkivarens fastsættelse af bevarings- og kassationsbestemmelser og på myndighedens afgørelser vedrørende kassationsfrister.

Dette rejser generelt spørgsmålet om, hvorvidt lovgivningens krav til myndighedernes dokumentation af sagsforhold er tilstrækkelig eller bør præciseres.

For de arkivalier, der indgår i den aktuelle sag, er i bekendtgørelse nr. 152 af 18/4 1985 om kassation i Københavns Kommunes arkivalier, anført en vejledende kassationsfrist på 10 år, men kommunen synes at have skønnet, at en kassationsfrist på 5 år var tilstrækkelig. Stadsarkivet har ikke beføjelse eller saglig indsigt til at afgøre, om dette skøn har været rigtigt. Stadsarkivet bemærker, at myndighedernes ansvar for selv at tage stilling til fastsættelsen af kassationsfrister er tydeliggjort i de nyeste bekendtgørelser om kassation i kommunale arkiver, som rigsarkivaren har udstedt, idet disse ikke som tidligere indeholder vejledende kassationsfrister. Dette skærper så muligvis behovet for tydeliggørelse af de forvaltningsmæssige krav til retssikkerhed og forvaltningsskik.

Ombudsmanden lægger, som jeg forstår det, til grund, at kommunen konkret vurderer, om der vil bestå et retligt-administrativt behov for de pågældende arkivalier, hvor der med konkret forståelse muligheden for at vurdere den enkelte sag. Stadsarkivet kunne godt forestille sig, at hvor det handler om udskrivning af standardbreve, ville det arkivmæssigt være tilstrækkeligt, om arkiverede e-systemer kunne dokumentere, at et sådant brev var sendt, under forudsætningen af, at eventuelle variable oplysninger, der måtte indgå i brevet, ligeledes kunne dokumenteres. Hvis det ikke udelukkende drejer sig om standardbreve, vil Stadsarkivet med

konkret mene, at den enkelte sagsentitet må kunne identificeres, og at der må kunne produceres en kopi. Det forudsættes, at systemet garanterer autenticiteten af data og dokumenter. Der er imidlertid i denne betragtning kun taget hensyn til det arkivmæssige behov, ikke det retligt-administrative, og der er dermed ikke heri noget kriterium for fastsættelse af kassationsfrister.

Arkivlovgivningen stiller ingen krav til myndighedernes dokumentation af retligt-administrative forhold, men alene til, at de arkivalier, der skabes med disse formål, behandles på en måde, der tilgodeser arkivmæssige hensyn. Dette gælder også den elektroniske arkivdannelse. Det er imidlertid Stadsarkivets opfattelse, at de krav og anbefalinger vedr. arkivmæssige hensyn, der er udtrykt i Københavns Kommunes Bestemmelser om anmeldelse og godkendelse af elektroniske arkivsystemer af 1/9 2002 (som er identiske med Statens Arkivers) og Stadsarkivets vejledning hertil, i væsentlige henseender også vil betyde, at en række forvaltningshensyn tilgodeses. Dette kunne således i den aktuelle sag gælde anbefalingen i Vejledning til bestemmelser om anmeldelse og godkendelse af elektroniske arkivsystemer § 12 (s. 16f) om, at man indretter systemerne, så de så hurtigt som muligt producerer en arkiveringsversion af de enkelte dokumenters indhold.

Udviklingen i brugen af elektroniske systemer kan imidlertid nok generelt give anledning til overvejelser om, hvilke forvaltningsmæssige krav, der bør stilles ved indretningen af disse; udover de krav der må stilles for at sikre den arkivmæssige bevaring af de data, der efter arkivlovgivningen skal bevares.

Ad B.

Sagen afslører behovet for en langt større klarhed hos myndighederne over, hvornår, hvordan og af hvad, der skal ske arkivering af elektroniske systemer, herunder af de fælleskommunale systemer. Der består utvivlsomt et behov for kortlægning af, hvordan

status er med hensyn til arkivering af eksisterende og ældre systemer, og afklaring af, hvad der bør gøres i den anledning. Behovet vedrører utvivlsomt både opmærksomhed om problemet og vejledning og ressourcer til dets løsning. For de fælleskommunale systemers vedkommende vil det formentlig være nødvendigt, at ikke blot de offentlige myndigheder, men også Kommunedata A/S med den særlige rolle, selskabet har haft, bidrager til en sådan afklaring.”

Af kommunens udtalelse af 22. november 2002 fremgår:

“ ...

Vedrørende det retligt-administrative behov:

Det er kommunens opfattelse, at der ikke er et retligt-administrativt behov for at få udskrevet eller opbevare papirkopier af udskrevne 'krævebreve'. Det individuelle indhold i brevene vil fremgå af edb-registrene mv. og vil således på de relevante punkter kunne rekonstrueres i op til 5 år efter sagens afslutning. KMD's driftsafviklingskontroller er dokumentation for, at brevet er afsendt og for integritet og autencitet. En papirkopi af brevet vil ikke give yderligere sikkerhed eller være bevis for, at brevet er udskrevet og afsendt. Det bemærkes, at 'krævebrevene' udsendes direkte fra KMD og ikke er underskrevne. Såfremt der i forvaltningsretten gælder et almindeligt krav om, at alle breve, meddelelser, (giroindbetalingskort!) mv. fra offentlige myndigheder skal foreligge i papirkopi, bør det fremgå direkte af lovgivningen – herunder om det er et krav, at alle breve, meddelelser mv. skal være underskrevet, og om kopien skal være en fotokopi, hvoraf også underskriften fremgår, for at sikre kopiens integritet og autencitet. Det er Skatte- og Registerforvaltningens opfattelse, at et generelt lovkrav herom vil give anledning til væsentlig meradministration i kommunerne og derfor må medtages i forhandlingerne om 'DUT'-kompensation (Det udvidede Totalbalanceprincip).

Forholdene omkring 'krævebrevene' er ikke sammenlignelige med Ombudsman-

dens sag, 1997, s. 198 ff., idet det væsentlige indhold af 'krævebrevene' kan rekonstrueres, og det overføres i øvrigt automatisk til det kommunale debitorsystem, mens Gentofte Kommune ikke var i stand til at rekonstruere indholdet i de udsendte pensionsmeddelelser selv kort tid efter udsendelsen.

Skatte- og Registerforvaltningen vil nøje overveje at tage den kommende KMD-løsning i brug, der efter det oplyste vil give mulighed for 'print-on-demand'. Denne løsning vil gøre det nemmere – og formentlig også billigere – at rekonstruere indholdet af brevene i de forholdsvis få tilfælde, hvor det i praksis viser sig hensigtsmæssigt eller nødvendigt – herunder ved begæringer om aktindsigt.

Vedrørende arkiveringspligt.

Som nævnt i forvaltningens brev af 2. september 2002 anser vi ikke opkrævningen af underholdsbidrag for en socialsag, men for en opkrævningssag. 'Krævebrevene' kan efter forvaltningens opfattelse sammenlignes med udskrivning af fakturaer/regninger eller evt. en meddelelse om, at kommunen er indtrådt i et civilretligt krav. I de tilfælde, hvor der ikke i forvejen er en løbende betalingsordning for tidligere afkrævede underholdsbidrag eller for løbende betaling deraf, vil der efterfølgende blive udsendt giroindbetalingskort med angivelse af sidste rettidige betalingsdag. Det fremgår af kassationsbekendtgørelsen for Københavns Kommune, at originale bogføringsbilag med underbilag kan kasseres 5 år efter sagens afslutning. Undladelsen af at få udskrevet kopier af krævebrevene synes således ikke umiddelbart at være i strid med arkiveringsreglerne. Der ses da heller ikke samfundsmæssigt at kunne være et behov for opbevaring af disse dokumenter i arkiv.

Endvidere henvises til vedlagte kopi af notat af 4. september 2002 fra Københavns Stadsarkiv. Det fremgår heraf, at Stadsarkivet ikke udelukker, at elektronisk arkivering af standardbreve kan ske alene ved opbevaring af eventuelle variable oplysninger.

Forvaltningen vil tage initiativ til, at der i samarbejde med Stadsarkivaren og edb-leverandørerne laves en gennemgribende analyse af arkiveringsforpligtelserne for elektronisk opbevarede data sammenholdt med reglerne i lov om behandling af personoplysninger. Der synes at være et behov for en afklaring og samordning af de tvivlsspørgsmål, der kan opstå herved – såvel af teknisk som praktisk art – set i forhold til de ressourcer, som skal afsættes til at skabe praktiske løsninger herpå. Et af spørgsmålene vil være opfyldelsen af den enkelte kommunes eller forvaltnings arkiveringspligt fra store fælles edb-registre, hvor det umiddelbart synes at være i alles interesse, at arkiveringen sker fælles for alle kommuner. Et andet spørgsmål vil være arkiveringen af sager, der både indeholder fysiske og edb-baserede dokumenter mv. Et tredje vil være sikringen af sagsdannelsen (sagssammenhængen) mellem enkeltdokumenter fra store systemer, der er fælles for mange kommuner. Det kan eventuelt være hensigtsmæssigt at søge 'Den Digitale Taskforce' inddraget i dette arbejde. Til orientering vedlægges kopi af et mødereferat af 11. november 2002 vedrørende tilsvarende arkiveringsproblemer for kommuner, der anvender CSC's 'Kom*it ligning'."

I brev af 19. februar 2003 udtalte Statens Arkiver sig. Af udtalelsen fremgår:

"...

I henhold til § 2 i lov om offentlige arkiver (lovbek. nr. 740 af 17. juli 2000) har Statens Arkiver bl.a. til formål at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ og retlig betydning for borgere og myndigheder.

§ 7, stk. 1 i bekendtgørelse nr. 554 af 31. maj 2001 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed fastsætter, at det er Rigsarkivaren, der fastsætter nærmere regler om bevaring og kassation af offentlige arkivalier. § 7, stk. 2 fastsætter, at kassation af offentlige arkivalier kun må finde sted efter bestemmelser, der er fastsat i medfør af

bestemmelsen i stk. 1, dvs. efter bestemmelser, som er fastsat af Rigsarkivaren.

I henhold til dette lovgrundlag udformer Statens Arkiver bevarings- og kassationsbestemmelser, der fastsætter hvilke arkivalier, der skal bevares, og hvilke, der kan kasseres. Sagsmateriale skal dog altid bevares, så længe der er administrativt eller retligt behov for det (jf. § 6, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 554). Tidligere har Statens Arkiver i visse tilfælde, som f.eks. i den citerede bekendtgørelse nr. 152 af 18. april 1985 om kassation af Københavns Kommunes arkivalier, fastsat *vejledende* kassationsfrister. Det er imidlertid ikke Statens Arkiver, men derimod den pågældende myndighed selv, der vurderer, hvor længe der består et administrativt eller retligt behov for et givet sagsmateriale.

Statens Arkivers bevarings- og kassationsbestemmelser har ikke normerende virkning for hvilke arkivalier, en given forvaltningsmæssig aktivitet skal resultere i. Arkivlovgivningens bestemmelser skal sikre, at de arkivalier, som skabes i forbindelse med myndighedernes forvaltning bliver behandlet således, at arkivmæssige hensyn varetages – de er ikke udtryk for et krav om, at bestemte arkivalier nødvendigvis skal skabes eller at der skal foreligge bestemte typer af dokumentation for bestemte forvaltningsmæssige handlinger.

Ligeledes er det ikke Statens Arkivers bevarings- og kassationsbestemmelser, der fastsætter det konkrete indhold af bestemte typer af sager hos kommunerne. Statens Arkiver har ikke hjemmel til at fastsætte nærmere regler om kommunale myndigheders arkivdannelse m.v., og det er kommunens egen afgørelse, hvilke dokumenter, der er nødvendige i bestemte sagstyper. Der kan dog naturligvis i anden lovgivning være fastsat krav til kommunernes dokumentation af bestemte forhold og sagsforløb.

I den konkrete sag om afkrævningsbreve har Københavns Kommune vurderet, at der ikke består retlige eller administrative behov for overhovedet at udskrive kopier af af-

krævningsbrevene, idet de relevante oplysninger findes i Underholdsbidragssystemet og Debitorssystemet, og idet der i 5 år efter udsendelsen opbevares lister, der udskrives i forbindelse med KMDs driftsafviklingskontrol og som indeholder dokumentation for, at det pågældende brev er afsendt. Det vil derfor i 5 år efter at de pågældende afkrævningsbreve er udsendt være muligt at rekonstruere brevenes indhold, om end ikke muligt at udforme en nøjagtig kopi af brevet.

Københavns Kommune vurderer endvidere, at de pågældende afkrævningsbreve ikke indgår i en socialsag, men er at sammenligne med udskrivning af fakturaer. Sådanne originale bogføringsbilag kan kasseres efter 5 år.

Det er således Statens Arkivers opfattelse, at Københavns Kommune ikke ved at undlade at lægge kopi af de nævnte afkrævningsbreve på de pågældende sager har overtrådt bestemmelser om bevaring og kassation, fastsat i medfør af arkivloven.

..."

Jeg gør opmærksom på at § 6, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 554 af 31. maj 2001 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed der er nævnt i den foreløbige redegørelse, med virkning fra den 1. juli 2003 er afløst af § 4, stk. 2, i Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed; indholdet af reglen er uændret. I medfør af § 5 i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 har Rigsarkivaren udstedt bekendtgørelse nr. 692 af 3. juli 2003 om bevaring og kassation af arkivalier hos Københavns og Frederiksberg Kommuner der med virkning fra den 15. august 2003 ophæver og afløser bekendtgørelse nr. 152 af 18. april 1985 om kassation af Københavns Kommunes arkivalier. Af sidstnævnte, nye bekendtgørelse nr. 692 af 3. juli 2003 fremgår:

"Kapitel 1

Område

§ 1. Bestemmelserne gælder for Københavns og Frederiksberg kommuners arkiva-

lier, herunder arkivalier i den kommunale forvaltning og i kommunale institutioner m.v.

§ 2. Bestemmelserne omfatter ikke arkivalier, som er lagret på elektronisk medium.

Kapitel 2

Bevaring og kassation

...

§ 4. Arkivalier, som er skabt eller tilvejebragt efter 1. april 1970, og som er anført i bilag 1, skal bevares.

§ 5. Arkivalier, der er anført i bilag 2, kasseres uanset bestemmelserne i bilag 1.

§ 6. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at bevare arkivalier i større omfang end fastsat i §§ 3-5.

§ 7. Arkivalier, der ikke skal bevares efter §§ 3 - 5, kasseres når opbevaringspligt efter andre bestemmelser er opfyldt, og når de efter kommunens egen vurdering i øvrigt ikke længere har retlig eller administrativ betydning.

..."

Af bilag 1 og 2 i bekendtgørelsen fremgår:

"Bilag 1

Bevaringsfortegnelse for arkivalier, som er skabt eller tilvejebragt efter 1. april 1970

...

5. Social- og sundhedsområdet

A: Alle sociale personsager om børn og unges anbringelse uden for hjemmet.

B: Alle sager om integration af flygtninge.

C: Sociale personsager, som efter kommunens egen vurdering er af særlig eller principiel karakter.

D: Andre sociale personsager, som er henlagt efter cpr-numre, og hvor nummeret begynder med 01.

...

Bilag 2

Kassationsfortegnelse

Følgende arkivalier kasseres uanset bestemmelserne i bilag 1:

1) Regnskabsmateriale, bortset fra arkivalier, som skal bevares i henhold til bilag 1, afsnit 2.A.

...

- 5) Dokumenter, som er indskannet i et elektronisk system.
- 6) Samlinger af materiale, der alene er tilvebragt med henblik på inddatering i elektroniske registre, databaser m.v. (inddata).
- 7) Samlinger af udskrifter fra edb-systemer, der alene anvendes til opslag, orientering og kontrol (uddata).
..."

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Min undersøgelse i denne sag begrænser sig til de to spørgsmål der blev behandlet i den foreløbige redegørelse: *dels* om kommunen har været berettiget til at fravælge at få udskrevet kopier af de afkrævningsbreve som kommunen sender, dvs. om der er krav om kopi af de breve som kommunen sender, *dels* om hvilken kassationsfrist der gælder for afkrævningsbrevene. Jeg har således ikke taget stilling til andre spørgsmål i sagen, herunder f.eks. heller ikke til de spørgsmål vedrørende underskrift som kommunen rejser i sin udtalelse af 22. november 2002.

Krav om kopi

Af min foreløbige udtalelse i sagen fremgår at kommunen ikke har været berettiget til at fravælge løbende at få udskrevet kopier af de afkrævningsbreve som kommunen sender via KMD, og at den rekonstruktion af de pågældende afkrævningsbreve som kommunen i en periode på indtil 5 år efter afsendelsen af brevene kan udarbejde, ikke opfylder kravet om at en myndighed *enten* i sagen har en kopi af de dokumenter som myndigheden har udfærdiget, *eller* med sikkerhed med meget kort varsel fra et edb-anlæg vil kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift (svarende til en kopi) af dokumentet.

Kommunen har i udtalelsen af 22. november 2002 anført at såfremt der i forvaltningsretten gælder et almindeligt krav

om at alle breve, meddelelser (giroindbetalingskort) mv. fra offentlige myndigheder skal foreligge i papirkopi, bør det fremgå direkte af lovgivningen. Kommunen anfører endvidere at et generelt lovkrav herom vil give anledning til væsentlig meradministration i kommunerne og derfor må medtages i forhandlingerne om 'DUT-kompensation' (Det Udvidede Totalbalanceprincip).

Det er et ubetinget krav at en myndighed *enten* i sagen har en kopi af de dokumenter som myndigheden har udfærdiget, *eller* med sikkerhed med meget kort varsel fra et edb-anlæg vil kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift (svarende til en kopi) af dokumentet.

Kravet om kopi (eller hvad der svarer hertil, hvilket i denne sammenhæng og nedenfor vil sige en fuldstændig nøjagtig udskrift af dokumentet fra et edb-anlæg med meget kort varsel) af myndighedens udgående breve grunder sig særligt på to forhold: *dels* at sikre bevis hos myndigheden selv (såvel af hensyn 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 forvaltningsloven. Formålet med kravet om en kopi (eller hvad der svarer hertil) af udgående breve er således at overholde forvaltningsloven, offentlighedsloven og grundlæggende dokumentationskrav i forvaltningssager. Uanset at en sag for så vidt er afsluttet, kan der nemlig opstå behov for at finde brevene i sagen frem på ny, f.eks. fordi sagen genoptages, eller fordi der anmodes om aktindsigt i sagen.

Jeg henviser i det hele til de sager som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 339* (s. 366, punkt c), for 1997, s. 198ff*, for 1999, s. 398ff*, og for 2001, s. 290ff*, herunder også til citaterne i nogle af sagerne af den af Forskningsmi-

nisteriet i juni 1996 udgivne vejledning om elektronisk dokumenthåndtering og forvaltningsregler – en vejledning om de forvaltningsretlige konsekvenser af elektronisk arkivering, sagsbehandling og kommunikation. Vejledningen findes på den hjemmeside som Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har oprettet; hjemmesidens adresse er www.videnskabministeriet.dk.

Hvis lovgivningen ikke indeholder udtrykkelig hjemmel herfor, er myndighederne ikke berettiget til at destruere dokumenter eller at foretage ændringer i oplysninger som indgår i sager i det offentlige. Jeg henviser til Jon Andersen mfl. i Forvaltningsret (2002), 2. udgave, s. 395, og til § 8, stk. 1, og § 10, stk. 1 og 2, i arkivloven (lov nr. 1050 af 17. februar 2002). Endvidere henviser jeg til § 5, stk. 2, jf. stk. 1, i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed. Heraf fremgår at kassation af arkivalier kun må finde sted efter bestemmelser der fastsættes af Rigsarkivaren. Sådanne bestemmelser er for Københavns Kommunes vedkommende nu fastsat i bekendtgørelse nr. 692 af 3. juli 2003 om bevaring og kassation af arkivalier hos Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Det er derfor min endelige opfattelse at Københavns Kommune burde have en kopi af de afkrævningsbreve som kommunen sender. Ud over det som er anført ovenfor, har jeg lagt vægt på at kommunen ikke fra et edb-anlæg med meget kort varsel har kunnet lave en fuldstændig nøjagtig udskrift (svarende til en kopi) af dokumentet. Det at kommunen kan rekonstruere det væsentligste indhold af de pågældende breve efterfølgende, er ikke tilstrækkeligt til at opfylde kravet om en kopi (eller hvad der svarer hertil) af kommunens udgående breve.

Kommunen har derfor ikke været berettiget til at fravælge løbende at få udskre-

vet kopi af de afkrævningsbreve som kommunen sender.

Kommunen mener ikke at forholdene i denne sag er sammenlignelige med forholdene i den sag som er gengivet i Folkeetingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 198ff. Som begrundelse herfor anfører kommunen at det væsentlige indhold af afkrævningsbrevene kan rekonstrueres, og at det (væsentlige indhold af brevene, går jeg ud fra) i øvrigt overføres automatisk til det kommunale debtorsystem, hvorimod kommunen i den omtalte sag fra 1997-beretningen ikke var i stand til at rekonstruere indholdet af de udsendte pensionsmeddelelser selv kort tid efter udsendelsen.

Som det fremgår ovenfor, er der krav om at forvaltningsmyndigheder har en kopi (eller hvad der svarer hertil) af sine udgående breve. Kommunen i den omtalte sag fra 1997-beretningen var ikke i stand til at opfylde dette krav – tilsvarende gælder Københavns Kommune i denne sag. Jeg mener derfor at forholdene i de to sager er sammenlignelige.

Kassationsfrist

Af den foreløbige redegørelse fremgår at kassationsfristen for materiale i en social sag, herunder afkrævningsbreve, er mindst 10 år for sager vedrørende ikke afdøde personer, og at sagsmateriale dog altid skal opbevares så længe der er administrativt (eller retligt) behov for det. Det fremgår også at en fast regel om at afkrævningsbreve opbevares/kan skaffes i en periode på indtil 5 år efter afsendelsen af de pågældende breve, ikke er i overensstemmelse med bevarings- og kassationsreglerne på området.

Kommunen har den 2. september 2002 og 22. november 2002 udtalt at kommunen ikke anser opkrævningen af underholdsbidrag for en social sag, men for en opkrævningssag. Som begrundelse herfor anfører kommunen at kommunen for så

vidt alene indtræder i en fordring mod en anden person (den bidragspligtige) som ikke nødvendigvis er registreret som social klient i kommunen. Er den bidragspligtige bosat i en anden kommune, fremsendes kravet til inddrivelse gennem den bidragspligtiges bopælskommune. Kommunen mener at opkrævning af bidrag hos den bidragspligtige er en selvstændig sag hos bopælskommunen uden direkte sammenhæng med den sociale sag om udbetaling af bidrag til den bidragsberettigede. Kommunen sammenligner afkrævningsbrevene med udskrivning af fakturaer/regninger eller eventuelt en meddelelse om at kommunen er indtrådt i et civilretligt krav. På det grundlag henfører kommunen afkrævningsbrevene til punkt 7 om Regnskabsvæsen, underpunkt B, nr. 3, om originale bogføringsbilag med underbilag i bilaget til bekendtgørelsen om kassation af Københavns Kommunes arkivalier. For sådanne originale bogføringsbilag med underbilag er den vejledende kassationsfrist fastsat til 5 år.

Afkrævningsbreve er breve hvori kommunen afkræver den bidragspligtige underholdsbidrag.

Sager om børnebidrag er udtrykkeligt nævnt under socialvæsen i bekendtgørelsens bilag. Sager om opkrævning af underholdsbidrag er derimod ikke nævnt i bilaget, ligesom der i bilaget ikke er et særskilt punkt om opkrævning af forskellige ydelser. Af punkt 8 om Skattevæsen, underpunkt B, I, b, nr. 4, fremgår i øvrigt at skatterestancemateriale må kasseres når der ikke længere er praktisk brug for det.

Af bilagets punkt 7 om regnskabsvæsen fremgår indledningsvis at reglerne om regnskabsvæsen vedrører både den centrale økonomiske forvaltning og samtlige selvstændigt regnskabsførende afdelinger og institutioner samt underinstitutioner der ikke har selvstændig regnskabsførelse. Punkt 7, underpunkt B, nr. 2, angår i øvrigt kontokort i tekstløst bogholderi for

enkeltpersoner, f.eks. skatteydere og modtagere af sociale ydelser.

Jeg har ingen bemærkninger til kommunens opfattelse om at en sag om opkrævning af underholdsbidrag hos den bidragspligtige er en selvstændig sag i forhold til sagen om udbetaling af bidrag til den bidragsberettigede – opkrævningssagen knytter sig dog til udbetalingsagen.

Af Københavns Stadsarkivs udtalelse fremgår at der for de arkivalier der indgår i den aktuelle sag, er fastsat en kassationsfrist på 10 år, men at kommunen synes at have skønnet at en frist på 5 år var tilstrækkeligt. Stadsarkivet anfører i den forbindelse at Stadsarkivet ikke har beføjelse eller saglig indsigt til at afgøre om dette skøn er rigtigt.

Jeg mener fortsat at det er mest nærliggende at henføre de pågældende afkrævningsbreve (sammen med de øvrige dokumenter i en sag om opkrævning af underholdsbidrag) til punktet om socialvæsen. Dette stemmer også overens med at en kommunes afgørelser om inddrivelse af underholdsbidrag kan påklages til det sociale nævn, jf. § 23a, stk. 1, i loven om inddrivelse af underholdsbidrag (lovbekendtgørelse nr. 631 af 15. september 1986 som senest ændret ved lov nr. 461 af 7. juni 2001).

I den nye, nugældende bekendtgørelse om bevaring og kassation af arkivalier hos Københavns og Frederiksberg Kommuner er der ikke fastsat vejledende kassationsfrister. Visse sociale sager skal bevares ifølge punkt 5 i bekendtgørelsens bilag 1, dog kasseres f.eks. regnskabsmateriale uanset om selve den sociale sag skal bevares, når opbevaringspligt efter andre bestemmelser er opfyldt, og når regnskabsmaterialet efter kommunens egen vurdering ikke længere har retlig eller administrativ betydning, jf. bekendtgørelsens § 5 og § 7. Tilsvarende betingelser gælder for kassation af andre sociale sager.

Bestemmelserne i bekendtgørelsen om bevaring og kassation af arkivalier hos Københavns og Frederiksberg Kommuner gælder ikke for arkivalier som er lagret på elektronisk medium, jf. bekendtgørelsens § 2. Jeg har overvejet om dette har betydning for denne sag.

Jeg har lagt til grund at dette ikke (for tiden) er tilfældet. Jeg henviser til at afkrævningsbrevene ikke kan anses for lagret på elektronisk medium, idet jeg herved umiddelbart må forstå at de pågældende arkivalier er lagret på elektronisk medium på en sådan måde at der fra et edb-anlæg vil kunne laves en fuldstændig nøjagtig udskrift (svarende til en kopi) af et dokument. Dertil kommer at det – som Statens Arkiver også er inde på i udtalelsen til mig – er Rigsarkivaren der fastsætter nærmere regler om bevaring og kassation af offentlige arkivalier, og at kassation af offentlige arkivalier kun må finde sted efter Rigsarkivarens bestemmelser herom. I henhold hertil bliver regler om bevaring og kassation udformet; sagsmateriale skal dog altid bevares så længe der er administrativt eller retligt behov for det. Jeg henviser i det hele til (nu) § 4, stk. 2, samt § 5, stk. 1 og 2, i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003. Af Københavns Stadsarkivs generelle vejledning til Københavns Kommunes forvaltninger og institutioner om anmeldelse og aflevering af elektroniske arkivsystemer til Københavns Stadsarkiv fra maj 2002 fremgår s. 4 at det er Rigsarkivaren der afgør hvilke elektroniske arkivalier der skal bevares for eftertiden, og at Rigsarkivaren har meddelt at bevaringsbestemmelser for it-arkivalier i løbet af 2002-2003 vil blive udmøntet i en bekendtgørelse. Det fremgår også at Stadsarkivet – indtil denne bekendtgørelse foreligger – i hvert enkelt tilfælde vil forelægge afgørelser om bevaring og kassation af elektroniske arkivalier for Rigsarkivaren. Rigsarkivaren har mig bekendt endnu ikke ud-

stedt sådanne regler for Københavns Kommune.

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.

Kommunen har den 22. november 2002 udtalt at der ikke er et retligt-administrativt behov for at få udskrevet eller opbevare papirkopier af udskrevne afkrævningsbreve. Kommunen begrundede dette med at indholdet af afkrævningsbrevene kan rekonstrueres i op til 5 år efter sagens afslutning (og dermed ikke indtil 5 år efter afsendelsen af brevene som anført i kommunens udtalelse af 19. februar 2002 – min bemærkning).

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 offentliges 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.

Konklusion

Sammenfattende må jeg fastholde min foreløbige udtalelse som min endelige udtalelse i sagen.

Kommunen har således ikke været berettiget til at fravælge løbende at få udskrevet kopi af de afkrævningsbreve som kommunen sender.

Det er beklageligt at Københavns Kommune fravalgte løbende at få udskrevet kopi af disse afkrævningsbreve.

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 forældet eller på grund af død med sikkerhed ikke kan rejses.

Jeg har gjort Københavns Kommune bekendt med min opfattelse.

Jeg har henstillet til kommunen at kommunen iværksætter de tiltag der er nødvendige for at kunne opfylde de nævnte krav *dels* om kopi af udgående afkrævningsbreve (eller hvad der svarer hertil), *dels* om at kopi af brevene først kasseres

når der ikke længere er retligt eller administrativt behov for dem.

Jeg har bedt kommunen om at underrette mig om hvad der videre sker i sagen, herunder om de tiltag der iværksættes.

Da KMD bl.a. har leveret det edb-program som afkrævningsbrevene udskrives fra, har jeg sendt en kopi af denne redegørelse til KMD. Jeg har også sendt en kopi af redegørelsen til Statens Arkiver og Københavns Stadsarkiv."

Efterfølgende oplyste Københavns Kommune mig den 17. oktober 2003 om at kommunen var ved at undersøge det praktiske og økonomiske omfang af mine henstillinger, såvel i kommunens forvaltninger som i resten af landets kommuner. KMD havde foreløbig oplyst at det for København ville koste ca. 160.000 kr. årligt at få etableret "print on demand" til KMD-Debitorsystem. Hertil kom 15 øre pr. brev der blev lagret i dette system, dvs. for "krævebrevene" ca. 15.000 kr. årligt (ca. 100.000 breve hvert år). Mulighederne for "print on demand" af "krævebrevene" ville indgå i forhandlinger med KMD om ibrugtagen af en ny version af UHB der forventedes at kunne ske i løbet af foråret 2004. Kommunen ville orientere mig om dette forløb og om de videre overvejelser i sagen.

NOTER: (*) FOB 1990, s. 339, FOB 1997, s. 198, FOB 1999, s. 398, og FOB 2001, s. 290 og s. 630.

19-4. Advarsel for videregivelse af anonymiserede oplysninger til fagforening og indhentelse af oplysninger fra register

Ansættelses- og arbejdsret 24.1 – 24.9 – 2.9. – Forvaltningsret 112.2 – 2.2. – Statsforfatningsret 3.2. – Strafferet 25.5.

En medarbejder i en kommune klagede over at hun var blevet tildelt en tjenstlig advarsel af kommunen. Begrundelsen for advarslen var at medarbejderen uden saglig grund havde indhentet oplysninger om kommunens arbejdsmarkedschef og dennes familie i et kommunalt register som indeholdt fortrolige oplysninger til brug for ligningen af skatteborgerne i kommunen. Advarslen blev endvidere begrundet i at medarbejderen havde videregivet anonymiserede oplysninger i en social sag til sin fagforening.

Ombudsmanden udtalte at kommunen ikke kunne betragte medarbejderens videregivelse af anonymiserede oplysninger fra en social sag til sin fagforening som en tjensteforseelse eller på anden måde kritisabelt. Videregivelsen af oplysningerne kunne dermed heller ikke berettige kommunen til at give en advarsel. Ombudsmanden havde derimod ikke grundlag for at kritisere at kommunen mente at medarbejderen handlede pligtstridigt ved at indhente oplysninger i registret om arbejdsmarkedschefen og dennes familie. På den baggrund henstillede ombudsmanden til kommunen at genoptage sagen med henblik på at overveje om det forhold at medarbejderen søgte oplysninger om arbejdsmarkedschefen og dennes familie i registret, i sig selv var af en sådan grovhed at det kunne give anledning til at meddele medarbejderen en advarsel. Ombudsmanden skrev samtidig til kommunen at den i forbindelse med sin genoptagelse af sagen burde være opmærksom på at en advarsel kan miste sin betydning ved at ligge for langt tilbage i tiden. (J.nr. 2001-2313-812).

Det fremgår af sagens akter at A blev ansat som kontorelev hos X Kommune den 1. juli 1979. Den 1. juli 1981 blev hun ansat som assistent. Den 1. juli 1991 blev hun oprykket til overassistent.

Med virkning fra 1. september 1997 blev hun optaget på socialformidleruddannelsen og fik i den forbindelse meddelt orlov med løn i perioderne 1. september 1997 til 1. marts 1998 og 1. september 1998 til 1. marts 1999. Den 3. juni 2000 fik A tildelt endnu tre måneders orlov med løn i perioden 1. januar 2001 til 1. april 2001 med henblik på færdiggørelse af sin uddannelse som socialformidler.

Den 6. august 2000 afleverede medarbejdere i Arbejdsmarkedsafdelingen i X Kommune et brev til "sikkerhedsgruppen for medarbejdere uden for rådhuset ved (X) Kommunes Arbejdsmarkedsafdeling" ved-

rørende det psykiske arbejdsmiljø i afdelingen. Baggrunden herfor var at der gennem længere tid havde været uro i afdelingen, bl.a. som følge af at medarbejdergruppen var utilfreds med ledelsesstilen hos dele af afdelingens ledergruppe, herunder bl.a. arbejdsmarkedschef B. Som et eksempel på problematisk ledelsesstil var det i brevet nævnt at ledelsen omgjorde afgørelser truffet af sagsbehandlere på baggrund af personlige klager. Brevet var underskrevet af 45 medarbejdere i afdelingen, herunder A.

Den 7. august 2000 modtog Personalechef i X Kommune, C, Forvaltningschef (...), Fagforbund Y og Fagforbund Z en kopi af brevet.

Den 29. august 2000 blev der afholdt et møde mellem X Kommune og repræsentanter fra de 2 fagforeninger. Fra Kommunens side deltog personalechef C, Arbejdsmar-

kedschef B og Forvaltningschef (...). Bl.a. spørgsmålet om omgørelse af afgørelser blev drøftet på mødet.

Den 12. september 2000 fremkom Y og Z med en redegørelse til kommunen hvori foreningerne gennemgik de forskellige klagepunkter fra medarbejderne. Af redegørelsen fremgår bl.a. følgende vedrørende omgørelse af afgørelser:

”På mødet fremkom (B) ved mødets afslutning med forskellige udtalelser. Vi noterede udtalelserne straks – en enkelt af udtalelserne er noteret i stikordsform.

(B) udtalte bl.a.:

1. Jeg vil gerne se konkrete sager på omgjorte afgørelser. Der har muligvis været et enkelt tilfælde i Integrationsafsnittet. Ellers er proceduren, at jeg henviser folk til at klage til socialudvalgsformanden i træffetiden torsdag (citeret ud fra stikordsnotater, men indholdet er som gengivet.)

...

(Z) og (Y) har efterfølgende undersøgt påstandene nærmere.

ad 1. I mindst 3 konkrete sager (ud over den (B) selv nævnte på mødet) er afgørelser blevet omgjort af (B). (Y) og (Z) kender ikke personnumre og navne, men vedlægger kopi af journalark (dog ikke af den sag (B) selv omtalte). Sagsbehandlers navn fremgår, og såfremt det ønskes kan sagsbehandler finde den konkrete sag. Vi har ikke anstrengt os for at finde yderligere sager.”

En af sagsbehandlerne der var nævnt, var A.

I redegørelsen var det også nævnt at flere medarbejdere i afdelingen, herunder også ledere, skulle have fået udført privat arbejde af klienter.

Den 20. september 2000 besvarede kommunen foreningernes henvendelse af 12. september 2000. Spørgsmålet om fremsendelse af de anonymiserede journalark blev ikke kommenteret.

X Kommunes økonomiudvalg besluttede på et møde den 11. oktober 2000 at anmode Kommunernes Landsforenings Personalejuridiske kontor og Kommunernes Revision

om bistand til undersøgelse af forholdene i arbejdsmarkedsafdelingen.

En af de problemstillinger som Kommunernes Landsforening blev anmodet om at undersøge, var brugen af arbejdsmarkedsafdelingens biler: Pressen bragte i oktober 2000 flere artikler hvori der blev rejst mistanke om at arbejdsmarkedschef B's søn i 1997 skulle have kørt i kommunens bil og i forbindelse hermed have været involveret i et uheld. B havde hertil oplyst at han på tidspunktet for ulykken var ejer af en bil af samme mærke og farve som kommunens bil.

Den 28. november 2000 bragte X Dagblad en artikel hvori det blev anført at X Dagblad var i besiddelse af en udskrift fra kommunens ”R 75-register” hvoraf fremgik at B ikke i 1997 var registreret som ejer af en bil som svarede til kommunens bil.

I anledning af artiklen undersøgte kommunen via logninger på edb-systemet hvem af kommunens medarbejdere der i perioden op til at artiklen blev bragt, havde søgt oplysninger i registeret om B og dennes hustru og søn. Logningen viste at to medarbejdere fra arbejdsmarkedsafdelingen havde foretaget sådanne søgninger. En af disse medarbejdere var A.

Den 7. december 2000 udsendte kommunaldirektør (...) og personale- og organisationschef C en e-mail til alle ansatte i X Kommune under overskriften ”Information – Brud på datahemmelighed”. I e-mailen var bl.a. anført følgende:

”Som det formentlig vil være dig bekendt via den elektroniske eller trykte presse er der formodninger om brud på de regler, der gælder for anvendelse af IT systemer, der indeholder personfølsomme oplysninger – se næst R75 indkomstregistret, som staten stiller til kommunens rådighed for skatteligningen og udbetaling af sociale ydelser.

(X) kommune har siden den 28/11 været opmærksom på situationen – og har i mellemtiden fra vore dataleverandører fremskaffet det logningsmateriale, som danner grundlag for den undersøgelse vi p.t. er i

færd med. Vi forventer at have afsluttet vores undersøgelser senest mandag – og vil herefter tage en samtale med de(n) berørte medarbejdere. Vi vil på baggrund af samtalen tage de relevante skridt i sagen.

Vi betragter anvendelse af følsomme registres oplysninger til andet formål end det tiltænkte med særdeles stor alvor. Det er et alvorligt brud på tilliden mellem ansættelsesmyndigheden og medarbejderen – og det er et brud på den tavshedspligt, som jf. straffeloven gælder alle, der virker i kommunal ansættelse eller hverv. Det er et forhold, som er egnet til at skabe mistillid i befolkningen til den samlede kommunale virksomhed.

Danmarks Radio (og TV) har (og vil) i dagens løb bringe indslag om forholdene i (X)-by. Vi kan kun beklage, at jeres arbejdsplads på den måde udstilles – men sådan er virkeligheden altså.

Vi vil mane til besindighed. Målet helliger ikke altid midlet. Vi har een særlig interesse i hele denne sag – en interesse, som vi deler med offentligheden – at komme helt til bunds og få klarlagt sagens fakta i et og alt. Det er det grundlag vi træffer vore beslutninger på – og det grundlag, som KL's konsulenter og KR's revisorer hjælper både os og økonomiudvalget med."

I brev af 8. december 2000 blev A indkaldt til en samtale den 11. december 2000 med kommunens personale- og organisationschef, C. Det blev anbefalet at A mødte med en bisidder i form af tillidsrepræsentanten eller en repræsentant for hendes organisation. Årsagen til indkaldelsen var angivet som "de alvorlige brud på kommunens datasikkerhed" som var blevet konstateret.

Datatilsynet skrev i brev af 8. december 2000 til X Kommune at tilsynet gennem dagspressen var blevet bekendt med at der verserede en sag i kommunen hvor en medarbejder uberettiget havde trukket personoplysninger fra kommunens systemer og angiveligt givet disse oplysninger videre til den lokale avis. Datatilsynet anmodede i den

anledning kommunen om at redegøre for de nærmere omstændigheder i sagen.

Af X Kommunes referatet af samtalen den 11. december 2000 med A fremgår bl.a. følgende:

"(A) (...) erkender at (B) og hustru ikke er en del af klientellet. (A) har været inde på R75-registrene for de pågældende. Baggrunden herfor var at det var i egen interesse at se i hvilket omfang oplysningerne om eksistensen af biler tilhørende (B) og hustru var korrekte eller ej.

(A) tilkendegiver ikke at have udprintet oplysningerne fra R75-registrene. (A) har intet kendskab til, hvordan pressen er kommet i besiddelse af R75-oplysningerne.

(A) erkender efter opfordring fra (Y) at have været inde på registrene i sociale sagsark for (...). For så vidt angår (...) erindrer (A) ikke at have været inde på sagen. (A) erkender, at sagsarkene er udprintet og tilsendt (Y) i ekstraheret form. Ekstraheringen er foretaget af (A).

(A) var ikke bekendt med, at det var forkert at udlevere ekstraherede sagsark til (Y). (A) kan bekræfte, at de ekstraherede sagsark er faxet til (Y) af (A).

(A) er ikke bekendt med, hvordan oplysningerne i sagsarkene er kommet til pressens kendskab.

(A) kunne ikke uden videre erindre, hvornår hun er mødt på arbejdet den 28/11, men oplyser at hun normalt møder mellem kl. 8-8.30."

X Kommunes økonomiudvalg besluttede på et møde den 11. december 2000 at anmode Politimesteren i X-by om en politimæssig efterforskning af to tilfælde som figurerede i R75-systemets log for det relevante tidsrum hvor logningen havde været undersøgt.

Den 12. december 2000 blev A med henvisning til beslutningen om politimæssig undersøgelse fritaget for tjeneste med løn indtil videre. I brevet til A vedrørende tjenestefritagelsen skrev kommunen bl.a. følgende:

”Senest når (X) Kommune har modtaget resultatet af den politimæssige efterforskning vil økonomiudvalget tage nærmere stilling til spørgsmålet om mulige ansættelsesretlige sanktioner i sagens anledning, herunder eventuel iværksættelse af partsføring i medfør af forvaltningslovens bestemmelser.

...

(X) kommune forbeholder sig i øvrigt muligheden for anvendelse af ansættelsesretlige sanktioner, herunder bortvisning, såfremt efterfølgende undersøgelser måtte give grundlag herfor.”

X Kommune skrev den 13. december 2000 bl.a. således til Politimesteren i X-by:

”Økonomiudvalget i (X) Kommune skal hermed anmode Politimesteren i (X) Kommune om at indlede efterforskning af uretmæssig indhentelse og videregivelse af private fortrolige oplysninger fra kommunens R 75 register til (X) Dagblad.

På baggrund af pressens omtale af sagen om arbejdsmarkedschef (B)’s private biler, har (X) kommune gennemgået R 75 systemets logning i perioden 23. november 2000, kl. 00.00 til 28. november 2000, kl. 10.00.

Gennemgangen viser, at 2 medarbejdere i denne periode har udsøgt oplysninger om arbejdsmarkedschefen og dennes hustru i det centrale formueregister.

(X) Kommune har gennemført tjenstlige samtaler med de pågældende personer. Kopi af mødereferater med relevante bilag vedlægges til brug for efterforskningen.

(X) Kommune kan oplyse, at administrationen har bestilt en yderligere udskrift af R 75 systemets logninger for perioden 12. oktober 2000 og frem til 22. november 2000.

Denne udskrift vil blive fremsendt, så snart den foreligger.”

Den 14. december 2000 informerede personale- og organisationschef C pr. e-mail chefen for kommunens skatte- og borgerservice, (...), om at han ved gennemgang af loggen for den udvidede periode tilbage til 11. oktober 2002 havde konstateret at 6 medarbejde-

re i skatte- og borgerservice havde anvendt R 75-systemet til at indhente oplysninger om B og i nogle tilfælde dennes hustru.

Med baggrund i den artikel der var blevet bragt i X Dagblad den 28. november 2000, var der fra kommunen opstillet nogle ”relevanskriterier” med henblik på at konstatere hvilke medarbejdere der kunne være kilden til artiklen i X Dagblad og dermed efter kommunens opfattelse kunne have brudt deres tavshedspligt. Bl.a. skulle medarbejderen have været inde at kigge på alle årene 1997, 1998 og 1999, og der skulle være foretaget forespørgsler på såvel B som dennes hustru. I e-mailen skrev C bl.a. følgende:

”Jeg kan ved gennemgang af loggen konstatere, at i alt 6 medarbejdere har anvendt systemet R 75 i den nye periode. Ingen af de 6 medarbejdere er dog omfattet af alle vore relevanskriterier – og kan alene på den baggrund næppe antages at være årsag til videregivelse af fortrolige – tavshedsbelagte – oplysninger.

De 6 medarbejdere er ifgl. brugernavn alle ansatte i Skat & Borgerservice.

På trods at de pågældende ikke kan mistænkes for at have begået ulovligheder vil det i medfør af forvaltningslovens § 32 være uberettiget at søge oplysninger, som ikke er relevante for den pågældendes arbejde.

Idet det ikke kan afvises, at medarbejdere i S&B kan have en arbejdsmæssig begrundelse i relation til forespørgslerne vil jeg derfor bede dig i givet fald tage en samtale med de relevante medarbejdere.

Jeg finder, at samtalen bør have karakter af en mild påtale, såfremt fremskaffelsen af oplysningerne ikke skønnes relevant for pågældendes arbejdsfunktion.”

Skatte- og borgerservicechef (...) meddelte den 14. december 2000 følgende til C:

”Jeg har nu gennemført en samtale med fire af de seks medarbejdere (...) Jeg har påtalt det forkerte i at trække informationer, som ikke er relevante for den pågældendes arbejde. Medarbejderne har erkendt, at de har

været inde for at kigge – og at det er sket af ren og skær nysgerrighed.

Forinden jeg gennemførte de fire samtaler har jeg givet tillidsrepræsentant (...) en orientering om samtalerne indhold og omfang.

Jeg har ligeledes udarbejdet et kort notat til de pågældende medarbejderes personalemapper.

Med hensyn til de to sidste personer (afdelingsledere), der fremtræder på logudtrækket, er deres interesse i informationerne betragtet som indhentet inden for deres tjenstlige opgaver. Blandt andet af hensyn til undersøgelse af, hvorvidt der ligningsmæssigt burde gribes ind, og om pågældende person er markeret i systemet som særligt ligningsinteressant.”

I anledning af en forespørgsel fra Fagforbund Y meddelte X Kommune den 20. december 2000 til A at den tidligere meddelte orlov med løn i perioden 1. januar til 31. marts 2001 til færdiggørelse af socialformidleruddannelsen fortsat var gældende. Det blev dog understreget at de vilkår som i brev af 12. december 2000 blev meddelt A i forbindelse med tjenestefritagelsen, fortsat var gældende.

Den 21. december 2000 sendte X Kommune en redegørelse til Datatilsynet vedrørende sagen. Kommunen skrev bl.a. følgende:

”I den anledning kan oplyses, at kommunen den 28. november 2000, kl. ca. 9.00 telefonisk blev kontaktet af journalist (...), (X) Dagblad. Denne oplyste til 2 af hinanden uafhængige personer, at han netop fra en kommunalt ansat havde modtaget en udskrift fra kommunens R 75 system. Kommunen kunne senere på dagen konstatere, at (X) Dagblad bragte informationer, som efter det i artiklen oplyste hidrørte fra det centrale formueregister – R 75.

Umiddelbart efter journalistens henvendelse tog kommunen initiativ til at få systemets logning for en relevant periode. Den efterfølgende gennemgang af loggen for perioden 23.11.2000, kl. 00.00 – 28.11.2000, kl.

10.00 viste 3 tilfælde – fordelt på 2 brugere – af forespørgsler på R 75, som alle påkaldte sig interesse for en nærmere undersøgelse.

Det kan til orientering i øvrigt oplyses, at der p.t. verserer en omfattende sag i relation til det psykiske arbejdsmiljø og mistanke om misbrug af offentlige midler i arbejdsmarkedsafdelingen i (X) kommune.

På grundlag af logudskrifterne – og personalekontorets opklarende samtale med de pågældende 2 medarbejdere, som begge er ansat i (X) kommune – besluttede økonomiudvalget i mødet den 11. december 2000 at anmode Politimesteren i (X)-by om en efterforskning af sagen. De 2 ansatte er indtil videre tjenestefritaget med løn. Kopi af henvendelse til Politimesteren af 13. december 2000 vedlægges som bilag.

(X) Kommune har yderligere den 14. december 2000 modtaget log fra CSC Datacentralen, hvor logningen er udsøgt for en ekstra periode på ca. 6 uger – efter de samme opstillede udsøgningskriterier. En gennemgang af loggen viser, at ikke yderligere brugere opfylder alle relevanskriterier.

Der vedlægges en kopi af de relevante artikler fra (X) Dagblad.

Endelig kan det meddeles, at såvel (X) Dagblad som (X) kommune efter det oplyste er blevet anmeldt til politiet for uretmæssig videregivelse af personlige oplysninger.”

X Kommune sendte den 22. december 2000 yderligere oplysninger om sagen til Politimesteren i X-by. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

”Til grund for (X) Kommunes anmodning om politimæssig efterforskning af sagen ligger følgende faktum:

- journalist (...), (X) Dagblad, oplyste den 28. november 2000 Personalechef (C), at han af en kommunalt ansat havde fået udskrifter af kommunens system R 75, angående personlige oplysninger om Arbejdsmarkedschef (B) og dennes hustru.
- (X) Kommune har via CSC Datacentralen modtaget logninger på familien (B)'s R 75 for perioden 12. oktober og frem til 28. no-

vember 2000. Af disse logninger fremgår, at alene 2 medarbejdere i denne periode har udsøgt oplysninger fra familiens R 75, som tilsammen rummer de oplysninger der videregives i (X) Dagblads artikler den 28. november 2000.

- Overassistent (A) har den 11. december 2000 erkendt, at hun har skaffet sig adgang til Arbejdsmarkedschef (B) og hendes hustru R 75 registeroplysninger. (A) oplyser, at dette ikke skete i tjenstligt ærinde, men skete i egen interesse for at undersøge (B)'s private forhold.
- Socialrådgiver (...) har den 11. december 2000 afvist at have været inde på familiens R 75 register og har oplyst, at hendes personlige kode har ligget i en papirkalender på hendes skrivebord. Hun oplyser, at hun ikke har udleveret sin personlige kode til andre.

Det er (X) Kommunes opfattelse, at (A), i strid med straffelovens § 155, misbruger sin stilling til at krænke Arbejdsmarkedschefen og dennes families private ret.

Det er (X) Kommunes vurdering, at motivet til krænkelsen blandt andet skal findes i (A)'s ønske om at Arbejdsmarkedschefen afskediges fra sin stilling ved (X) Kommune. (A) har, sammen med flere andre medarbejdere, udtalt sig om dette i vedlagte skrivelse af 25. september 2000.

Det er (X) Kommunes opfattelse, at nogen, i strid med straffelovens § 263, stk. 2, har brugt (...)’s personlige password til at skaffe sig adgang til Arbejdsmarkedschefens families R 75 oplysninger, idet det kan konstateres, at nogen faktisk har skaffet sig adgang til R 75 oplysningerne ved brug af (...)’s personlige kode. Der henvises i denne forbindelse til Karnovs Lovsamling, 1998 bind 3, side 3794.

Det er (X) Kommunes vurdering, at mindst én af de 2 personer som opfylder kriterierne for at have kendskab til de oplysninger som videregives i (X) Dagblads artikler den 28. november 2000, i strid med straffelovens § 152, jf. forvaltningslovens § 27, må

have videregivet disse oplysninger til Journalist (...).

Det er på ovennævnte grundlag, at (X) Kommune anmoder Politimesteren i (X)-by om at indlede en politimæssig efterforskning af sagen.”

Den 5. januar 2001 anmodede Y-klubben i X Kommune om at få en skriftlig redegørelse for hvorfor de medarbejdere der havde indhentet oplysninger fra R 75 vedrørende B og dennes familie, tilsyneladende var blevet behandlet forskelligt. Kommunen skrev i den anledning bl.a. følgende til Y-klubben den 18. januar 2001:

“(X) Kommune kan oplyse, at logninger fra edb-systemet har vist, at der i perioden 12. oktober til 28. november 2000 er to medarbejders password i Arbejdsmarkedsafdelingen samt seks medarbejders (heraf to leders) password i Skat og Borgerservice, der har været benyttet til at søge oplysninger via R75 registret om (B).

Det kan endvidere oplyses, at der herudover er én medarbejder i Arbejdsmarkedsafdelingen, der via sit password har forsøgt at opnå adgang til (B)'s R 75, men hvor dette ikke lykkedes.

(X) Kommune har på grundlag af de foretagne logninger samt en tjenstlig samtale fritaget to medarbejdere i Arbejdsmarkedsafdelingen for tjeneste indtil videre med sædvanlig løn. Samtidig er politiet anmodet om en efterforskning, idet kommunen ønsker en afklaring af, hvorvidt der er sket misbrug af offentlig stilling og uretmæssig videregivelse af oplysninger til (X) Dagblad.

(X) Kommune kan oplyse, at tjenestefritagelse ikke er en ansættelsesretlig sanktion. Der er endnu ikke truffet afgørelse om ansættelsesretlige sanktioner i forhold til disse medarbejdere.

For så vidt angår de fire medarbejdere i Skat og Borgerservice har disse indtil videre fået en mundtlig påtale. De to ledende medarbejdere i Skat og Borgerservice, der har søgt oplysninger via R75, har ligeledes været til en opklarende samtale med skattechefen.

(X) Kommune skal oplyse, at for så vidt angår medarbejderne i Arbejdsmarkedsafdelingen er disses password benyttet til at skaffe oplysninger om familien (B)'s private forhold fra et antal skærbilleder fra R 75, hvoraf oplysninger om (B)'s bilpark er fremgået.

For så vidt angår medarbejderne i Skat- og Borgerservice viser logningerne, at der alene er tale om, at disse har været inde på et enkelt skærbillede. Fra dette skærbillede fremgår ikke oplysninger om familien (B)'s bilpark i et sådant omfang, at disse medarbejdere – via søgning i R75 – kan have fremskaffet og videregivet oplysninger herom til (X) Dagblad.

I relation til tjenestefritagelsen har (X) Kommune lagt vægt på, at der – ved KL og Kommunernes Revision – pågår en undersøgelse af forholdene i Arbejdsmarkedsafdelingen. (X) Kommune finder det særligt betænkeligt, at medarbejdere i Arbejdsmarkedsafdelingen af egen drift søger uretmæssigt at intervenere i undersøgelsen. Disse omstændigheder kan ikke siges at være gældende for medarbejderne i Skat og Borgerservice.

Hertil kommer, at medarbejderne i Arbejdsmarkedsafdelingen ikke har nogen socialfaglig begrundelse for at søge oplysninger via (B)'s R75. For medarbejderne i Skat og Borgerservice kan der derimod være en skattefaglig begrundelse for at søge oplysninger på (B).

Endelig kan det oplyses, at spørgsmålet om ansættelsesretlige sanktioner i forhold til såvel de medarbejdere i Arbejdsmarkedsafdelingen som de medarbejdere i Skat og Borgerservice, der har søgt oplysninger via R75 om (B)'s forhold vil indgå i Kommunernes Landsforenings afrapportering vedrørende den samlede undersøgelse i forholdene i Arbejdsmarkedsafdelingen."

Den 30. januar 2001 afviste Politimesteren i X-by kommunens anmeldelse med følgende begrundelse:

"En oplysning er ifølge straffelovens § 152, stk. 3 fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan.

Ifølge registerlovens § 4, stk. 2 skal der fastsættes forskrifter for brugen af registret.

Sådanne forskrifter er vedrørende R-75 registret fastsat den 19. juni 1997.

Ifølge forskrifternes bilag 1 er bl.a. oplysninger om bilhandler fortrolige.

Registerloven er imidlertid ophævet ved lov nr. 429/2000, der trådte i kraft den 1. juli 2000.

Herved bortfaldt de forskrifter, der var udfærdiget i medfør af loven. Kun bekendtgørelse nr. 160/1979 blev udtrykkeligt opretholdt.

Efter den 1. juli 2000 beror det således på lovens indhold, om en registreret oplysning er fortrolig.

De oplysninger, der er fortrolige, er nævnt i lovens § 8, stk. 2. Oplysninger om bilhandler er ikke nævnt. Det kan således udledes, at disse ikke er fortrolige.

Da straffelovens § 152 kun omhandler fortrolige oplysninger er bestemmelsen ikke overtrådt, uanset om dette skulle vise sig muligt at opklare, hvem der har ladet (X) Dagblad tilgå oplysninger fra R-75 registret.

En overtrædelse af straffelovens § 155 forudsætter, at der er sket en krænkelse af materiel karakter.

Dette fremgår af betænkning nr. 312 fra 1962 om ministerens ansvar side 69-70, hvor der findes en nærmere redegørelse for forholdet mellem straffeloven §§ 155-57.

Den krænkelse, som (B) har været udsat for, ved at nogen med urette har søgt på ham i R-75 registret, anser jeg ikke for at være af materiel karakter.

...

I øvrigt bemærkes at de strafbelagte bestemmelser i persondataloven (lov nr. 429/2000) ikke ses at være overtrådt.

Endelig skal det oplyses, at den udskrift af kommunens R-75 register, som (X) Dagblad er i besiddelse af, og som jeg har haft lejlig-

hed til ved selvsyn at gøre mig bekendt med, er udprintet den 24. november 2000."

Den 31. januar 2001 meddelte X Kommune til A at tjenestefritagelsen som konsekvens af politimesterens afvisning af kommunens anmeldelse var ophævet. Det blev samtidig oplyst at hun ville blive indkaldt til en samtale med sin leder vedrørende forholdet.

Den 28. februar 2001 blev der afholdt møde i kommunens økonomiudvalg. Inden mødet havde medlemmerne af udvalget modtaget anbefalinger i konkrete personale-sager fra Kommunernes Landsforenings personalejuridiske kontor i forbindelse med den undersøgelse af det psykiske arbejdsmiljø i arbejdsmarkedsafdelingen som for-eningen forestod. Vedrørende A havde Kommunernes Landsforening bl.a. anført følgende:

"På denne baggrund ophævede (X) Kommu-ne den 31. januar 2001 den tjenestefritagelse, som var begrundet i den politimæssige under-søgelse.

(X) Kommune tog i denne forbindelse ikke fornyet forbehold for at iværksætte ansættel-sesretlige sanktioner, men oplyser i skrivelse af 31. januar 2001:

'Du vil senere blive indkaldt til samtale med din leder vedrørende forholdet'.

Under interview med medarbejdere i Ar-bejdsmarkedsafdelingen er der fremkommet udtalelser fra medarbejderne om, at perso-nalechef (C) under et personalemøde skulle være fremkommet med udtalelser, som af medarbejderne kunne tolkes således, at han havde opfordret dem til at udlevere konkre-te personsager til Fagforbund (Y) i (X)-by.

På den baggrund har konsulenterne fore-spurgt (...) – der var medarbejdernes bisid-der på møderne – om personalechefen har udtalt sig på den angivne måde.

I interview af 21 december 2000 oplyser (...): '(...) oplyste, at (C) på et møde, hvori deltog både (...) og (A), havde bedt om nav-nene på de ledere, hvis børn var blevet uret-mæssigt begunstiget. På spørgsmålet om, hvorvidt (C)'s udtalelse kunne opfattes som

et samtykke til udlevering af navnene til Fagforbund (Y), eller direkte opfordring til (A) om at udlevere navnene til (Y), svarede (...) bestemt nej til begge spørgsmål.'

Det retlige grundlag

a) R-75

Straffelovens § 155:

På baggrund af den politimæssige under-søgelse må det lægges til grund at (A)'s ind-hentelse af oplysninger om arbejdsmarkeds-chefen og dennes hustrus private biler i R 75 ikke udgør et strafbart misbrug af stillingen i relation til straffelovens § 155.

Af Forvaltningslovens § 32 fremgår:

'Den, der virker indenfor den offentlige forvaltning, må ikke i den forbindelse skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af be-tydning for udførelsen af den pågældendes opgave'.

b) Videregivelse af social personsag.

Forvaltningslovens § 27, jfr. Straffelovens § 152 og 152 c-f:

(A) er i kraft af sin stilling ved (X) Kom-munes Arbejdsmarkedsafdeling underlagt en tavshedspligt i henhold til forvaltningslo-vens § 27, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-f.

Oplysninger vedrørende klienters sociale forhold er omfattet af reglerne om tavsheds-pligt, og en offentlig ansat må således ikke videregive disse oplysninger, jf. forvalt-ningslovens § 27, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-f.

Såfremt der er tale om videregivelse af op-lysninger om klienters sociale forhold i en form, hvor dokumenterne er anonymiserede med hensyn til navn og cpr.nr., er der som udgangspunkt ikke tale om et strafbart brud på tavshedspligten i henhold til forvalt-ningslovens § 27, jf. straffeloven § 152 og §§ 152 c-f, men videregivelsen vil under hen-syn til stillingens karakter og sagens om-stændigheder – herunder videregivelsens saglige/usaglige formål – kunne være en til-sidesættelse af de pligter, der følger af an-sættelsen.

Interne regler i (X) Kommune:

Alle medarbejdere ved (X) Kommune –

også (A) – er særligt indskærpet tavshedspligten via (X) kommunens personalehåndbog. Af personalehåndbogen fremgår endvidere, at medarbejderen i tvivlstilfælde skal konferere med sin chef, inden der gives oplysninger ud af huset.

Imod sædvane indeholder (A)'s ansættelsesbrev ikke en tavshedspligtserklæring.

Vurdering

Uanset om indhentelsen af private oplysninger i R 75 angiveligt ikke kan anses som strafbart misbrug af stillingen, er indhentelsen sket i strid med forvaltningslovens § 32, idet (A), udover oplysninger om biler – også er registreret med logninger på familiens øvrige dele af R 75-registret, hvoraf fremgår klare fortrolige oplysninger.

Ingen af de oplysninger som (A) har indhentet, kan siges at være indhentet for at understøtte noget sagligt formål.

Udlevering af personoplysninger til Fagforbund (Y) skal retligt sidestilles med udlevering af personoplysninger til andre private borgere og virksomheder, hvorfor udlevering af selv ikke tavshedsbelagte oplysninger i den konkrete sag, vil kræve borgerens forudgående accept.

Uanset at (...)’s sociale personsag er ekstraheret i forbindelse med udleveringen til (Y) afd. (X)-by er udleveringen af personsagen en tjenesteforseelse alene på et forvaltningsretligt grundlag. Der er tillige tale om en klar tilsidesættelse af de reglementariske foreskrifter i kommunens personalehåndbog.

Henset til at (A) bestrider en betroet stilling, hvor hun har adgang til borgeres private og fortrolige oplysninger og er vant til at omgås sådanne oplysninger med fortrolighed, og henset til (...)’s udtalelser i interviewet af 21. december hvoraf fremgår, at (A) næppe kunne være i en vildfarelse om, hvorvidt hun var blevet opfordret af personalechefen til at udlevere personsagen til (Y), er det konsulenternes vurdering, at (A)'s handlinger, både i relation til R-75 oplysninger og videregivelse af den sociale personsag, ud-

gør en klar tjenesteforseelse, som vil kunne begrunde en opsigelse med almindeligt overenskomstmæssigt varsel.

Endelig spiller det en rolle for vurderingen af (A)'s forhold, at hun må antages at have en interesse i at få arbejdsmarkedschefen afskediget – en interesse som hun selv har udtalt skriftligt såvel internt som offentligt. Dette understreger efter konsulenternes opfattelse handlingens særlige usaglige karakter.

Det kan ikke lægges til grund, at (A) kan have været i en vildfarelse om, at hun har været opfordret af personalechef (C) til at udlevere materialet til (Y) afd. (X)-by.

Anbefaling

Konsulenterne anbefaler, at Økonomiudvalget træffer beslutning om, hvorvidt der skal indledes sag om afskedigelse af (A) med overenskomstmæssigt varsel."

Økonomiudvalget besluttede ud fra en samlet vurdering af de omstændigheder der måtte antages at ligge til grund for A's handling, og den tilspidsede situation i arbejdsmarkedsafdelingen alene at være syndet at tildele A en skriftlig advarsel.

Den 19. marts 2001 skrev X Kommune bl.a. således til A:

"Uanset at Økonomiudvalget lægger til grund, at du ikke har begået strafbar videregivelse af fortrolige oplysninger eller har udøvet strafbar misbrug af din stilling, er det Økonomiudvalgets opfattelse, at du med dine handlinger:

- har handlet i strid med forvaltningslovens § 32,
- har handlet i strid med (X) Kommunes interne regler i Personalehåndbogen om udlevering af oplysninger ud af forvaltningen,
- har misligholdt dit ansættelsesforhold især henset til den betroede stilling du bestrider ved (X) Kommune, hvor du har adgang til borgeres private og fortrolige oplysninger.

Økonomiudvalget ønsker at præcisere, at du med dine handlinger – efter Økonomiud-

valgets opfattelse – har misligholdt dit ansættelsesforhold i et sådant omfang, at der er grundlag for at bringe ansættelsesforholdet til ophør med almindeligt overenskomstmæssigt varsel.

På trods af dette – og med henvisning til Økonomiudvalgets generelle beslutning om grundlaget for vurdering af tjenesteforholdet i relation til sagen i Arbejdsmarkedsafdelingen – er Økonomiudvalget sindet:

*At*indskærpe at du har tavshedspligt i stillingen,

*At*meddele dig en advarsel for dine handlinger,

*At*indskærpe overfor dig at Økonomiudvalget ved gentagelse forbeholder sig enhver ansættelsesretlig sanktion, herunder en eventuel bortvisning

*At*meddele dig, at fremtidige tvivlsspørgsmål om indhentelse og udlevering af oplysninger skal afklares med din umiddelbare foresatte, således som det er foreskrevet i Personalehåndbogen.

Den påtænkte advarsel vil blive meddelt med hjemmel i den almindelige ledelsesret, som tilkommer en offentlig arbejdsgiver.

Såfremt du ønsker at afgive udtalelse inden der træffes endelig beslutning i sagen, skal din udtalelse være (X) Kommune i hænde inden den 30. marts 2001.”

Fristen for at afgive bemærkninger blev efterfølgende efter aftale mellem kommunen og Fagforbund Y udsat til den 13. april 2001.

I brev af 3. april 2001 fremkom Y med bemærkninger til den påtænkte advarsel til A og til en anden medarbejder i arbejdsmarkedsafdelingen. Y skrev bl.a. følgende:

”*Vedr. udlevering af journalark til Fagforbund (Y) afd. (X)-by*

1. De pgl. journalark var ekstraherede, så det ikke var muligt at identificere, hvem journalarkene omhandlede. Efter (Y)’s opfattelse, er der intet til hinder for at udlevere journalark, såfremt de i tilstrækkelig grad er anonymiserede, idet der i så tilfælde ikke længere er noget behov for tavshedspligt af hensyn til enkeltpersoners private forhold.

Der er heller ikke andre forhold, der skulle kunne begrunde pålæggelse af tavshedspligt. Det er således (Y) afd. (X)-bys opfattelse, at oplysninger ikke er fortrolige, når de er anonymiserede.

2. Behovet for at udlevere journalarkene opstod på baggrund af urigtige oplysninger fra kommunens egen ledelse, idet den tidligere arbejdsmarkedschef på et møde med (Y) og (Z) hævdede, at han aldrig (bortset fra et enkelt tilfælde vedr. en flygtning) havde ændret i sagsbehandlernes afgørelser. Han nævnte konkret, at han gerne ville se eksempler på omgjorte afgørelser.

3. Tidspunktet for at iværksætte en ansættelsesretlig sanktion må være forpasset. Udleveringen af journalark til (Y) skete ultimo august 2000, og (X) Kommune har haft kendskab til forholdet siden 13. september 2000, idet de ekstraherede journalark var vedlagt (Y) og (Z)’s brev til (X) Kommune af 12. september 2000. Medlemmerne har således indrettet sig på, at handlingen ikke ville blive sanktionerede.

4. I mødereferatet vedr. (...) fra 11. december 2000 angående spørgsmålet er anført, at (...) er bekendt med, at det ikke er legalt at udlevere sagsark uden fornøden ekstrahering. Dette indikerer, at også kommunen har været af den opfattelse, at det var legalt at udlevere MED fornøden ekstrahering. I modsat fald burde høring vedr. advarsel allerede have været påbegyndt umiddelbart herefter, selv om tidspunktet for sanktioner også på dette tidspunkt efter (Y)’s opfattelse var forpasset.

5. Det anføres, at der er handlet i strid med Kommunens interne regler i Personalehåndbogen. (Y) går ud fra, at det i den forbindelse ikke har været (X) Kommunes hensigt i Personalehåndbogen at lægge andre regler for tavshedspligt end der fremgår af lovgivningen.

6. Det har ikke på noget tidspunkt været de to medarbejders hensigt at videregive fortrolige oplysninger, og de to medarbejdere har handlet i god tro om, at udlevering af

oplysningerne i ekstraheret form var helt legalt.

7. Journaloplysningerne er, efter hvad (Y) har fået oplyst, med (X) Kommunes accept også videregivet til KLs konsulenter – endda i uanonymiseret form. KLs konsulenter er efter (Y)'s opfattelse arbejdsgivers repræsentant på samme måde som (Y) og (Z) er lønmodtagernes. Der er ingen forskel på, hvilke regler om tavshedspligt henholdsvis KLs og (Y)'s ansatte lovgivningsmæssigt er omfattet af, og der burde derfor ikke være forskel på, hvad der kan viderebringes til de to organisationer.

8. Det er endelig (Y)'s opfattelse, at Forvaltningslovens § 27, stk. 2 (ifald kommunen stadig måtte være uenig i, at anonymiserede oplysninger ikke er fortrolige) legaliserer videregivelse af de anonymiserede oplysninger, idet hensynet til medarbejdernes arbejdsvelværd vejer tungere end hensynet til borgeren bag den anonymiserede oplysning.

Forvaltningslovens § 32

1. Efter forvaltningslovens § 32 er det ikke tilladt, at indhente andre *fortrolige* oplysninger, end der er behov for. Fortrolige er de oplysninger, som via lov eller anden gyldig bestemmelse er blevet gjort fortrolige. Politimesteren har tidligere redegjort for, at han ikke finder, at oplysninger om ejerskab af biler er fortrolige. Efter (Y)'s opfattelse er der således ikke grundlag for sanktion for at handle i strid med forvaltningslovens § 32.

2. Tidspunktet for at iværksætte en ansættelsesretlig sanktion må være forpasset. Forholdet har i sit fulde omfang været kendt af (X) Kommune i lang tid, og i hvert fald siden 11. december 2000, hvor (A) overfor (X) Kommune erkendte at have kigget i R 75. De øvrige medarbejdere der havde kigget i R 75, har således også for længst fået en påtale.

3. Subsidiært er det (Y)'s påstand, at (A) i forbindelse med dette forhold maksimalt kan tildeles en mild mundtlig påtale i lighed med den sanktion andre ansatte ved (X) Kommune er blevet tildelt for tilsvarende forhold. Borgmester (...) udtalte således

også til (X) Dagblad d. 1. februar 2001, at kommunen ikke ville foretage sig yderligere ud over en evt. påtale.

Sammenfattende er det således (Y)'s opfattelse, at der ikke er grundlag for de påtænkte advarsler, og vi anmoder derfor (X) Kommune om at revurdere beslutningsgrundlaget."

Den 2. maj 2001 meddelte X Kommune A en advarsel. Kommunen skrev bl.a. følgende:

"(X) Kommunes Økonomiudvalg meddelte den 19. marts 2001, at Økonomiudvalget var sindet:

At indskærpe at du har tavshedspligt i stillingen.

At meddele dig en advarsel for dine handlinger.

At indskærpe overfor dig, at Økonomiudvalget ved en gentagelse forbeholder sig enhver ansættelsesretlig sanktion, herunder eventuel bortvisning.

At meddele dig, at fremtidige tvivls spørgsmål om indhentelse og udlevering af oplysninger skal afklares med din umiddelbare foresatte, således som det er foreskrevet i personalehåndbogen.

Ovenstående var begrundet i, at du har erkendt, at du har været inde i R 75 systemet for at undersøge arbejdsmarkedschef (B)'s og hustruens private forhold i relation til ejerskab af private biler, samt at du på opfordring af (Y) afd. (X)-by har udleveret ekstraheret eksemplar af den sociale personsag angående (...) til (Y) afd. (X)-by.

Økonomiudvalget oplyste tillige, at det var Økonomiudvalgets foreløbige vurdering, at dine handlinger kunne begrunde en egentlig opsigelse med overenskomstmæssig varsel.

...

På baggrund af Økonomiudvalgets behandling, kan Økonomiudvalget meddele dig, at man fastholder advarslen og de indskærpelser, som fremgår af (X) Kommunes skrivelse af 19. marts 2001 og med de i skrivelserne anførte grunde og hovedhensyn for afgørelsen.

(Y) afd. (X)-bys skrivelse af 3. april giver således ikke Økonomiudvalget anledning til at ændre sin foreløbige opfattelse.

Advarslen og indskærpelserne meddeles dig med hjemmel i den almindelige ledelsesret, som tilkommer en offentlig arbejdsgiver.

I relation til (Y) afd. (X)-bys udtalelse skal Økonomiudvalget oplyse:

At Økonomiudvalget ikke lægger til grund, at du har begået strafbar videregivelse af fortrolige oplysninger eller har udøvet strafbar misbrug af din stilling.

At tidspunktet for meddelelsen af advarslen ikke anses for at være forpasset.

At Kommunernes Landsforenings konsulenter har tavshedspligt i henhold til straffelovens § 152 a, samt er blevet indskærpet tavshedspligt i medfør af forvaltningslovens § 27, stk. 3."

Den 8. maj 2001 sendte X Kommune en uddybende redegørelse vedrørende evt. misbrug af R 75 til Datatilsynet. Den 28. juni 2001 udtalte Datatilsynet bl.a. følgende i sagen:

"Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven) indeholder i kapitel 11 regler om behandlings-sikkerhed.

Ifølge lovens § 41, stk. 1, må personer, virksomheder m.v., der udfører arbejde under den dataansvarlige eller databehandlingen, og som får adgang til oplysninger, kun behandle disse efter instruks fra den dataansvarlige, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov.

Den dataansvarlige skal ifølge lovens § 41, stk. 3, træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven.

For behandlinger, som foretages for den offentlige forvaltning helt eller delvist ved hjælp af elektronisk databehandling, har Justitsministeren i bekendtgørelse nr. 528 af 15.

juni 2000 fastsat nærmere regler om de i lovens § 41, stk. 3, anførte sikkerhedsforanstaltninger.

Ifølge sikkerhedsbekendtgørelsens § 12 skal der træffes foranstaltninger for at sikre, at kun autoriserede brugere kan få adgang, og at disse kun kan få adgang til de personoplysninger og anvendelser, som de er autoriserede til.

Datatilsynet finder, at det var udtryk for utilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger og ikke i overensstemmelse med sikkerhedsbekendtgørelsens § 12, at en medarbejder opbevarede sin brugerkode og sit password i en kalender på kontoret. Datatilsynet har imidlertid noteret sig, at denne opbevaring også var i strid med kommunens retningslinier, og at det således ikke er en accepteret fremgangsmåde i kommunen.

Datatilsynet må endvidere lægge til grund, at flere medarbejdere i (X) Kommune har misbrugt deres adgang til kommunens R 75 register ved at have søgt oplysninger om en navngiven person uden at have en tjenstlig begrundelse herfor. Tilsynet må ligeledes lægge til grund, at der uberettiget er videregivet oplysninger fra registeret til (X) Dagblad.

Efter tilsynets opfattelse er der tale om alvorlige overtrædelser af persondatalovens regler om sikkerhedsforanstaltninger. Det er efter Datatilsynets opfattelse ikke acceptabelt, at medarbejdere – uden tjenstlig begrundelse – foretager opslag i kommunens R 75 register. Det er heller ikke acceptabelt, hvis oplysningerne uberettiget videregives til uvedkommende. I det omfang et sådant misbrug af stillingen kan afdækkes, bør det efter tilsynets opfattelse imødegås med følelige disciplinære foranstaltninger.

Datatilsynet har taget til efterretning, at (X) Kommune har truffet en række foranstaltninger i anledning af de konstaterede hændelser, idet kommunen har indgivet politianmeldelse og iværksat ansættelsesretlige sanktioner over for de involverede medarbejdere.

Datatilsynet har i øvrigt noteret sig, at kommunen har indskærpet over for samtlige ansatte, at uretmæssig brug af personoplysninger betragtes som en alvorlig tjenestefor-seelse, som kan føre til bortvisning.

Datatilsynet finder herefter ikke anledning til at foretage sig yderligere i sagen.”

Den 6. juli 2001 klagede Advokat D til mig på vegne af A og en anden medarbejder fra kommunen, (...), der ligeledes havde fået en advarsel for at udlevere anonymiserede oplysninger fra sociale sager til Fagforbund Y. D anførte at det efter hendes opfattelse var tvivlsomt om hendes klienter overhovedet havde udvist sådanne forsømmelser at det kunne begrunde de meddelte tjenstlige advarsler. Hertil kom det meget lange tidsforløb mellem de påståede tjenstlige forseelser blev konstateret og de senere advarsler blev meddelt. Hun henviste til argumentationen i Y's brev af 3. april 2001 til kommunen.

Den 19. september 2001 klagede advokat D til mig i en sag vedrørende endnu en medarbejder i X Kommune, (...), som havde fået en advarsel for at have udleveret anonymiserede oplysninger i sociale sager til Fagforbund Z.

Den 2. januar 2002 anmodede jeg X Kommune om en udtalelse i anledning af klagerne og om udlån af sagernes akter. Jeg bad kommunen om at redegøre nærmere for om A, (...) og (...) havde overtrådt de regler om tavshedspligt der fremgår af forvaltningslovens § 27, stk. 1. Jeg bad endvidere kommunen om i udtalelsen at redegøre for de regler i personalehåndbogen som ansås for tilsidesat, og i den forbindelse redegøre for om bestemmelsen i forvaltningslovens § 27, stk. 2, var tilsidesat.

Den 12. april 2002 modtog jeg kommunens udtalelse i sagerne af 11. april 2002. For så vidt angår A, fremgår der bl.a. følgende af udtalelsen:

”1. Sagsfremstilling

...

I perioden september 2000 – marts 2001 har der været en massiv lokal pressedæk-

ning af forholdene i Arbejdsmarkedsafdelingen. Pressen har i forløbet fået interne/fortrolige oplysninger om sagen af ukendte personer.

Den lokale dagspresse omtalte i en artikel den 20. september 2001 Fagforbund (Y) og Fagforbund (Z)'s skrivelse af 12. september 2001. Den 10. oktober 2001 omtaltes ligeledes to sager, hvor arbejdsmarkedschef (B) skulle have omgjort sagsbehandlernes afgørelser. Af avisartiklen fremgår, at der er tale om sociale sager vedrørende døtrene til to – i artiklen – navngivne ansatte chefer i (X) Kommune.

...

I skrivelse af 19. december 2001 fra advokat (...) [v/advokat (D); min tilføjelse] anføres det, at (B) på mødet den 29. august 2000 mellem (X) Kommune, (Y) og (Z) har udtalt, at han gerne ville se eksempler på konkrete sager med omgjorte afgørelser.

(X) Kommune kan bekræfte, at mødet fandt sted, og at den nævnte problemstilling blev drøftet. Kommunen skal imidlertid tilkendegive, at Kommunen ikke på mødet har udtalt sig på en måde, hvorefter (Y) og (Z) kunne være af den opfattelse, at medarbejderne kunne videregive oplysninger til organisationerne, eller at organisationerne kunne rette henvendelse til medarbejderne med henblik herpå. Kommunen har derimod tilkendegivet, at man ville undersøge forholdet nærmere.

...

2. Det retlige grundlag

...

Videregivelse af oplysninger fra sociale personsager

Forvaltningslovens § 27, jfr. Straffelovens § 152 og 152 c-f:

Den der virker eller har virket inden for den offentlige forvaltning er underlagt en tavshedspligt i henhold til Forvaltningslovens § 27, jf. Straffelovens § 152 og §§ 152 c-f.

Såfremt offentligheden kan få aktindsigt i en sag, der forefindes i den offentlige forvaltning vil den offentligt ansatte normalt også

på eget initiativ kunne røbe en oplysning uden at tilsidesætte reglerne om tavshedspligt.

Det afgørende i sagen er herefter, i hvilket omfang der er aktindsigt for offentligheden i sociale personsager.

Dette spørgsmål er reguleret i offentlighedslovens § 12, stk. 1 første punkt hvoraf fremgår:

‘Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold ...’

Af bemærkningerne til John Vogters kommenterede udgave af offentlighedsloven, DJØFs forlag 1998 side 214 fremgår:

‘Er der tale om familieretlige eller sociale sager, vil bestemmelsen dog i praksis føre til, at almenheden er afskåret fra aktindsigt i sådanne sager. Der er ingen pligt til at give aktindsigt i anonymiseret form.’

Videre fremgår det af samme kilde på side 216, at det i tvivlstilfælde vil være god forvaltningsskik at høre borgeren inden der træffes afgørelse om at meddele aktindsigt i sager omfattet af § 12, stk. 1 pkt. 1.

Det ligger således klart, at offentligheden ikke umiddelbart har krav på aktindsigt i sociale sager.

Såfremt der er tale om videregivelse af oplysninger om klienters sociale forhold i en form, hvor dokumenterne er anonymiserede med hensyn til navn og cpr.nr., er der således som udgangspunkt ikke tale om strafbart brud på tavshedspligten i henhold til forvaltningslovens § 27, jf. straffeloven § 152 og §§ 152 c-f, men videregivelsen vil under hensyn til stillingens karakter og sagens omstændigheder – herunder videregivelsens saglige/usaglige formål – kunne være en tilsidesættelse af de pligter, der følger af ansættelsen.

Interne regler i (X) Kommune:

Alle medarbejdere ved (X) Kommune er særligt indskærpet tavshedspligten via (X) Kommunes personalehåndbog. Af personalehåndbogen fremgår følgende:

Tavshedspligt

Som medarbejder ved (X) Kommune har du tavshedspligt.

Ved ansættelsen underskrives en tavshedserklæring. Tavshedspligten gælder forhold, du bliver bekendt med under arbejdet. Det drejer sig om forhold, der ifølge sagens natur kræver hemmeligholdelse, og forhold, du får besked om at hemmeligholde.

Normalt er det hensyn til (X) kommunes interesser og hensyn til borgeres privatliv, der betinger hemmeligholdelse.

I praksis skal du, hvis du giver oplysninger ‘ud af huset’ handle i forståelse med din chef.

Papirer af enhver art med fortrolige oplysninger og lignende skal rives itu, før de kommer i papirkurven, eller de sendes til makulering.

Yderligere oplysninger:

- Borgerlig straffelovs § 152
- Forvaltningsloven med justitsministeriets vejledning.’

Forvaltningslovens § 27, stk. 2

Det fremgår af forvaltningslovens § 27, stk. 2, at der inden for det offentlige kun kan pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i § 27, stk. 1.

Reglerne i personalehåndbogen pålægger ikke medarbejderne en tavshedspligt ud over, hvad der gælder efter Forvaltningslovens § 27 samt Straffeloven § 152 ff. De interne regler præciserer, hvorledes medarbejderne skal forholde sig, hvis der opstår tvivl om udlevering af dokumenter til offentligheden. Det er (X) Kommunes opfattelse, at de interne retningslinier således ikke er udtryk for en tilsidesættelse af Forvaltningslovens § 27, stk. 2.

...

Imod sædvane indeholder (A)’s ansættelsesbrev ikke en tavshedspligtserklæring.

3. Retlig vurdering

3.1. (A)

På baggrund af den politimæssige undersøgelse må det lægges til grund, at (A)'s indhentelse af oplysninger om arbejdsmarkedschefen og dennes hustrus private biler i R 75 ikke udgør et strafbart misbrug af stillingen i relation til straffelovens § 155.

Grænsen for en offentligt ansats tjenesteforseelse afgrænses imidlertid ikke ved direkte ulovlig adfærd. Den ansættelsesretlige vurdering af en medarbejders adfærd og muligheden for at udtale kritik af medarbejderen på et ansættelsesretligt grundlag er således videre end den strafferetlige bedømmelse.

Det fremgår ligeledes af Datatilsynets udtalelse af 28. juni 2001, jf. ovenstående, at det ikke er acceptabelt, at en offentlig ansat – uden tjenstlig begrundelse – foretager opslag i Kommunens R-75 register.

Det er (X) Kommunes opfattelse, at indhentelsen er sket i strid med forvaltningslovens § 32, idet (A), udover oplysninger om biler – også er registreret med logninger på familiens øvrige dele af R 75-registret, hvoraf fremgår klare fortrolige oplysninger. Der er således tale om oplysninger om skatteforhold, renteindtægter, indestående i pengeinstitut, investeringsforeninger o.l.

Ingen af de oplysninger som (A) har indhentet, kan siges at være indhentet for at understøtte noget sagligt formål.

Udlevering af personoplysninger til Fagforbund (Y) skal sidestilles med udlevering af personoplysninger til andre private borgere og virksomheder, hvorfor udlevering af selv ikke tavshedsbelagte oplysninger i den konkrete sag i henhold til god forvaltnings-skik formentlig vil kræve borgerens forudgående accept, jf. ovenstående.

Det kan ikke lægges til grund at (Y) afd. (X)-by har begæret aktindsigt i de 2 sociale sager. Såfremt (A) alligevel måtte have forstået (Y)'s henvendelse som en begæring om aktindsigt, burde denne begæring have af født en sagsbehandling af spørgsmålet om,

hvorvidt aktindsigt lovligt kunne meddeles. Sådanne tvivlsspørgsmåls løsning er beskrevet såvel i den ovenfor citerede litteratur, som i (X) Kommunes Personalehåndbog. Hertil kommer, at det ligger uden for de pågældende ansattes opgave at tage stilling til sådanne begæringer om aktindsigt.

Uanset at (...)’s sociale personsag er ekstraheret i forbindelse med udleveringen til (Y) afd. (X)-by er udleveringen af personsagen en tjenesteforseelse alene på et offentligt grundlag, jf. det ovenfor anførte. Der er tillige tale om en klar tilsidesættelse af de reglementariske forskrifter i kommunens personalehåndbog.

Det forhold at den konkrete videregivelse af oplysninger ikke kan karakteriseres som en strafbar forseelse i henhold til straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, jf. forvaltningslovens § 27 medfører imidlertid ikke, at Kommunen er afskåret fra på et ansættelsesretligt grundlag at vurdere medarbejderens adfærd. Grænsen for uacceptabel tjenstlig adfærd er ikke ensbetydende med, at der skal foreligge et strafbart forhold. I sager hvor det drejer sig om videregivelse af oplysninger fra sociale personsager, påhviler det den offentligt ansatte at udvise en særlig agtpågivenhed.

(X) Kommune kan konstatere, at det forhold at personsagerne føres ud af kommunen medfører, at offentligheden via pressen får kendskab til sagerne og de involverede personer.

Henset til at (A) bestrider en betroet stilling, hvor hun har adgang til borgernes private og fortrolige oplysninger og er vant til at omgås sådanne oplysninger med fortrolighed, og henset til (...)’s udtalelser i interviewet af 21. december 2000 hvoraf fremgår, at (A) næppe kunne være i en vildfarelse om, hvorvidt hun var blevet opfordret af personalechefen til at udlevere personsagen til (Y), er det (X) Kommunes vurdering, at (A)'s handlinger, både i relation til R-75 oplysninger og videregivelse i den sociale personsag, udgør en klar tjenesteforseelse, som vil kun-

ne begrunde en opsigelse med almindeligt overenskomstmæssigt varsel.

Økonomiudvalget besluttede på mødet den 28. februar 2001, at ud fra et proportionalitetshensyn samt en samlet vurdering af de omstændigheder der – den tilspidsede situation i Arbejdsmarkedsafdelingen taget i betragtning – måtte antages at ligge til grund for medarbejderens handling, var man imidlertid sindet alene at tildele medarbejderen en skriftlig advarsel, idet udvalget samtidig tilkendegav, at såfremt en gentagelse fandt sted forbeholdt man sig enhver ansættelsesretlig sanktion, herunder en eventuel bortvisning.

Endelig spillede det en rolle for Økonomiudvalgets vurdering af (A)'s forhold, at hun må antages at have haft en interesse i at få arbejdsmarkedschefen afskediget – en interesse som hun selv har udtalt skriftligt såvel internt som offentligt. Dette understreger efter (X) Kommunes opfattelse handlingens særlige usaglige karakter.

...

Afsluttende bemærkninger

...

Økonomiudvalget skal ligeledes udtale, at uanset at (A), (...) og (...) ikke har videregivet tavshedsbelagte oplysninger, som kan forfølges på et strafferetligt grundlag, har de udleveret oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt jfr. offentlighedslovens § 12, stk. 1. punkt 1.

Dette er sket uden nogen form for sagsbehandling af spørgsmålet og i strid med skriftlig instruks i (X) Kommunes Personalehåndbog.

Det er således økonomiudvalgets opfattelse, at (A)'s, (...)’s og (...)’s udlevering af oplysninger er en tjenesteforseelse såvel på det ovenfor anførte grundlag som på grundlag af (X) Kommunes interne instruks i Personalehåndbogen.

Det er endvidere økonomiudvalgets opfattelse, at tildeling af en advarsel til en overenskomstansat beror på et frit skøn for arbejdsgiveren, så længe der alene lægges sag-

lige kriterier til grund. Udgangspunktet er herefter, at dette skøn ikke kan tilsidesættes af domstolene.”

Advokat D fremkom i brev af 12. juni 2002 bl.a. med følgende bemærkninger til X Kommunes udtalelse:

”Udleveringen af journalmateriale til henholdsvis (Y) og (Z) skete for alle tre klageres vedkommende på baggrund af (B)'s udtalelser på mødet den 29. august 2000 mellem (X) Kommune, (Y) og (Z).

Det er korrekt, at spørgsmålet om omgjorte afgørelser ligeledes blev berørt på personalemødet den 5. oktober 2000 med (C). De tre klagere havde imidlertid allerede på dette tidspunkt overgivet journalmaterialet til deres organisationer, og hverken (A) eller (...) opfattede (B)'s udtalelser på personalemødet som en opfordring til at udlevere navnene på de pågældende ledere til Fagforbund (Y). Heller ikke (...) opfattede (C)'s udtalelser som tilladelse til at udlevere navne til Fagforbund (Z).

Hverken (Y) eller (Z) har på noget tidspunkt modtaget navne på de konkrete personer, men alene haft anonymiserede oplysninger, der dokumenterede, at der var tale om omgjorte afgørelser.

I forhold til mødet den 29. august 2000 er både (...) fra (Z) og (...) af den opfattelse, at de blev opfordret af (B) til at komme med eksempler på omgjorte afgørelser. Dette fremgår da også direkte af organisationernes skrivelse af 12. september 2000, og (X) Kommune har på intet tidligere tidspunkt bestridt, at denne opfattelse var korrekt.

Ingen af de tre klagere har på noget tidspunkt opfattet udleveringen af de anonymiserede journalark som et spørgsmål om aktindsigt.

De tre klagere, (Z) og (Y) har ikke været i tvivl om, at oplysningerne ikke kunne videregives fra klagerne til deres respektive organisationer i uanonymiseret form. Personerne bag de udleverede journalark og dokumenter forblev således anonyme i forhold til (Z) og (Y) indtil (X) Kommune anførte

navnene i de meddelte tjenstlige advarsler.

Ad (A)

(A) blev 1. juli 1981 ansat i bistandsafdelingen som sekretær og blev omkring 1993 forfremmet til sagsbehandler. Pr. 1. september 1995 blev (A) overflyttet til den daværende beskæftigelsesafdeling.

Det er korrekt, at (A) har været inde i de af kommunen anførte oplysninger om (B) og dennes familie i R75. (A) var imidlertid udelukkende interesseret i oplysninger om familiens ejerforhold til biler, hvorfor hun hurtigt 'bladrede' forbi de øvrige oplysninger.

Det må fremgå af lockningstidspunkterne, hvor længe (A) var på hver enkelt side, og jeg skal derfor anmode (X) Kommune om at fremkomme med oplysninger herom. Endvidere skal jeg anmode kommunen om at bekræfte, at (A) ikke har udprintet nogle af de pågældende oplysninger fra R75.

(A) erindrer ikke, at hun 'skriftligt såvel internt som offentligt' har tilkendegivet, at hun ønskede (B) afskediget.

...

Juridiske bemærkninger

Ad indhentning af oplysninger fra R75

Det kan ikke klart afvises, at (A)'s søgning i R75 isoleret set var i strid med forvaltningslovens § 32.

Sagens konkrete omstændigheder gør imidlertid, at det efter min opfattelse ikke var berettiget at meddele (A) en tjenstlig advarsel på baggrund heraf.

Allerede den 8. december 2000 var (X) Kommune bekendt med, at (A) havde søgt oplysninger om (B) og dennes familie i R75. Den 12. december 2000 fritog kommunen (A) for tjeneste og tog samtidig forbehold for mulige ansættelsesretlige sanktioner i anledning af forseelsen, når den politimæssige efterforskning var afsluttet.

Den 31. januar 2001 ophævede kommunen imidlertid tjenestefritagelsen uden bemærkninger om fortsat mulighed for ansættelsesretlige sanktioner efter at politimesteren i (X) havde udtalt, at der ikke var udvist noget strafbart forhold fra (A)'s side.

Forholdene omkring den tjenstlige advarsel blev først efterfølgende rejst ved sindetsskrivelse af 19. december 2001 [skal være 19. marts 2001; min rettelse], mere end 3 ½ måned efter at kommunen havde fået kendskab til (A)'s dispositioner.

Det er på baggrund heraf min opfattelse, at (X) Kommune ved passivitet har fortabt sin ret til at påtale forholdet.

Den almindelige grundsætning om, at der skal reklameres over en misligholdelse gælder også indenfor ansættelsesretten.

H.G. Carlsen anfører eksempelvis herom i 'Dansk Funktionærret', 6. udg., side 268, at

'Hensynet til funktionæren kræver, at reklamationen fremkommer hurtigt, og at han kan indrette sig på, at en handlemåde, der ikke straks påtales, ej heller kan medføre alvorlige konsekvenser for ham, ...'

Hertil kommer yderligere at (X) Kommune har anerkendt, at yderligere 8 medarbejdere har søgt i R75 i ikke-tjenstligt medfør, uden at dette har medført ansættelsesretlige sanktioner i form af tjenstlige advarsler, som for (A)'s vedkommende.

Som offentlig myndighed er (X) Kommune naturligvis underlagt den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Det er efter min opfattelse i strid med denne lighedsgrundsætning at pålægge en borger en byrde i form af en advarsel, men ikke en anden hvis forhold er sammenlignelige.

Ad videregivelse af oplysninger fra sociale personsager

Som det fremgår af sagen, har alle tre klager erkendt at have udleveret anonymiserede journalark og personoplysninger til (Y) og (Z) på opfordring fra de to organisationer.

Baggrunden herfor var efter både (Y)'s og (Z)'s opfattelse, at (B) på mødet den 29. august 2000 direkte opfordrede til, at konkrete eksempler på omgjorte afgørelser blev forelagt ham. Ifølge medarbejdergruppen var der således flere eksempler på, at (B) havde omgjort personalets afgørelser, hvilket (B) imidlertid – med en enkelt undtagelse – afviste.

(Y) og (Z) henviste i skrivelsen af 12. september 2000 udtrykkeligt til, at (B) havde udtalt sig som anført. Kommunen har på intet tidligere tidspunkt i sagen taget afstand herfra.

Det må derfor lægges det til grund, at (B) selv direkte opfordrede (Y) og (Z) til at fremkomme med konkrete eksempler på omgjorte afgørelser. Allerede på baggrund heraf har der ikke været nogen misligholdelse fra klagernes side, der kunne begrunde de meddelte advarsler.

Selv om dette ikke lægges til grund, er det fortsat min vurdering, at de tre klager ikke ved udleveringen af anonymiserede journalark og personoplysninger har udvist nogen misligholdelse, der kunne begrunde de meddelte tjenstlige advarsler.

Carl Aage Nørsgaard og Jens Garde anfører i 'Forvaltningsret sagsbehandling', 4. udg., side 227 om videregivelse af fortrolige oplysninger, at

'Anonymiserede oplysninger kan også videregives'.

Selv om oplysningerne er anonymiserede er det klart, at en videregivelse kan være en misligholdelse, eksempelvis såfremt der er tale om illoyalitet i forhold til arbejdsgiveren. Dette er der dog ikke tale om i denne sag, idet oplysningerne alene er videregivet til (Y) og (Z) og således ikke til eksempelvis dagspressen.

En lønmodtager må være berettiget til at fortælle sin faglige organisation om fortrolige forhold, såfremt dette sker til berettiget varetagelse af den pågældendes interesser.

Drejer det sig om ikke-tavshedsbelagte oplysninger må det ligeledes antages, at en lønmodtager kan videregive disse til sin organisation i forbindelse med en konkret sag, uden der er tale om misligholdelse. Dette synes utvivlsomt i nærværende sag, at der var tale om ikke-tavshedsbelagte oplysninger, da de pågældende journalark var anonymiserede.

Selv om det lægges til grund, at klagerne ved videregivelsen af de anonymiserede

journalark og personoplysninger gjorde sig skyldige i en tjenesteforseelse, har (X) Kommune efter min opfattelse fortabt retten til at påtale dette ved passivitet.

Kommunen blev således allerede ved skrivelsen af 12. september 2000 bekendt med, at (Y) og (Z) var kommet i besiddelse af de anonymiserede journalark overgivet af (A) og (...).

Det var imidlertid først umiddelbart før sindetskrivelserne i marts 2001, at (X) Kommune tilkendegav, at videregivelsen af oplysningerne fra (A) og (...)'s side blev betragtet som misligholdelse.

...

Som følge af tidsforløbet i sagen har (X) Kommune efter min vurdering i hvert fald i marts 2001 endeligt fortabt retten til at påberåbe sig videregivelsen af oplysninger som en misligholdelse i forhold til klagerne, idet kommunen allerede i september 2000 havde kendskab til forholdene."

Jeg sendte advokat D's brev til X Kommune der den 26. september 2002 bl.a. kom med følgende bemærkninger:

"Det er (X) Kommunes opfattelse, at også videregivelse af anonymiserede sociale sager er kritisabelt. Medarbejderne råder ikke over sagerne og kan ikke selvstændigt træffe beslutning om videregivelse af oplysninger til private, jf. personalehåndbogen.

(X) Kommune kan ikke bekræfte, at Kommunen på mødet den 29. august 2002 har udtalt sig på en måde, hvorefter (...) og (...) kunne være af den opfattelse, at medarbejderne kunne videregive oplysninger til organisationerne, eller at organisationerne kunne rette henvendelse til medarbejderne med henblik herpå. Sådanne oplysninger kan naturligvis alene udveksles mellem medarbejder og arbejdsgiver.

Det er Kommunens opfattelse, at organisationsrepræsentanterne har vildledt medarbejderne, ved at meddele dem, at de kunne sende sagerne til organisationerne.

(A)

...

Det er (X) Kommunes opfattelse, at det ikke er afgørende, hvor længe (A) har søgt på hver side. Der er tale om en krænkelse af forvaltningslovens § 32, idet hun uden saglig grund har skaffet sig adgang til personlige fortrolige oplysninger om (B) og dennes familie.

(X) Kommune kan ikke dokumentere, at (A) har printet oplysninger fra R75.

...

(A) står som medunderskriver af skrivelser af 12. september 2000 bag den kritik, der blev fremført af ledelsen. Skrivelserne er af medarbejderne ligeledes fremsendt til dagspressen. Under de efterfølgende afholdte personalemøder lod medarbejderne repræsentanterne fra ledelsen forstå, at medarbejderne ikke så anden udvej end, at ledelsen for Arbejdsmarkedsafdelingen blev fjernet.

Juridiske bemærkninger

Indhentning af oplysninger fra R 75

...

(X) Kommune skal oplyse, at økonomiudvalget traf beslutning om iværksættelse af tjenstlige sanktioner overfor medarbejderne i Arbejdsmarkedsafdelingen i forbindelse med afslutningen af undersøgelsen af forholdene i Arbejdsmarkedsafdelingen. Først på dette tidspunkt havde Økonomiudvalget det samlede overblik over forholdene og dermed det nødvendige beslutningsgrundlag.

Det har været vigtigt for (X) Kommunes økonomiudvalg at overholde alle ansættelsesretlige og forvaltningsretlige regler, herunder den forvaltningsretlige lighedsgrund-sætning.

(X) Kommune har ikke på noget tidspunkt tilkendegivet overfor (A), at ophævelsen af tjenestefritagelsen samtidig betød, at der ikke ville blive iværksat ansættelsesretlige sanktioner.

Det er herefter Kommunens opfattelse, at der ikke foreligger passivitet, og at Kommunen som en del af ledelsesretten kan beslutte at meddele (A) en advarsel.

...

(X) Kommune kan oplyse, at yderligere 6 personer ansat i skatteforvaltningen har foretaget søgning i R75 registret på (B) (men ikke på dennes familie). 2 af disse medarbejdere har som en del af deres ansvarsområde pligt til – ex officio – at undersøge grundlag for, om der kan være anledning til nærmere at undersøge forhold af skattemæssig interesse, hvorefter de pågældende ikke blot havde fuld legal interesse i, men direkte pligt til at foretage søgningen, som i relation til den offentlige omtale i øvrigt må anses for rimelig/proportional.

For så vidt angår 4 øvrige medarbejdere i skatteforvaltningen har disse foretaget enkelttopslag af blandet skattefaglig interesse og nysgerrighed. (X) Kommunes skatte- og borgerservicechef har ved samtale med medarbejderne indskærpet vigtigheden af, at spillereglerne for anvendelse af systemet overholdes. Dette forhold er indskærpet i et notat, som ligger i medarbejdernes personalemappe.

Det er (X) Kommunes opfattelse, at søgningen i R75 foretaget af medarbejderne i Arbejdsmarkedsafdelingen er mere kritisk, idet disse ikke har haft nogen saglig eller faglig interesse i at søge disse oplysninger. Hertil kommer, at det må anses for et skærpende element, at medarbejderne i Arbejdsmarkedsafdelingen på tidspunktet for søgningen var involveret i sagen om dårligt psykisk arbejdsmiljø og den omfattende kritik af ledelsen i Arbejdsmarkedsafdelingen, herunder arbejdsmarkedschef (B).

Det er således Kommunens opfattelse, at anvendelsen af forskellige sanktioner i forhold til de pågældende medarbejdere i henholdsvis skatteafdelingen og arbejdsmarkedsafdelingen har været sagligt begrundet.

Videregivelse af oplysninger fra sociale personsager

(X) Kommune skal oplyse, at Kommunen på intet tidspunkt har anerkendt, at repræsentanter for Kommunen på mødet den 29. august 2000 har udtalt sig således, at eksempler på omgjorte afgørelser fra medarbejder-

ne kunne afleveres til ledelsen gennem (Y) og (Z).

Advokat (...) [v/advokat (D); min tilføjelse] henviser i sin skrivelse til et citat fra Carl Aage Nørgaard og Jens Gades Forvaltningsret/Sagsbehandling, 4. udgave DJØFs forlag 1995 side 227, hvoraf fremgår, at 'Anonymiserede oplysninger kan også videregives'.

Det er relevant at citere følgende fra bogens kapitel VII, C, b – afsnittet 'Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt?':

'I den forbindelse indgår reglerne om tavshedspligt og reglerne om aktindsigt efter offentlighedsloven i et vist samspil. Tavshedsreglerne drejer sig primært om, hvad en offentligt ansat m.fl. på eget initiativ udadtil kan røbe af faktiske oplysninger. Aktindsigtsreglerne drejer sig derimod om udlevering af dokumenter og oplysninger, hvor en borger eller andre henvender sig med en begæring herom. På trods af denne forskel må det antages, at hvis en oplysning skulle udleveres efter offentlighedsloven, hvis der udefra blev anmodet herom, vil den offentligt ansatte normalt også på eget initiativ kunne røbe den uden at tilsidesætte reglerne om tavshedspligt.

Tavshedspligten gælder ikke, hvis der foreligger samtykke til videregivelse fra den, hvis interesser beskyttes af tavshedsreglerne. Eksempelvis kan Den Sociale Ankestyrelse videregive følsomme personoplysninger til en praktiserende læge, hvis den, oplysningerne angår, samtykker.

Hvor den pågældende selv har offentliggjort følsomme oplysninger, f.eks. i et avis-interview, er de næppe heller længere undergivet tavshedspligt. Anonymiserede oplysninger kan også videregives.'

Afsnittet behandler spørgsmålet om, hvornår en offentligt ansat bryder sin tavshedspligt ved på eget initiativ at røbe tavshedsbelagte oplysninger, som er omfattet af Forvaltningslovens § 27 og strafbelagt, jfr. Straffelovens § 152.

Netop det forhold at oplysningerne er ekstraheret gør, at videregivelsen ikke kan an-

ses for strafbar på et strafferetligt grundlag.

Det citerede afsnit behandler herudover problemstillingen med videregivelse – på den offentligt ansattes eget initiativ – af oplysninger, som efter offentlighedslovens bestemmelser ville skulle meddeles som aktindsigt, såfremt der blev begæret aktindsigt i sagen.

Såfremt offentligheden kunne få aktindsigt i de 2 sociale personsager, ville den offentligt ansatte normalt også på eget initiativ kunne røbe en oplysning uden at tilsidesætte reglerne om tavshedspligt.

Det afgørende er herefter i hvilket omfang der er offentlig aktindsigt i sociale personsager.

Dette spørgsmål er reguleret i offentlighedslovens § 12, stk. 1, første punkt, hvoraf fremgår:

'Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om enkeltpersoners privat, herunder økonomiske, forhold ...'

Af bemærkningerne i John Vogters kommenterede udgave af offentlighedsloven, DJØFs forlag 1998 side 214 fremgår:

'Er der tale om familieretlige eller sociale sager, vil bestemmelsen dog i praksis føre til, at almenheden er afskåret fra aktindsigt i sådanne sager. Der er ingen pligt til at give aktindsigt i anonymiseret form.'

Videre fremgår det af samme kilde på side 216, at det i tvivlstilfælde vil være god forvaltningsskik at høre borgeren inden der træffes afgørelse om at meddele aktindsigt i sager omfattet af § 12, stk. 1. pkt. 1.

Det ligger således klart, at offentligheden ikke har krav på aktindsigt i sociale sager, heller ikke i anonymiseret form.

Det kan ikke lægges til grund, at (Y) eller (Z) har begæret aktindsigt i de sociale sager. Såfremt de konkrete ansatte alligevel måtte have forstået (Y)'s og (Z)'s henvendelser som en begæring om aktindsigt, burde denne begæring havde affødt en sagsbehandling af spørgsmålet om, hvorvidt aktindsigt lovligt kunne meddeles. Sådanne tvivlsspørgsmåls løsning er beskrevet såvel i den ovenfor cite-

rede litteratur, som i (X) Kommunes Personalehåndbog, jf. bilag til tidligere fremsendte skrivelse af 11. april 2002. Hertil kommer, at det ligger udenfor de pågældende ansattes opgave at tage stilling til sådanne begæringer om aktindsigt.

Det er herefter Kommunens opfattelse, at uanset at medarbejderne ikke har videregivet tavshedsbelagte oplysninger, som kan forfølges på et strafferetligt grundlag, har de udleveret oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt, jfr. offentlighedslovens § 12, stk. 1. punkt 1.

Dette er sket uden nogen form for sagsbehandling af spørgsmålet og i strid med skriftlig instruks i (X) Kommunes Personalehåndbog.

Udleveringen er således efter (X) Kommunens opfattelse en tjenesteforseelse, idet udleveringen er sket i strid med (X) Kommunes interne instruks i Personalehåndbogen. Udleveringen er herudover sket i strid med reglerne i såvel forvaltningsloven som offentlighedsloven, ligesom udleveringen er i strid med god forvaltningsskik, hvilket udgør et selvstændigt grundlag for ansættelsesretlig kritik."

I brev af 29. oktober 2002 fastholdt advokat D at det var hendes opfattelse at X Kommune i sagen havde "et alvorligt passivitetsproblem", og at kommunen på baggrund heraf havde fortabt retten til at meddele A en advarsel.

Ombudsmandens udtalelse

"Som faktisk grundlag for at tildele (A) advarslen henviste (X) Kommune dels til at (A) havde udleveret journalark i en social sag i anonymiseret form til Fagforbund (Y), dels til at hun havde indhentet oplysninger vedrørende (B) og dennes familie i R 75-registret. Det var kommunens opfattelse at disse handlinger udgjorde en tjenesteforseelse.

En tjenesteforseelse antages med udgangspunkt i tjenestemandenslovens § 10 at

foreligge i tilfælde hvor en ansat ikke samvittighedsfuldt overholder de regler der gælder for hans stilling, eller ikke – såvel i som uden for tjenesten – viser sig værdig til den agtelse og tillid som stillingen kræver. Hvis der foreligger et pligtstridigt forhold, antages det normalt kun at burde give anledning til tjenstlige reaktioner hvis det er af en vis grovhed. Se Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 246, med henvisning til forhørslederens beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse af Tamilsagen, s. 50.

Efter Deres opfattelse er det tvivlsomt om der er tilstrækkeligt retligt grundlag for tildeling af advarslen, ligesom De mener at kommunen som følge af passivitet under alle omstændigheder har fortabt retten til at tildele advarslen.

(A) har erkendt at hun har udleveret journalarkene til Fagforbund (Y), og at hun har indhentet oplysninger om (B) og dennes familie i R 75-registret, jf. bl.a. referatet af den tjenstlige samtale den 11. december 2000. Hun har imidlertid afvist at have videregivet oplysningerne fra journalarkene og oplysningerne vedrørende (B) til pressen. Dette er også lagt til grund i forbindelse med tildelingen af advarslen.

Min undersøgelse i sagen angår således spørgsmålet om hvorvidt (A)'s handlinger lovligt kan anses for tjenesteforseelser eller på anden vis kritisable. Jeg har kun for så vidt angår forholdet vedrørende indhentelse af oplysninger fra R 75-registret, fundet anledning til at tage stilling til spørgsmålet om hvorvidt retten til at tildele advarslen måtte være fortabt pga. passivitet, jf. nærmere nedenfor.

1. Videregivelse af anonymiserede oplysninger fra social sag til Fagforbund (Y)

a) Tavshedspligt

For offentligt ansatte findes almindelige bestemmelser om tavshedspligt i straffelovens § 152ff og forvaltningslovens § 27.

Bestemmelserne i straffelovens § 152, stk. 1 og 3, og i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, og stk. 2, har følgende ordlyd:

‘§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som urettiligt 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.’

‘§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jfr. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c – 152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

...

6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller

...

Stk. 2. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1.’

Det er en forudsætning for anvendelsen af bestemmelsen i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, at oplysningen angår bestemte personer. Videregivelse af oplysninger om f.eks. rent private forhold vil derfor ikke indebære et brud på tavshedspligten hvis videregivelsen sker i helt anonymiseret form. Se bl.a. John Vogter, Forvalt-

ningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 497 og 498, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 263.

Der er i sagen enighed om at de oplysninger som (A) videregav til Fagforbund (Y), var effektivt anonymiserede, og at videregivelsen af oplysningerne dermed ikke udgjorde en krænkelse af tavshedspligten.

Grundlaget for at betragte udleveringen af oplysningerne fra den sociale sag som en tjenesteforseelse var således heller ikke at der var tale om en tavshedspligtskrænkelse. Det fremgår af (X) Kommunes sindetskrivelse af 19. marts 2001 og advarslen af 2. maj 2001 at advarslen blev givet som følge af at (A) ved udleveringen af oplysningerne i de sociale sager efter kommunens opfattelse havde handlet i strid med de interne regler i Personalehåndbogen. Af udtalelserne til mig fremgår desuden at advarslen var begrundet i at (A) – selv om hun ikke havde krænket sin tavshedspligt – havde udleveret oplysninger som der ikke kunne gives aktindsigt i.

b) Interne regler i personalehåndbogen – lydighedsforpligtelse

Det følger af forvaltningslovens § 27, stk. 2, som citeret ovenfor, at tavshedsplæg alene gyldigt kan gives hvis det er nødvendigt at hemmeligholde et dokument eller en oplysning for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser. Bestemmelsen indebærer således alene en adgang til ved tjenestebefaling af specificere hvilke oplysninger eller dokumenter der – allerede efter § 27, stk. 1 – er undergivet tavshedspligt.

Reglen i (X) Kommunes Personalehåndbog om at sagsbehandlerne hvis de giver oplysninger ‘ud af huset’, i praksis skal handle i forståelse med deres chef, skal ifølge kommunen forstås sådan at reglen blot præciserer hvorledes medarbejderne

skal forholde sig hvis der opstår tvivl om udlevering af dokumenter til offentligheden, jf. (X) Kommunes udtalelse til mig af 11. april 2002. Efter kommunens opfattelse er reglen dermed ikke i strid med forvaltningslovens § 27, stk. 2.

De oplysninger som (A) videregav til Fagforbund (Y), var utvivlsomt ikke omfattet af tavshedspligten. Det er på den baggrund min opfattelse at (A) ikke har forbrudt sig mod kommunens interne regler.

c) Aktindsigtsreglernes betydning

Reglerne om aktindsigt har betydning for tavshedspligten på den måde at det forhold at en oplysning ikke kan nægtes udleveret hvis der begæres aktindsigt i medfør af offentlighedsloven, i almindelighed vil medføre at en oplysning ikke er fortrolig. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 502, og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 263.

Omvendt er den omstændighed at en oplysning falder ind under en af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, ikke ensbetydende med at det også vil være i strid med tavshedspligtsbestemmelserne at videregive dem. Dette er tydeliggjort i lovens § 4, stk. 1, 2. pkt., ifølge hvilket en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang end loven tilsiger 'medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.'. Lovfæstelsen af meroffentlighedsprincippet medfører at myndighederne har pligt til i hvert fald på begæring at overveje meroffentlighed, jf. bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 392.

(X) Kommune kunne således fuldt berettiget have meddelt enhver meroffentlighed i de oplysninger som (A) videregav til Fagforbund (Y), idet disse ikke var omfattet af tavshedspligtsreglerne.

På den baggrund kan jeg ikke være enig i kommunens udtalelse om at der var tale

om udlevering af oplysninger der var undtaget fra aktindsigt. Netop det forhold at oplysningerne var effektivt anonymiserede, betød som nævnt at kommunen fuldt ud var berettiget til efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., at meddele enhver aktindsigt i dem.

Herefter kan udlevering af oplysningerne ikke anses for retsstridig, hverken i forhold til de interne regler i kommunens personalehåndbog eller i forhold til bestemmelserne i offentlighedsloven.

At en udlevering af oplysningerne heller ikke på andet grundlag kan anses for retsstridig, støttes af følgende forhold:

En offentligt ansat har med henblik på at varetage sine interesser i forbindelse med ansættelsesforholdet, uanset om den pågældende ikke aktuelt er part i en sag om personaleretlige sanktioner, ret til at lade sig bistå af andre, f.eks. sin fagforening, jf. herved det almindelige forvaltningsretlige princip om ret til at lade sig bistå eller repræsentere af andre som er udtrykt i forvaltningslovens § 8 for så vidt angår afgørelsessager.

Det følger af funktionærlovens § 10, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 691 af 20. august 2002), at en funktionær har ret til at give oplysninger til sin organisation om egne løn- og arbejdsvilkår.

Endvidere følger det af artikel 11 i den europæiske menneskerettighedskonvention at enhver har ret til foreningsfrihed, herunder at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

Endelig kan nævnes praksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed hvorefter der kræves særligt tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger heri, og at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere. Se bl.a. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 180, hvor der findes en oversigt over praksis vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed.

På denne baggrund er det samlet set min opfattelse at (A)'s videregivelse af de anonymiserede oplysninger fra sociale sager til Fagforbund (Y) ikke kunne anses for en tjenesteforseelse eller på anden måde kunne betragtes som kritisabel. Videregivelsen af oplysningerne til (Y) kunne dermed heller ikke berettige kommunen til at meddele hende en advarsel.

Jeg har således ikke anledning til at tage stilling til om retten til at tildele (A) en advarsel var fortabt som følge af passivitet.

2. Indhentelse af oplysninger fra R 75-registret

1) Overtrædelse af § 32 i forvaltningsloven

Det fremgår af sagen, herunder de nu ophævede registerforskrifter, at R 75-registret er en samkøring af statslige skatte- og indtægtsregistre og fælleskommunale registre der indeholder forskellige oplysninger der kan være af betydning for ligningen af skatteborgerne i en kommune. Ud over oplysninger om hvilke biler en person er ejer af, indeholder registret bl.a. oplysninger om skatteforhold, renteindtægter og -udgifter, finansielle kontrakter og finansielle aktiver i udlandet, investeringsforeninger, ejendomsoplysninger, faglige kontingenter og a-kasse-bidrag mv.

Opslag på registret sker via en personlig adgangskode. Der kan foretages opslag i registret på forskellige på forhånd fastlagte skærmbilleder.

(A) havde adgang til at bruge registret i forbindelse med sit arbejde i arbejdsmarkedsafdelingen. Hun kunne således via sin personlige adgangskode trække oplysninger om klienterne i registret til brug for behandlingen af sagerne.

(A) har erkendt at hun har været inde i registret for se på oplysninger vedrørende (B) og dennes hustru. Hun har ligeledes erkendt at der ikke var nogen faglig begrundelse for disse opslag i registeret. Det er ubestridt at (A) var registreret med log-

ninger ikke kun på R 75-registrets oplysninger om biler, men også til øvrige dele af registret. I Deres udtalelse til mig af 12. juni 2002 har De imidlertid oplyst at (A) kun var interesseret i oplysningerne om familien (B)'s ejerskab af biler, og at hun derfor hurtigt 'bladrede' forbi de øvrige oplysninger.

Forvaltningslovens § 32 har følgende ordlyd:

'§ 32. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, må ikke i den forbindelse skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.'

Persondatalovens § 5, stk. 2 og 3, har følgende ordlyd:

'§ 5.

...

Stk. 2. Indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Senere behandling af oplysninger, der alene sker i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed, anses ikke for uforeneligt med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.

Stk. 3. Oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.'

Bestemmelserne medfører at de offentligt ansatte ikke i unødigt omfang må skaffe sig (fortrolige) oplysninger om borgerne. Det gælder såvel indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder som fremskaffelse af oplysninger der er i myndighedens egen besiddelse, jf. bl.a. Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 192.

Det er min opfattelse at oplysninger om hvilke biler en person ejer eller har ejet, normalt ikke kan anses som fortrolige oplysninger. Jeg har i den forbindelse lagt

vægt på at oplysninger om ejerskab af biler i et vist omfang er offentligt tilgængelige, f.eks. via bilbogen eller Centralregistret for Motorkøretøjer, og på at der som udgangspunkt ikke foreligger sådanne hensyn som gør at det er nødvendigt at hemmeligholde oplysningerne.

Imidlertid har (A) ved sit opslag i R 75, ud over oplysninger vedrørende ejerskab til biler, skaffet sig adgang til andre oplysninger vedrørende (B) og dennes hustru – oplysninger som utvivlsomt er fortrolige. Det gælder bl.a. oplysninger vedrørende skatteforhold mv.

Jeg er enig i at (A) herved har handlet i strid med bestemmelsen i forvaltningslovens § 32. Det min opfattelse at (A) desuden har handlet i strid med bestemmelsen i persondatalovens § 5, stk. 2. Jeg mener ikke at det i den forbindelse er afgørende hvor længe (A) har været inde på de skærbilleder som indeholdt fortrolige oplysninger.

Jeg har ikke bemærkninger til at (X) Kommune mente at (A) som følge heraf havde handlet pligtstridigt.

2) Lighedsgrundsætningen

De har anført at (X) Kommune har handlet i strid med lighedsgrundsætningen idet i alt 8 medarbejdere i kommunen har søgt i R 75-registret vedrørende (B) og dennes familie, og idet reaktionerne over for disse medarbejdere ikke har været ens. De 6 af de 8 medarbejdere var medarbejdere i skatte- og borgerservice, heraf 2 ledende medarbejdere, mens de to sidste arbejdede i Arbejdsmarkedsafdelingen.

Jeg bemærker hertil at min undersøgelse af sagen ikke omfatter de øvrige medarbejdere i (X) Kommune som har søgt i R 75-registret vedrørende (B). Jeg har ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at indlede en nærmere undersøgelse af de øvrige medarbejders forhold. Desuden er det min opfattelse at (A), selv om en undersøgelse måtte vise at de øvrige medarbejdere

(uberettiget) havde fået en anden og mildere behandling, normalt ikke ville kunne støtte ret herpå med henblik på at få annulleret advarslen. Se bl.a. Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation, 2. udgave (1997), s. 187f.

På denne baggrund foretager jeg mig ikke mere vedrørende det De har anført om lighedsgrundsætningen. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 16, stk. 1 (lov nr. 473 af 12. juni 1996).

3) Passivitet

(X) Kommune blev senest den 11. december 2000 under den tjenstlige samtale med (A) bekendt med at hun havde indhentet oplysningerne fra registret. Fra dette tidspunkt og til sindetskrivelsen blev udsendt, gik der ca. 3 ½ måned. Imidlertid reagerede kommunen efter samtalen den 11. december 2000 med det samme ved at fritage hende for tjeneste mens den politimæssige efterforskning stod på. I den forbindelse tog kommunen forbehold for iværksættelse af mulige ansættelsesretlige sanktioner. Der ville blive taget stilling hertil senest når kommunen havde modtaget resultatet af den politimæssige efterforskning.

Efter at politimesteren i (X)-by den 30. januar 2001 havde afvist kommunens anmeldelse, ophævede kommunen den 31. januar 2001 tjenestefritagelsen og oplyste samtidig til (A) at hun ville blive indkaldt til en samtale med sin leder vedrørende forholdet.

Kommunen afventede herefter resultatet af Kommunernes Landsforenings rapport. Da denne forelå, traf økonomiudvalget beslutning om at være sindet at give hende en advarsel. Sindetskrivelsen blev udsendt ca. tre uger efter det økonomiudvalgsmøde hvor beslutningen var blevet taget.

Det er min opfattelse at det kan give anledning til betænkelighed at der gik i alt 3½ måned fra (X) Kommune blev op-

mærksom på forholdet, og til kommunen meddelte at den agtede at tildele en advarsel herfor. Under hensyn til at kommunen i forbindelse med tjenestefritagelsen tog forbehold om eventuelle ansættelsesretlige sanktioner, og at kommunen, da tjenestefritagelsen blev ophævet, også tog forbehold i form af meddelelsen om at hun ville blive indkaldt til en samtale med sin leder, har jeg imidlertid ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens opfattelse hvorefter retten til at meddele (A) advarslen ikke var fortabt som følge af passivitet.

Konklusion

Jeg mener ikke at (X) Kommune kunne bestrænge (A)'s videregivelse af anonymiserede oplysninger fra en social sag til Fagforbund (Y) som en tjenesteforseelse eller på anden måde kritisabel. Videregivelsen af oplysningerne til Fagforbund (Y) kunne dermed heller ikke berettige kommunen til at meddele hende en advarsel.

Jeg har gjort (X) Kommune bekendt med min opfattelse.

Jeg har derimod ikke grundlag for at kritisere at (X) Kommune mente at (A) som følge af at hun indhentede oplysninger i R 75-registret om (B) og dennes familie, havde handlet pligtstridigt. Jeg har heller ikke grundlag for at kritisere kommunens opfattelse hvorefter retten til at

meddele hende en advarsel ikke var fortabt som følge af passivitet.

Hvis et pligtstridigt forhold skal kunne give anledning til tjenstlige reaktioner, skal det være af en vis grovhed, jf. ovenfor. Den advarsel som kommunen meddelte (A) den 2. maj 2001, var begrundet både i det forhold at (A) havde videregivet anonymiserede oplysninger fra sociale sager til Fagforbund (Y), og i at hun havde søgt oplysninger vedrørende (B) og dennes familie i R 75-registret. Jeg mener som nævnt ikke at en advarsel kunne begrundes i at (A) videregav de pågældende oplysninger til Fagforbund (Y).

Jeg har på den baggrund henstillet til (X) Kommune at genoptage sagen med henblik på at overveje om det forhold at (A) søgte oplysninger om (B) og dennes familie i R 75-registret, i sig selv var af en sådan grovhed at det kunne give anledning til at meddele hende en advarsel. Jeg har samtidig skrevet til kommunen at den i forbindelse med genoptagelsen af sagen bør være opmærksom på at en advarsel kan miste sin betydning ved at ligge for langt tilbage i tiden, jf. bl.a. Ole Hasselbalch, Ansættelsesretten, 3. udgave (2002), s. 619, og Lars Svenning Andersen, Funktionærret, 2. udgave (1998), s. 581.

Jeg beder Dem afvente resultatet af (X) Kommunes afgørelse før De tager stilling til om der er grundlag for at rette henvendelse til mig på ny."

16-1. Adgang til aktindsigt i kliniske forsøg vedrørende godkendelse af lægemidler

Administrativ prøvelse. Partshøring

J.nr. 1998-3428-401, 2000-2594-401, 2000-3166-401

Beretningen 2000, s. 399

I anledning af den sag som jeg rejste af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1 (j.nr. 2000-2594-401), modtog jeg fra Sundhedsministeriet en udtalelse af 22. marts 2001 hvori ministeriet henviste til en udtalelse af 14. marts 2001 fra Lægemedelindustriforeningen.

Efter at have afholdt møde med Sundhedsministeriet og gennemgået sagen på ny meddelte jeg i brev af 8. november 2001 A og Sundhedsministeriet at jeg indstillede min undersøgelse efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Jeg anførte bl.a. følgende i brevet:

”Min undersøgelse har som det fremgik af mit brev af 6. oktober 2000 til Sundhedsministeriet ... koncentreret sig om spørgsmål vedrørende undtagelse efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, dels af oplysninger der er offentligt tilgængelige efter patentloven, dels af oplysninger om investigatornavne.

For så vidt angår spørgsmålet om undtagelse af Investigatornavne, har ministeriet i anledning af min undersøgelse sendt mig en udtalelse af 14. marts 2001 fra Lægemedelindustriforeningen (LIF) hvori foreningen besvarer de fem spørgsmål som jeg stillede Sundhedsministeriet i brev af 6. oktober 2001. Lægemedelindustriforeningen har bl.a. anført følgende:

’Spørgsmål 4

Hvor lang tid tager det typisk at få sammensat et investigatorkorps, og hvor lang tid fungerer en investigator?

Svar

Det tager fra flere måneder indtil et år at identificere, interviewe og udvælge en investigator til at udføre et klinisk forsøg. Derfor kan det tage adskillige år at opbygge et

korps af investigatore med den fornødne erfaring.

Afhængig af projektets størrelse vil en investigator fungere i et givent projekt fra ca. 1 til 5 år eller mere. Typisk varer et samarbejde omkring et enkelt forsøg fra 1 til 2 år. Nogle gange indgår en investigator i flere på hinanden følgende forsøg, hvilket naturligvis forlænger samarbejdet tilsvarende.’

Jeg har endvidere den 20. juni 2001 afholdt et møde med Sundhedsministeriet hvorunder ministeriet tilsluttede sig LIFs opfattelse af det arbejde og de udgifter der er forbundet med opbygningen af et investigatorkorps.

På baggrund heraf mener jeg ikke at der er grundlag for at foretage mere vedrørende spørgsmålet om undtagelse af oplysninger om investigatornavne.

For så vidt angår spørgsmålet om undtagelse af oplysninger der er offentligt tilgængelige efter patentloven, har jeg besluttet at genoptage min behandling af Deres klage af 7. oktober 2000.

...

For så vidt angår de øvrige oplysninger der er indeholdt i sagsakterne og som Lægemedelstyrelsen og Sundhedsministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, bemærker jeg at jeg i mit brev af 6. marts 2000 efter at have gennemgået sagens akter udtalte følgende (brevets side 10 f):

[herefter følger et citat fra mit brev af 6. marts 2000 til A. Citatet er gengivet i beretningen for 2000, side 405, 1. spalte, sidste afsnit til 406, 1. spalte, første afsnit, og udelades derfor her.]

På baggrund af min tidligere gennemgang af sagen sammenholdt med mine begrænsede muligheder for at efterprøve Lægemed-

delstyrelsens og Sundhedsministeriets vurdering mener jeg ikke at der er udsigt til at jeg ved en nærmere undersøgelse med gennemgang af sagens akter på ny, i det væsentligste vil kunne kritisere Lægemedelstyrelsens og Sundhedsministeriets undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Jeg har derfor besluttet ikke at indlede en undersøgelse af denne del af sagen. Jeg henviser herved til ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.”

Som det fremgår af ovenstående besluttede jeg for så vidt angik spørgsmålet om undtagelse af oplysninger der er offentligt tilgængelige efter patentloven, at genoptage min behandling af A's klage (j.nr. 2000-3166-401), og jeg bad i den anledning Sundhedsministeriet om en udtalelse. Jeg modtog udtalelser af 1. juli 2002 og 27. september 2002 fra henholdsvis Lægemedelstyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Indenrigs- og Sundhedsministeriet anførte bl.a. følgende i sin udtalelse:

”For så vidt angår (...) dokumenter, som kan undtages fra aktindsigt, kan der imidlertid være det problem, at der heri forekommer oplysninger om meddelte patenter, som er offentligt tilgængelige efter patentlovens § 22.

Såfremt Lægemedelstyrelsen allerede fra sin egen sagsbehandling har kendskab til de offentligt tilgængelige patentoplysninger, vil disse naturligvis ikke blive undtaget fra aktindsigt.

De fleste af Lægemedelstyrelsens registreringssager indeholder dog ikke patentoplysninger, da information om patentstatus ikke indgår i styrelsens administration af lægemiddeloven. Ved begæring om aktindsigt i disse sager må der således iværksættes en nærmere undersøgelse hos patentmyndigheder eller lægemiddelproducenter, hvis Lægemedelstyrelsen skal være sikker på ikke at afslå aktindsigt i dokumenter, som i forvejen er offentligt tilgængelige.

Ombudsmandens forespørgsel angår denne undersøgelsespligt, og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har derfor overvejet i hvilken udstrækning Lægemedelstyrelsen i henhold til det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip har pligt til at sikre sig, at disse aktindsigtssager er tilstrækkelig oplyst til, at der kan træffes en materiel rigtig afgørelse, jf. ombudsmandens bemærkninger herom i embedets brev af 6. oktober 2000 til Sundhedsministeriet angående klagen fra A.

I vurderingen af undersøgelsesprincipets udstrækning har Indenrigs- og Sundhedsministeriet generelt lagt vægt på, dels at denne garantiforskrift omfatter krav om at der skal tilvejebringes et fyldestgørende grundlag for den offentlige forvaltningsafgørelser – og at disse oplysninger kan tilvejebringes i samarbejde med andre myndigheder, når en myndighed ikke selv er i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger – dels at sagsbehandlingen skal være enkel, hurtig og økonomisk, jf. Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret (1994) side 297 ff.

(...) eller ved at styrelsen henviser ansøgeren om aktindsigt til at indgive en separat aktindsigtsbegæring til Patent- og Varemærkestyrelsen.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse vil man bedst kunne tilgodese undersøgelsesprincipets 2 krav om henholdsvis fyldestgørende sagsoplysning og hurtig sagsbehandling ved at vælge den sidstnævnte løsningsmodel.

Til grund for denne opfattelse ligger først og fremmest følgende overvejelser:

...

At Lægemedelstyrelsens pligt efter undersøgelsesprincippet til at fremskaffe fornødne oplysninger på den mest hensigtsmæssige, herunder mindst tidskrævende måde – må anses for opfyldt, såfremt styrelsen indfører ovennævnte faste praksis. Efter ministeriets opfattelse ville det være uforholdsmæssigt tids- og arbejdskrævende for Lægemedelstyrelsen, hvis den ved alle anmodninger om aktindsigt i registreringssa-

ger også skulle indhente oplysninger fra Patent- og Varemærkestyrelsen for at undersøge, om oplysningerne i dens egen sag er offentligt tilgængelige efter patentloven. Da styrelsen som nævnt kun undtagelsesvis har kendskab til patentstatus, og oplysninger i henholdsvis Patent- og Varemærkestyrelsen og Lægemedelstyrelsen sædvanligvis ikke er identiske (ansøgninger indgives til de 2 styrelser med forskellige formål), vil en sådan undersøgelsespligt for Lægemedelstyrelsen indebære et stort ressourceforbrug til en detaljeret gennemgang og vurdering af sagsakter med henblik på udskillelse af eventuelle identiske oplysninger.

...

Såfremt ombudsmanden er enig i disse overvejelser, vil Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmode Lægemedelstyrelsen om, at styrelsen – i overensstemmelse med vejledningsforpligtelsen i forvaltningslovens

§ 7, stk. 1 – som en fast administrativ standard ved fremtidige henvendelser om aktindsigt i lægemiddelregistreringssager redegør for problemet med, at nogle af dens sagsoplysninger vedrørende lægemiddelregistrering kan være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, men offentligt tilgængelige efter patentloven. Samtidig oplyses om, at aktindsigt i sagsakter vedrørende danske patenter kan fås ved henvendelse til Patent- og Varemærkestyrelsen.”

I brev af 4. juni 2003 meddelte jeg Indenrigs- og Sundhedsministeriet at for denne ”særlige sagstype” kunne den af myndighederne foreslåede fremgangsmåde med at henvise ansøgeren til Patent- og Varemærkestyrelsen ikke give mig anledning til bemærkninger, og at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.

21-4. Sagsbehandlingstid på de københavnske socialcentre

J.nr. 1999-0907-000

Beretningen 2000, s. 504

På baggrund af min redegørelse indledte Socialministeriet korrespondance med Københavns Kommune om sagsbehandlingen i Københavns Kommune. Korrespondancen indeholdt bl.a. Københavns Kommunes redegørelser for de målinger af sagsbehandlingstider i ansøgningssager og klagesager som blev foretaget i Københavns Kommune. Endvidere redegjorde Københavns Kommune løbende for de tiltag som kommunen

iværksatte med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiderne og forbedre sagsbehandlingsrutinerne. I september og oktober 2003 underrettede henholdsvis Socialministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet mig om at ministerierne på baggrund af kommunens resultater og initiativer ikke ville foretage sig mere i sagen. Jeg tog det oplyste til efterretning.

15-2. Fordeling af udgifter ved istandsættelse af privat fællesvej Hjemmel

J.nr. 2000-0588-516

Beretningen 2001, s. 495

Vejdirektoratet orienterede mig i brev af 20. juni 2003 om sin nye afgørelse i sagen. Vejdirektoratet mente herefter ikke der var grundlag for at ændre kommunens kendelse af 11. august 1998 om istandsættelse af den del af en privat fællesvej der var beliggende i byzone. Efter denne kendelse skulle ejerne af ejendomme i landzone betale 95% af udgifterne, mens ejerne af tilgrænsende ejendomme i byzone skulle betale 5%. Vejdirektoratet

henviste til privatvejslovens § 58, stk. 1, som hjemmel til at pålægge ejerne af grunde uden for byzone at deltage i udgifterne med henvisning til at kommunen havde oplyst at vejens dårlige tilstand måtte antages at skyldes særligt slid på grund af omfattende kørsel med bl.a. tunge køretøjer til ejendomme i landzoneområdet.

Jeg meddelte herefter Vejdirektoratet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

15-3. Manglende oversættelse til dansk af tekniske krav til taxametre Kundgørelse

J.nr. 2000-2643-500

Beretningen 2002, s. 382

Efter at jeg flere gange havde rykket Trafikministeriet, skrev ministeriet den 6. december 2002 at der i 2003 skulle gennemføres en undersøgelse af taxiområdet med henblik på at afdække mulighederne for en liberalisering af området. I den forbindelse ville der bl.a. blive udarbejdet ændringer således at det ville fremgå af lovteksten i taxiloven eller af bemærkninger hertil at Europæisk Standard EN 50148 ikke skulle oversættes til dansk. Det ville desuden i taxiudstyrsbekendtgørelsen blive præciseret at en vognmand ikke kan straffes hvis taxametret ikke opfyldte kravene i standarden. Ministeriet oplyste at arbejdet med oversættelsen af standarden var igangsat og kunne forventes færdiggjort i løbet af 2003.

På denne baggrund orienterede jeg den 13. januar 2003 Folketingets Retsudvalg og Trafikudvalg samt trafikministeren om sagen. Jeg oplyste i denne orientering at jeg i min udtalelse havde tilsluttet mig Justitsministeriets opfattelse hvorefter det gav anledning til væsentlige principielle retssikkerhedsmæssige betænkeligheder at der ved taxiudstyrsbekendtgørelsen reelt var fastsat regler på engelsk. Jeg henviste desuden til at det fremgik af Færdselsstyrelsens supplerende udtalelse til mig at der inden for Trafikministeriets område fandtes flere eksem-

pler på bekendtgørelser der henviste til standarder der ikke forelå i en dansk oversættelse.

Trafikministeriet skrev den 20. januar 2003 til mig bl.a. at hvis trafikministeren besluttede sig for at fremsætte et lovforslag om ændring af taxaloven, ville det ske i samarbejde med Justitsministeriet efter nøje afvejning af forskellige hensyn, herunder de retssikkerhedsmæssige.

Jeg bad i brev af 7. februar 2003 om nærmere oplysninger om behandlingen af sagen, herunder hvorfor oversættelsen i værste fald først ville foreligge mere end 1½ år efter jeg havde afgivet min udtalelse. Trafikministeriet svarede den 24. februar 2003 ved at henvise til en nærmere redegørelse fra Færdselsstyrelsen om sagens behandling. På den baggrund besluttede jeg ikke at foretage mig mere vedrørende dette spørgsmål.

Med brev af 13. august 2003 sendte Trafikministeriet mig anordning nr. 689 af 28. juli 2003 om at visse tekniske specifikationer for taxametre ikke indføres i Lovtidende. Jeg tog dette til efterretning.

Med brev af 23. oktober 2003 orienterede Trafikministeriet mig om at Europæisk Standard EN 50148 nu var oversat til dansk. Jeg svarede herefter ministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

15-5. Aktindsigt i oplysninger om transport af farligt gods på Øresundsbroen

J.nr. 2001-0470-501

Beretningen 2002, s. 402

Efter at jeg flere gange havde rykket Trafikministeriet i sagen, underrettede ministeriet mig i brev af 10. juni 2003 om resultatet af sagens genoptagelse.

Ministeriet havde efter en fornyet vurdering af sagen givet klageren aktindsigt i dele af dokumenterne nr. 13, 16, 18 og 20.

Herefter foretog jeg mig ikke mere i sagen.

19-3. Ansat i deltidstilling ikke tilbudt fleksjob på fuld tid

J.nr. 2000-1718-059

Beretningen 2002, s. 509

Silkeborg Kommune meddelte med brev af 12. februar 2003 at kommunen fastholdt sin oprindelige afgørelse i sagen. Kommunen var altså af den opfattelse at der ikke var grundlag for at betale kompensation til kvinden på baggrund af forholdene i sagen.

Kommunens begrundelse for at fastholde afgørelsen gav mig dog ikke grundlag for at ændre min bedømmelse af sagen. Under henvisning til ombudsmandslovens § 23 henstillede jeg derfor til Civilretsdirektoratet at meddele kvinden fri proces til anlæggelse af en retssag vedrørende forholdene i sagen.

Civilretsdirektoratet meddelte med brev af 9. april 2003 at kvinden havde fået fri pro-

ces til at føre en sag mod Silkeborg Kommune.

Advokaten der blev beskikket til at føre kvindens sag, meddelte dog den 6. november 2003 at der – inden retssagens anlæggelse – var indgået forlig i sagen. Silkeborg Kommune indvilgede ved forliget i at betale det krav kvinden havde fremsat, herunder renter af det løntab hun havde haft som følge af forholdene i sagen.

Jeg meddelte herefter kvindens advokat og de involverede myndigheder at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Egen drift-projekter og inspektioner

Kapitel 4 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. 13 og s. 15.

Inspektioner

En redegørelse for Ombudsmandens inspektionsvirksomhed findes i afsnittet *Inspektioner* på s. 929.

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 samt 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 er ofte citeret fra den oprindelige rapport eller fra tidligere opfølgingsrapporter for at opsummere det enkelte punkts problemstilling. Både ombudsmandens citerede udtalelse og den nye udtalelse er markeret med en grå streg i venstre side.

1. Undersøgelse af 90 værnepligtssager fra 2 statsamter og Overpræsidi

(J.nr. 2003-1145-980)

1.	Undersøgelsens afgrænsning, tilrettelæggelse og gennemførelse ...	s. 737
2.	Karakteristisk af det udvalgte område	s. 738
2.A.	Generelt	s. 738
2.B.	Særligt om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3	s. 739
2.C.	Særligt om udsættelse af møde for sessionen efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27	s. 740
3.	Undersøgelsen	s. 743
3.A.	Kortlægning af sagerne	s. 743
3.B.	Sagsbehandlingsregler	s. 744
	1) Kompetence mv.	s. 744
	2) Inhabilitet	s. 745
	3) Partsrepræsentation.....	s. 745
	4) Vejledning.....	s. 745
	5) Notatpligt.....	s. 747
	6) Aktindsigt og persondataloven.....	s. 748
	a) Aktindsigt.....	s. 748
	b) Persondataloven.....	s. 748
	7) Partshøring	s. 753
	a) Indledning.....	s. 753
	b) Foretagelse af partshøring	s. 754
	c) Partshøringsfrist.....	s. 754
	d) Materiale omfattet af partshøring	s. 754
	8) Sagsoplysning.....	s. 755
	9) Tavshedspligt – indhentelse og videregivelse af oplysninger.....	s. 758
	10) Begrundelse mv.	s. 759
	a) Indledning.....	s. 759
	b) Begrundelser i de undersøgte sager	s. 761
	c) Henvisning til skrevne regler.....	s. 763
	d) Redegørelse for praksis.....	s. 764
	e) Redegørelse for hovedhensyn.....	s. 764
	f) Begrundelse i forhold til partsanbringender	s. 764
	g) Sagsfremstilling (gengivelse af faktum).....	s. 764
	11) Klagevejledning	s. 765
	12) Bekendtgørelse.....	s. 767

13) Sagsbehandlingstid mv.....	s. 767
a) Indledning.....	s. 767
b) Sagsbehandlingstid fra sagens start til myndighedens første henvendelse til parten.....	s. 768
c) Samlet sagsbehandlingstid	s. 770
d) Besvarelse af rykkere og underretning af parten når sagen trækker ud ...	s. 772
14) Vildfarelse, sjust mv.	s. 773
15) Brevkopier.....	s. 773
16) Den sproglige udformning af statsamtets/Overpræsidiets afgørelser og andre breve.....	s. 777
3.C. Hjemmelsspørgsmål.....	s. 777
1) Indledning.....	s. 777
2) Bemyndigelsesspørgsmål	s. 777
3) Fortolkningsspørgsmål	s. 778
4) Skønsspørgsmål (kriterier og afvejning)	s. 779
5) Spørgsmål i relation til retsfølgen.....	s. 779
3.D. Prøvelse	s. 779
1) Rekurs og genoptagelse (remonstration og tilbagekaldelse).....	s. 779
2) Klage til Folketingets Ombudsmand.....	s. 779
3) Domstolsprøvelse	s. 779
4. Myndighedernes udtalelser.....	s. 779
5. Sammenfatning og konklusion	s. 779
5.A. Sammenfatning	s. 779
5.B. Konklusion.....	s. 780

BILAG:

1. Uddrag af hæftet "Før Session. Før Værnepligt", udgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet august 2002	s. 781
2. Udtalelse af 31. oktober 2003 fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet	s. 783
3. Udtalelse af 30. oktober 2003 fra Statsamtet Sønderjylland.....	s. 788
4. Udtalelse af 30. oktober 2003 fra Statsamtet Fyn.....	s. 791
5. Udtalelse af 31. oktober 2003 fra Københavns Overpræsidium	s. 792

1. Undersøgelsens afgrænsning, tilrettelæggelse og gennemførelse

Den 17. marts 2003 skrev jeg til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at jeg efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 17, stk. 2, havde besluttet at iværksætte et egen drift-projekt som skulle angå værnepligtssager afgjort af ministeriet, nærmere betegnet sager afgjort efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, og efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27. Jeg bad samtidig ministeriet deltage i et møde med henblik på en nærmere drøftelse af emnets afgrænsning og undersøgelsens tilrettelæggelse.

Der blev på baggrund heraf afholdt et møde i ministeriet den 25. marts 2003. På mødet oplyste ministeriet bl.a. at ministeriet fra statsamterne havde indhentet telefoniske oplysninger om hvor mange sager de i 2002 havde behandlet på de to områder. Der havde i 2002 i alt været ca. 28.000 sessionsbehandlede, og heraf havde i alt ca. 11.480 søgt udsættelse efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27 (tallene var måske ikke helt nøjag-

tige idet de beroede på opgørelser indhentet telefonisk). Statsamterne havde i 2002 behandlet 263 sager efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, om personer som havde boet på Færøerne/Grønland. Ministeriet havde i 2002 modtaget 1 (én) klagesag vedrørende udsættelse af session og ingen klager over afgørelser vedrørende Færøerne/Grønland.

Jeg tilkendegav umiddelbart på mødet med ministeriet at der herefter ikke kunne blive tale om at undersøge sager på de nævnte områder afgjort af ministeriet, men at jeg ville overveje at gennemføre en undersøgelse omfattende sådanne sager afgjort af et eller flere af de statsamter og Overpræsidiat som træffer afgørelse i første instans.

I fortsættelse af mødet indhentede jeg oplysninger fra de 5 statsamter og Overpræsidiat som træffer afgørelse i første instans i de omhandlede sager, dels om det totale antal afgjorte sager i 2002, dels om hvor mange af disse der er endt med afslag.

De oplysninger jeg modtog, kan sammenfattes som følger:

Myndighed	Sager efter § 1, stk. 3		Sager efter § 13, stk. 4, jf. § 27	
	I alt	Afslag	I alt	Afslag
Københavns Overpræsidium	112	0	4.842	400
Bornholm	0	0	126	8
Fyn	33	0	1.100	8
Sønderjylland	31	0	2.140	150
Århus	44	0	2.082	100
Nordjylland	33	1	1.576	1
Total	253	1	11.866	667

Som det fremgår, er der ganske stor forskel på det antal sager de forskellige myndigheder behandler. Københavns Overpræsidium er med ca. 44 % af sagerne efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, og ca. 41 % af sagerne efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27, klart den af de 6 regionale myndigheder som be-

handler flest sager på de to områder, mens Statsamtet Bornholm med 0 %, henholdsvis ca. 1 % af sagerne på de to områder klart er den myndighed som behandler færrest sager.

Ved breve af 7. april 2003 meddelte jeg herefter Indenrigs- og Sundhedsministeriet og de

6 regionale myndigheder at jeg havde besluttet at gennemføre en undersøgelse omfattende Københavns Overpræsidiat, Statsamtet Fyn og Statsamtet Sønderjylland, og at undersøgelsen skulle omfatte følgende sager:

- 10 sager afgjort i 2002 efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, fra hver af de 3 statsamter (i alt 30 sager), udtaget således at der udvælges de 10 senest afgjorte sager, og
- 20 sager afgjort i 2002 efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27, fra hver af de 3 statsamter (i alt 60 sager), udvalgt efter følgende principper:
 - a. så vidt muligt 10 sager pr. statsamt der er endt med afslag, valgt således at de senest afgjorte sager udtages først,
 - b. dernæst det antal sager som mangler op til 20 sager pr. statsamt, og som er endt med en imødekommende afgørelse, valgt således at de senest afgjorte sager udtages først.

Jeg bad samtidig Overpræsidiat og Fyns og Sønderjyllands Statsamter om at modtage i alt 90 sager udvalgt efter ovenstående principper.

Jeg modtog herefter fra Statsamtet Sønderjylland, Statsamtet Fyn og Københavns Overpræsidiat de sager jeg havde bedt om, og i forlængelse heraf blev der i perioden fra 5. til 12. maj 2003 afholdt møder mellem de to statsamter, henholdsvis Overpræsidiat og nogle af mine medarbejdere om undersøgelsen.

Under et møde den 21. august 2003 i Københavns Overpræsidiat har to af mine medarbejdere fået demonstreret og forklaret arbejdsgangen i de undersøgte sager, herunder særligt anvendelsen af det centrale edb-system Værnepligtsregistret (VPS).

I forbindelse med undersøgelsen er der endvidere fra de to statsamter og Overpræsidiat løbende indhentet yderligere oplysninger og dokumenter.

Den 18. september 2003 sendte jeg Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Statsamtet

Sønderjylland, Statsamtet Fyn og Københavns Overpræsidiat min foreløbige rapport om undersøgelsen af sagerne. I fremsendelsesskrivelsen anførte jeg bl.a. at hvis myndighederne måtte ønske dette, deltog man gerne herfra i et møde om rapporten inden myndighederne afgav deres udtalelser.

Jeg modtog på baggrund heraf følgende udtalelser:

- udtalelse af 31. oktober 2003 fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet,
- udtalelse af 30. oktober 2003 fra Statsamtet Sønderjylland,
- udtalelse af 30. oktober 2003 fra Statsamtet Fyn og
- udtalelse af 31. oktober 2003 fra Københavns Overpræsidiat.

Myndighedernes bemærkninger er gengivet de steder i rapporten bemærkningerne vedrører. Derudover er udtalelserne i deres helhed optaget som *bilag 2-5* til rapporten.

2. Karakteristik af det udvalgte område

2.A. Generelt

Området administreres af Indenrigs- og Sundhedsministeriet og 6 udvalgte regionale statslige myndigheder under ministeriet: Københavns Overpræsidiat og Statsamterne Bornholm, Fyn, Sønderjylland, Århus og Nordjylland.

Bekendtgørelse nr. 470 af 17. juni 2002 af værnepligtsloven (herefter benævnt værnepligtsloven) indeholder i § 1, stk. 3, følgende bestemmelse:

”Stk. 3. Den, der er tilflyttet fra Færøerne eller Grønland efter at have haft ophold der i mindst 10 år, kan af indenrigs- og sundhedsministeren eller den statsamtmand, indenrigs- og sundhedsministeren bemyndiger til det, fritages for værnepligt. Ansøgning om fritagelse skal afgives senest 4 uger efter, at den værnepligtige har modtaget pålæg om at møde for sessionen, jf. § 13, stk. 2.”

Ved § 7 i bekendtgørelse nr. 780 af 15. oktober 1999 om session og indkaldelse til værnepligtstjeneste m.v. (herefter benævnt sessions- og indkaldelsesbekendtgørelsen) er ministeriets kompetence i medfør af (bl.a.) værnepligtslovens § 1, stk. 3, delegeret til statsamtmanden, dvs. de i bekendtgørelsens § 1 nævnte myndigheder: Københavns Overpræsidium og de fem ovenfor nævnte statsamter.

Værnepligtslovens § 13, stk. 4, har følgende ordlyd:

"Stk. 4. Indenrigs- og sundhedsministeren kan under den i § 27 angivne betingelse give de værnepligtige udsættelse med at møde for sessionen indtil udgangen af det år, i hvilket de fylder 25 år."

Denne kompetence er ved § 4 i sessions- og indkaldelsesbekendtgørelsen delegeret til statsamtmanden.

2.B. Særligt om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3

Bestemmelsen i værnepligtslovens § 1, stk. 3, er ikke uddybet ved administrativt fastsatte regler eller nærmere beskrevet i cirkulære eller vejledning.

Bestemmelsen i værnepligtslovens § 1, stk. 3, blev indsat i loven ved lov nr. 1013 af 23. december 1998 om ændring af værnepligtsloven og lov om værnepligtens opfyldelse ved civilt arbejde. Af bemærkninger til lovforslaget (nr. L 7/1998-99) fremgår bl.a. (jf. Folketingstidende 1998-99, tillæg A, s. 12ff):

*"Bemærkninger til lovforslaget
Almindelige bemærkninger*

...

3. Færingers og grønlænderes værnepligtsforhold.

Færing og grønlændere er omfattet af værnepligtslovens regler om værnepligt under ophold i Danmark. Den gældende administrative praksis hviler på en regeringsbeslutning fra 1963, hvorefter færing og grønlændere kan fritages for værnepligt,

hvis de hører til den faste befolkning, og deres ophold i Danmark er midlertidigt. Efter praksis kræves, at mindst én af forældrene er født på Færøerne eller i Grønland.

Baggrunden for fritagelsesordningen har hvilet på den opfattelse, at unge færing og grønlændere ikke skulle omfattes af værnepligten, når de tog til Danmark for at uddanne sig eller på anden måde skaffe sig grundlag for at etablere sig i deres hjemstavn.

Administrationen af ordningen har gennem årene givet de værnepligtsadministrerende statsamter betydelige problemer. Såvel afstammingskriteriet, der næppe kan siges at være dækkende for opfattelsen af, hvem der er færing eller grønlænder, som kriteriet om midlertidigt ophold er vanskeligt at administrere.

I regeringsbeslutningen er forudsat en betydelig liberalitet i bedømmelsen af den afstammingsmæssige status og det midlertidige ophold. Der foreslås derfor lovfæstet en regel om, at opfyldelse af et opholdskriterium (modsat afstammingskriterium) kan føre til fritagelse for værnepligtstjeneste.

Forslaget vil forenkle administrationen, ligesom værnepligtige, der omfattes af reglen, på forhånd kan få en klar vejledning om værnepligtsmæssige forhold under ophold i Danmark.

Talmæssigt udgør færing og grønlændere en ringe del af værnepligtsmassen. I 1997 blev omkring 350 fritaget for værnepligt. Dette tal ville efter en sessionsbehandling svare til cirka 200 egnede værnepligtige, hvoraf cirka halvdelen vil blive overført til redningsberedskabets personelreserve uden indkaldelse.

Det bemærkes, at Indenrigsministeriets overvejelser på dette område har været forelagt landsstyret på Færøerne og landsstyret i Grønland, hvad der ikke har givet anledning til bemærkninger.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1.

Det foreslås, at færinger og grønlandere kan fritages for værnepligt, selvom de tager bopæl i Danmark.

...

Med stk. 3 foreslås, at den, der har boet enten på Færøerne eller i Grønland i mindst 10 år inden tilflytningen til Danmark, af indenrigsministeren eller den statsamtmand, indenrigsministeren bemyndiger til det, kan fritages for værnepligt. Reglen vil i praksis omfatte langt størstedelen af de unge mænd, der er født og opvokset på Færøerne og i Grønland. Det er herved uden betydning, om de er af dansk afstamning eller ej. Den, hvis forældre begge er danske, men som har boet på Færøerne eller i Grønland i mindst 10 år, kan få en sådan tilknytning til disse dele af riget, at han har grund til at opfatte sig som tilhørende den færøske eller grønlandske befolkning. Det er ikke afgørende, om den pågældende har boet på Færøerne eller i Grønland i en sammenhængende periode af mindst 10 år, eller om han over flere omgange har opnået sammenlagt mindst 10 års ophold.

Ansøgning om fritagelse skal ifølge forslaget afgives senest 4 uger efter, at den værnepligtige har modtaget pålæg om at møde for sessionen. Skulle der herske tvivl om, hvorvidt den værnepligtige opfylder betingelsen for fritagelse, vil han blive anmodet om at fremskaffe dokumentation for, at han har haft ophold på Færøerne eller i Grønland i sammenlagt mindst 10 år."

2.C. Særligt om udsættelse af møde for sessionen efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27

Værnepligtige skal som udgangspunkt møde på session som 18-årige. Værnepligtsloven indeholder i § 13, stk. 1, 2 og 4, følgende bestemmelser herom:

"§ 13. Værnepligtige, der har bopæl eller ophold her i landet, skal møde for sessionen i det år, hvori de fylder 18 år. Indenrigs- og sundhedsministeren kan dog bestemme, at mødepligten skal indtræde senere.

Stk. 2. Indenrigs- og sundhedsministeren eller den statsamtmand, indenrigs- og sundhedsministeren bemyndiger til det, kan pålægge værnepligtige at møde for sessionen.

...

Stk. 4. Indenrigs- og sundhedsministeren kan under den i § 27 angivne betingelse give de værnepligtige udsættelse med at møde for sessionen indtil udgangen af det år, i hvilket de fylder 25 år."

Disse bestemmelser er – med hjemmel i lovens § 13, stk. 5 – nærmere præciseret i sessions- og indkaldelsesbekendtgørelsen som bl.a. indeholder følgende bestemmelser:

"§ 3. Værnepligtige, der har bopæl eller ophold her i landet, og som fylder 18 år i perioden 1. april – 30. september, skal møde for sessionen i halvåret efter den nærmest følgende 1. januar.

Stk. 2. Værnepligtige, der har bopæl eller ophold her i landet, og som fylder 18 år i perioden 1. oktober – 31. marts, skal møde for sessionen i halvåret efter den nærmest følgende 1. juli.

Stk. 3. ...

Stk. 4. Statsamtmanden tilsiger de i stk. 1-3 nævnte værnepligtige til møde for session med angivelse af mødetid og -sted. Statsamtmanden kan pålægge andre værnepligtige at møde for en nærmere bestemt session."

Efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, kan de værnepligtige gives udsættelse med at møde for sessionen indtil udgangen af det år i hvilket de fylder 25 år, i den situation som er omfattet af lovens § 27. Efter denne bestemmelse kan værnepligtige gives udsættelse "når de godtgør, at udsættelsen af hensyn til deres uddannelse eller af andre grunde vil være af særlig betydning for dem".

Bestemmelsen om udsættelse af møde for sessionen er nærmere uddybet i cirkulære

nr. 156 af 15. oktober 1999 om udsættelse af tidspunktet for værnepligtiges møde for session og til aftjening af værnepligt (herefter benævnt udsættelsescirkulæret). Cirkulæret indeholder bl.a. følgende:

”3. Udsættelse med session

3.1. Det påhviler den værnepligtige at godtgøre, at betingelserne for udsættelse er opfyldt.

Såfremt den værnepligtige ikke kan tilvejebringe dokumentation for, at betingelserne for udsættelse er opfyldt, kan udsættelse dog gives indtil udgangen af næste sessionshalvår med henblik på, at manglende dokumentation tilvejebringes.

Statsamtmanden kan efter ansøgning ændre sessionsmødedatoen inden for sessionshalvåret, uden at nogen udsættelsesgrund er godtgjort.

3.2. Et sessionstidspunkt kan i almindelighed kun udsættes af de grunde, der nævnes i afsnit 5 og 6.

3.3. Et sessionstidspunkt kan udsættes i indtil 2 år ad gangen, jf. dog pkt. 3.4.

3.4. Førstegangsudsættelse af sessionstidspunktet kan gives indtil ca. 1 år før en uddannelses afslutning, dog længst i 3 år. Yderligere udsættelse kræver dokumentation for, at den værnepligtige aktivt deltager i uddannelsen.

3.5. Har en værnepligtig givet urigtige eller ufuldstændige oplysninger om forhold af væsentlig betydning for en tidligere sag om ændring af et sessionstidspunkt, kan statsamtmanden tage hensyn hertil ved skønnet over behovet for dokumentation af hans oplysninger til brug for en senere sag.

...

5. Uddannelse

5.1. Ved skønnet over, om og for hvilken periode uddannelsesmæssige grunde bør medføre udsættelse, skal vægten lægges på,
– om den værnepligtige på mødetidspunktet er under uddannelse, jf. pkt. 5.2,
– om uddannelsen er kompetencegivende, jf. pkt. 5.3,

- om tidsforbruget til undervisning og forberedelse svarer til en normal arbejdsdag eller en væsentlig del heraf, jf. pkt. 5.4,
- om han er uden anden erhvervskompetencegivende uddannelse, jf. pkt. 5.5, og
- de i pkt. 5.6 angivne tidsmæssige forhold.

5.2. Den værnepligtige skal dokumentere, at han på mødetidspunktet er under uddannelse, jf. dog pkt. 4.1.

Ses en uddannelse ikke at kunne færdiggøres inden for det tidsrum, hvor den værnepligtige i henhold til værnepligtslovens § 28 længst kan meddeles udsættelse, bør indkaldelsesmyndigheden indhente en tilkendegivelse om, hvornår den pågældende har til hensigt at indpasse værnepligtstjenesten i uddannelsesforløbet.

Eksempler: Der må kræves eksamenstilmeding, attest for bestået deleksamen eller anden erklæring fra uddannelsesstedet eller attesteret uddannelsesaftale. Ønsker om en uddannelsesfri periode (’sabbatår’) før eller under et uddannelsesforløb kan ikke begrunde udsættelse eller opretholdelse af en udsættelse, der allerede er bevilget af hensyn til den pågældende uddannelse.

5.3. Uddannelsen skal være alment studie- eller erhvervskompetencegivende.

Ansættelse på prøve el. lign. samt deltagelse i uddannelser, som kun er kvalificerende i den type virksomhed eller arbejdsplads, hvor uddannelsen finder sted, er normalt ikke udsættelsesgrund.

Uddannelser, der omfattes af en særlig uddannelsesplan, men som ikke afsluttes med udstedelse af et bevis, kan i særlige tilfælde begrunde udsættelse.

Højskoleundervisning og -ophold, som ikke afsluttes med en offentlig anerkendt eksamen, er normalt ikke udsættelsesgrund, medmindre opholdet har betydning for optagelse på en uddannelse, jf. pkt. 5.6.

- I tvivlstilfælde om, hvorvidt en uddannelse kan begrunde udsættelse, må vægt lægges på,
- om der foreligger en særlig plan for uddannelsesforløbet,

- lønnens størrelse,
- uddannelsens varighed,
- om der udstedes et bevis ved afslutningen af uddannelsen,
- om uddannelsen åbner mulighed for etableringslån i henhold til særlig lovgivning m.v., og
- om det er nødvendigt, at uddannelsen gennemføres inden mødetidspunktet.

Eksempler: Jordbrugsuddannelser, som afsluttes med udstedelse af f.eks. 'det grønne bevis' til landmænd, er udsættelsesgrund. Det samme gælder visse edb-uddannelser. Undervisning efter lov nr. 459 af 1. juni 1994 om den fri ungdomsuddannelse er udsættelsesgrund.

5.4. Det gennemsnitlige daglige tidsforbrug, der behøves til gennemførelse af den normerede uddannelse, skal svare til en normal arbejdsdag. Det kræves dog ikke, at uddannelsen foregår i dagtimerne.

Uddannelsesforløb med skiftende teoretiske og praktiske uddannelsesperioder begrundes udsættelse også i praktikperioderne.

Eksempler: Udsættelse kan ikke gives under hensyn til deltagelse i visse specialarbejderkurser, brevskolekurser, hf-enkeltfagskurser med ugentligt timetal på under 23, merkonomstudiet, HD-uddannelsen og finansdiplomstudiet, som alle beslaglægger et mindre ugentligt timetal, og som oftest er kombineret med igangværende fuldtidserhvervsarbejde. Udsættelse til deltagelse i hf-enkeltfagskursus kan normalt højst gives i 2 år.

Forberedelse til og deltagelse i hf- samt studenter- og lærereksamen på aftenskole er tilstrækkeligt tidskrævende til, at udsættelse kan gives.

En kontorelevaftale kan normalt give udsættelse i 2 år, mens deltagelse i merkonom-, HD- eller cand.merc.aud.-studiet normalt ikke kan give udsættelse. Studerer den værnepligtige til cand.merc.aud., cand.merc. eller cand.oecon. på fuld tid, er der tale om ud-

dannelser, som i sig selv berettiger til udsættelse.

5.5. Udsættelse forudsætter i almindelighed, at den værnepligtige ikke har anden erhvervskompetencegivende uddannelse.

Ligger en videregående uddannelse i en tidsmæssigt umiddelbar og fagligt naturlig forlængelse af den afsluttede, kan udsættelse dog gives af hensyn til den videregående uddannelse, der som hovedregel ikke må være lønnet.

Har en værnepligtig fået stipendiestøtte til fortsat praktisk uddannelse eller til studieophold i udlandet, kan udsættelse gives, når muligheden for at opnå disse ydelser vil gå tabt, hvis den værnepligtige skal gøre tjeneste forinden.

Eksempler: Udsættelse gives af hensyn til erhvervelse af højere handelseksamen, maskinmester- og skibsføreruddannelse, diplomingeniøruddannelse samt videreuddannelse på gartnerfagets driftslederkursus.

Udsættelse til formaliseret videreuddannelse på universiteter eller på højere læreanstalter gives, når formålet overvejende er forskning med sigte på opnåelse af Ph.D.-grad eller erhvervsforskeruddannelse.

Påbegyndelse af civilingeniørstudiet i umiddelbar fortsættelse af en diplomingeniøruddannelse kan begrunde udsættelse.

Kombination af uddannelserne kok/tjener begrundes udsættelse.

Har en værnepligtig en faglig uddannelse, der har en naturlig forbindelse til diplomingeniøruddannelsen, kan adgangsgivende supplerende uddannelse til denne uddannelse begrunde udsættelse.

5.6. Førstegangsausættelse gives for højst 1 år. Foreligger en behørigt attesteret uddannelsesaftale, kan udsættelse dog gives, indtil uddannelsen er afsluttet.

Udsættelse kan gives for den periode, der medgår til erhvervelse af adgangsgivende kompetence, når den værnepligtige har til hensigt umiddelbart efter periodens afslutning at påbegynde en uddannelse.

Eksempler: Til erhvervelse af adgangsgiv-

vende kvalifikationer med henblik på optagelse på videregående uddannelse kan udsættelse gives i den nødvendige periode. Nærmere oplysninger herom fremgår af publikationen 'Uddannelses- og erhvervsvalget', udgivet af Rådet for Uddannelses- og Erhvervsvejledning under Arbejdsministeriet.

Søfarende, der ønsker eksamen fra søfartsskole eller navigationsskole før værnepligtstiden, kan få udsættelse for at opnå den af disse uddannelser krævede sejlerefaring.

6. Ophold i udlandet

6.1. Den, der har fast bopæl i og ernærer sig i udlandet, eller som godtgør at have mulighed for varigt at bosætte og ernære sig der, kan få udsættelse i 1 år ad gangen. Indkaldelsesmyndigheden skal vejlede om fremgangsmåden ved indgivelse af ansøgning om yderligere udsættelse.

6.2. Midlertidigt ophold i udlandet kan ikke begrunde udsættelse, medmindre opholdet har et uddannelsesmæssigt formål, der, hvis uddannelsen foregik i Danmark, ville begrunde udsættelse efter afsnit 5, eller opholdet skyldes deltagelse i særligt betydningsfulde kunstneriske eller konkurrenceidrætslige arrangementer.

Eksempler: Dokumentation for deltagelse i OL eller Europa- og Verdensmesterskaber er udsættelsesgrund.

Værnepligtige, der af erhvervsmæssige grunde opholder sig uden for landets grænser i længere perioder (søfarende, langturschauffører, luftfartspersonale), men som har bopæl i Danmark, kan få udsættelse til et tidspunkt, som afpasses under hensyn til ansættelsesstedets oplysninger om de pågældendes ankomst til Danmark.

Midlertidigt udlandsophold i forbindelse med praktikophold kan i særlige tilfælde begrunde udsættelse, selvom opholdet ikke har tilknytning til en formaliseret uddannelse som nævnt i afsnit 5. Det samme gælder offentligt støttede udlandsophold i studiejømed."

Til brug i forbindelse med sessionsbehandlingen er oprettet et centralt edb-system, Værnepligtssystemet (VPS). Herom er i sessions- og indkaldelsesbekendtgørelsen fastsat følgende bestemmelse:

"§ 27. De værnepligtsadministrerende myndigheder fører følgende edb-registre med personoplysninger om værnepligtige:

1) Sessionsregistret. Indenrigsministeren er registeransvarlig myndighed.

..."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

"Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ikke bemærkninger til rapportens kapitel 1 og 2."

3. Undersøgelsen

3.A. Kortlægning af sagerne

Undersøgelsen har i alt omfattet 90 sager, fordelt på 30 sager fra Statsamtet Sønderjylland, 30 sager fra Statsamtet Fyn og 30 sager fra Københavns Overpræsidium. I rapporten refereres der til sagerne i anonymiseret form og med henvisning til nogle til lejligheden tildelte interne sagsnumre (sag 01 – sag 90). De enkelte sager har i forbindelse med undersøgelsen kunnet identificeres ved en manuel gennemgang af de dokumenter som jeg modtog fra de tre myndigheder som led i undersøgelsen; disse har af ombudsmandsinstitutionen været inddelt med særlige omslag hvorpå det interne sagsnummer har været anført med håndskrift.

Sagerne 01-30 har været behandlet af Statsamtet Sønderjylland, *sagerne 31-60* af Statsamtet Fyn og *sagerne 61-90* af Københavns Overpræsidium.

60 af de 90 sager (*sagerne 01-20, 31-50 og 61-80*) angår udsættelse af session efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27. I 30 af disse sager (*sagerne 01-10, 31-40 og 61-70*) er der truffet en imødekommende afgørelse, og i de øvrige 30 af disse sager (*sagerne 11-20, 41-50 og 71-80*) skulle der være givet afslag på udsættelse (i *sagerne 43, 44 og 46* er det ikke

dokumenteret hvilken afgørelse statsamtet har truffet).

30 af de 90 sager (*sagerne 21-30, 51-60 og 81-90*) angår fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3; i alle disse sa-

ger er ansøgningen om fritagelse imødekommet fuldt ud.

Skematisk kan de undersøgte sager beskrives som følger:

Sagsnumre	Afgørelse	Emne	Afgørelsesmyndighed
01-10	Imødekomme	Udsættelse efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27	Statsamtet Sønderjylland
11-20	Afslag		
21-30	Fritagelse		
31-40	Imødekomme	Udsættelse efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27	Statsamtet Fyn
41-50	Afslag		
51-60	Fritagelse		
61-70	Imødekomme	Udsættelse efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27	Københavns Overpræsidium
71-80	Afslag		
81-90	Fritagelse		

I en del af sagerne om udsættelse er der en eller flere gange tidligere givet udsættelse. I disse tilfælde er det kun den seneste afgørelse om udsættelse som indgår i undersøgelsen.

De sager hvor der er givet afslag på udsættelse af sessionstidspunktet, kan opdeles i fire grupper.

I 21 tilfælde (*sagerne 11-13, 15-20, 42, 47-49, 71, 72, 74-78 og 80*) er udsættelse afslået med henvisning til at den uddannelse som er baggrund for ansøgningen om udsættelse, forventes afsluttet så tidligt at udsættelse ikke er nødvendig.

I 1 andet tilfælde (*sag 14*) er udsættelse afslået med henvisning til at ansøgeren ikke aktuelt er under uddannelse.

I atter 3 andre tilfælde (*sagerne 50, 73 og 79*) er udsættelse afslået med henvisning til at den aktivitet som er baggrund for ansøgningen om udsættelse, ikke er en godkendt uddannelse som berettiger til udsættelse.

Endelig er der i 2 tilfælde (*sagerne 41 og 45*) givet afslag på udsættelse med henvisning til ansøgerens alder og til at udsættelse kun kan gives indtil udgangen af det år hvor an-

søgeren fylder 25 år.

I *sagerne 43, 44 og 46* er indholdet af statsamtets afgørelse ikke dokumenteret.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ingen bemærkninger.”

3.B. Sagsbehandlingsregler

1) Kompetence mv.

Som det fremgår ovenfor (afsnit 2.A, s. 8), er kompetencen til at træffe afgørelse i første instans i de undersøgte sagstyper henlagt til Overpræsidi

og fem statsamter. I ingen af de 90 undersøgte sager er der kompetencemangler i forhold til Overpræsidi

et/statsamtet som i alle sager har været den kompetente myndighed. *Indenrigs- og Sundhedsministeriet* har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført: ”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at der ikke er kompetencemangler i nogen af de 90 undersøgte sager.”

2) Inhabilitet

Forvaltningsloven indeholder i § 3, stk. 1, 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 linie eller i sidelinien 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.”

Der er i ingen af de undersøgte sager rejst spørgsmål om inhabilitet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at der i ingen af de 90 undersøgte sager er rejst spørgsmål om inhabilitet.”

3) Partsrepræsentation

Efter forvaltningslovens § 8 har en part i en afgørelsessag som udgangspunkt til enhver tid ret til at lade sig bistå eller repræsentere af andre.

I ingen af de 90 undersøgte sager har der været partsrepræsentation.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at der i ingen af de 90 undersøgte sager har været partsrepræsentation.”

4) Vejledning

Efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, har forvaltningsmyndigheder en almindelig vejledningspligt. Efter bestemmelsen skal en forvaltningsmyndighed ”i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde”.

Det er ikke muligt af de gennemgåede sagsakter at udlede at en borger i noget tilfælde i de undersøgte sager har været i en situation hvor den pågældende havde krav på vejledning efter forvaltningslovens § 7.

I 7 af de 90 undersøgte sager (*sagerne 51, 53-55 og 57-59*) – alle sager om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3 – fremgår det af de dokumenter som har indgået i undersøgelsen, at statsamtet skriftligt har vejledt om muligheden for efter ansøgning at blive fritaget for værnepligt. Vejledningen er givet i et standardbrev til vedkommende med følgende indhold:

”Statsamtet har modtaget oplysning om at du har tilknytning til Færøerne/Grønland.

Efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, (jf. lov-bekendtgørelse nr. 470 af 17. juni 2002) kan en *ikke-sessionsbehandlet* værnepligtig efter ansøgning fritages for værnepligt i Danmark, hvis han har opholdt sig sammenlagt mindst 10 år på Færøerne eller i Grønland.

Hvis du opfylder disse krav, bør du udfylde og sende vedlagte ansøgningsskema til Statsamtet.”

Det må antages at statsamtet i de omhandlede tilfælde har givet vejledningen fordi statsamtet på baggrund af den pågældendes navn og oplysninger fra CPR-registret har ment der var en vis grad af sandsynlighed

for at den pågældende opfyldte bestemmelsen i værnepligtslovens § 1, stk. 3. Som det fremgår, er vejledning i disse tilfælde givet uden at den pågældende har rettet henvendelse til statsamtet om spørgsmålet om fritagelse for værnepligt, og der er således tale om en vejledning som falder uden for bestemmelsen i forvaltningslovens § 7.

Den vejledning der er givet i de 7 sager, er relevant og i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Formuleringen hvorefter den pågældende "bør" søge om fritagelse, er dog mindre heldig. Retsstillingen efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, er den at de personer som opfylder bestemmelsen, har retskrav på fritagelse for værnepligt hvis de søger herom, men at der på den anden side ikke er tale om en kassations- eller udelukkelsesgrund, og at sådanne personer derfor – hvis de selv ønsker det – i relation til værnepligtsspørgsmålet har krav på at blive behandlet som andre unge mænd med dansk statsborgerskab. Vejledningen burde derfor være udformet således at den pågældende "kan" søge om fritagelse hvis betingelserne i loven er opfyldt, alternativt at den pågældende – hvis lovens betingelser for fritagelse er opfyldt og den pågældende ikke ønsker at aftjene værnepligt – skal indsende en ansøgning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

"Ombudsmanden peger på, at der i sagerne 51, 53-55 og 57-59 (vedrørende fritagelse for værnepligt efter værnepligtsloven § 1, stk. 3) er sket en skriftlig vejledning (standardbrev) af den værnepligtige om muligheden for efter ansøgning at blive fritaget for værnepligt. Skønt vejledningen falder uden for bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, finder Ombudsmanden, at den er relevant og i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Ombudsmanden i, at formuleringen i det standardbrev, som tilsendes den værnepligtige tillige med et egentlig ansøgningskema, bør ændres, således at teksten er

overensstemmende med teksten i hæftet 'Session/Værnepligt' under overskriften 'HVIS JEG ER FÆRING ELLER GRØNLÆNDER?'. 'Bør' vil således blive ændret til 'kan' i standardbrevets sidste afsnit."

Jeg tager det oplyste til efterretning.

At forvaltningslovens § 7 kun angår vejledning i tilfælde hvor en henvendelse fra en borger medfører et konkret behov for vejledning, betyder også at *generel* vejledning på myndighedens initiativ falder uden for bestemmelsen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udarbejdet flere generelle informationsfoldere. "Før Session. Før Værnepligt" er i uddrag optrykt som *bilag 1* til denne rapport. Vejledningen beskriver hvad sessionen er, hvad der sker på sessionen, samt om og hvornår en ung mand skal på session. Informationsfolderen "Session. Værnepligt" som er udsendt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med Forsvarets Værnepligt og Rekruttering og Beredskabsstyrelsen, udsendes ca. 3 uger før den unge mand skal møde på session, og indeholder en mere omfattende generel vejledning om hvad der sker på sessionen, indkaldelsestidspunkt og tjenestesteder, tjeneste i forsvaret, tjeneste i redningsberedskabet, militærnægtertjeneste (civilt arbejde), bistandsarbejde i udviklingslande samt løn og sociale forhold under tjenesten.

Særligt i relation til værnepligtslovens § 1, stk. 3, indeholder folderen "Session. Værnepligt" følgende vejledning:

"HVIS JEG ER FÆRING ELLER GRØNLÆNDER?

Hvis du er tilflyttet fra Færøerne eller Grønland efter at have haft ophold der i sammenlagt mindst 10 år, kan du efter ansøgning fritages for værnepligt. Ansøgningen skal sendes senest 4 uger efter, at du har modtaget tilsigelsen til session. Ansøgningen sendes til den sessionsmyndighed, hvorfra du har modtaget tilsigelsen til session."

Efter min opfattelse indeholder folderne en god generel information som gives på en overskuelig og relativt letforståelig måde.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig Ombudsmandens bemærkninger om, at folderne (hæfterne) indeholder en god generel information, som gives på en overskuelig og relativt letforståelig måde.”

5) Notatpligt

Offentlighedsloven indeholder i § 6, stk. 1, følgende bestemmelser:

”§ 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.”

Det følger desuden af god forvaltningsskik at der herudover skal gøres notat om bl.a. alle væsentlige ekspeditioner i en sag.

Det vil i sagens natur ikke altid kunne konstateres om notatpligten er tilsidesat. I de undersøgte sager har jeg ikke på baggrund af gennemgangen af de modtagne sagsakter kunnet konstatere at statsamtet/Overpræsiediet mundtligt eller i øvrigt på anden måde end ved dokumenter som indgår i sagen, har modtaget oplysninger som skulle have været noteret på sagen.

I nogle af de undersøgte sager er der foretaget visse notater i det elektroniske værnepligtssystem, mens der i andre af de undersøgte sager ikke (længere) findes tilsvarende notater.

I 30 af de undersøgte sager (01-10, 31-40 og 61-70) er der truffet afgørelse om imødekomelse af en ansøgning om udsættelse efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27. I 5 af disse sager (*sagerne* 01-05) er der i Værne-

pligtssystemet (VPS, skærbilledet FTEXT) gjort notat om hvilken dato afgørelsen om udsættelse er truffet, og om grundlaget herfor. Tilsvarende notater fandtes på tidspunktet for gennemførelsen af min undersøgelse ikke i de 25 øvrige sager (*sagerne* 06-10, 31-40 og 61-70). Statsamtet Sønderjylland har oplyst at de notater som antagelig har eksisteret i *sagerne* 06-10, er blevet slettet (spørgsmålet om sletning omtales nærmere nedenfor).

I andre 30 af de undersøgte sager er der givet afslag på en ansøgning om udsættelse efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27. I 10 af disse sager (*sagerne* 71-80) er der i Værnepligtssystemet (VPS, skærbilledet FTEXT) lavet et dateret notat om at udsættelse er afslået, og om grundlaget herfor. Tilsvarende notater fandtes på tidspunktet for gennemførelsen af min undersøgelse ikke i de 20 øvrige sager (*sagerne* 11-20 og 41-50).

I 13 af disse sager (*sagerne* 11-20, 41, 45 og 50) havde det for så vidt ikke været nødvendigt at gøre notat om afgørelsens dato, indhold og grundlag idet der i disse sager findes brevkopier som indeholder disse oplysninger. Dette forhold kan illustreres af sag 79 hvor der i Værnepligtssystemet (VPS, skærbilledet FTEXT) fandtes et notat som – ud over dato og medarbejderens initialer – havde følgende indhold: ”s. afslag uds (ikke anerkendt udd.)”. Afgørelsen i sag 79 er dokumenteret ved en brevkopi; se citatet herfra nedenfor i afsnit 10.b. (s. 50f). Som det fremgår, indeholder notatet ikke oplysninger som ikke fremgår af brevkopien.

Det er i forbindelse med undersøgelsen oplyst at oplysninger registreret i Værnepligtssystemets skærbillede FTEXT slettes når sessionsbehandlingen er afsluttet, og de oplysninger som er registreret i Værnepligtssystemet, overføres til elektronisk arkiv.

Det er således ikke konstaterbart om der i de sager hvor skærbilledet FTEXT var slettet på undersøgelsestidspunktet, har været notater på sagen, og hvilket indhold notaterne måtte have haft. Det kan dog anses for

sandsynligt at der i de nævnte sager i en vis udstrækning har været notater.

Jeg finder det uheldigt at også oplysninger som har skullet noteres efter offentlighedslovens § 6 eller efter god forvaltningsskik (oplysninger som er af betydning for sagen eller dens behandling, og som ikke i øvrigt fremgår af sagen), enten ikke er blevet noteret eller er blevet slettet når sessionsbehandlingen er afsluttet, således at det ikke efterfølgende kan dokumenteres hvad der nærmere er sket i sagerne.

I min foreløbige rapport skrev jeg:

”Jeg er indstillet på at henstille til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at overveje hvorledes det kan sikres at notatpligten overholdes, og at notater som er omfattet af notatpligten, ikke slettes.”

Københavns Overpræsidium har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”På denne baggrund har Overpræsidi

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Det fremgår af rapporten bl.a., at der i en række af de undersøgte sager ikke er noteret oplysninger i Værnepligtssystemets skærm-billede FTEXT, og at det i forbindelse med undersøgelsen er oplyst, at oplysninger registreret i dette skærm-billede slettes, når sessionsbehandlingen er afsluttet, medens de (øvrige) oplysninger, som er registreret i Værnepligtssystemet, overføres til elektronisk arkiv.

Hertil skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærke, at oplysninger registreret i Værnepligtssystemets tekstfelt slettes efter udgangen af det aktuelle sessionshalvår.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ta-

get skridt til at foretage en ændring i Værnepligtssystemet, hvorefter alle oplysninger registreret i skærm-billedet FTEXT overføres til elektronisk arkiv, hvorfra de hurtigt kan genskabes. Denne systemændring forventes gennemført snarest muligt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har samtidig henledt de værnepligtsadministrerende statsamters og Overpræsidiets opmærksomhed på vigtigheden af, at der gøres notater i overensstemmelse med offentlighedslovens § 6 eller efter god forvaltnings-skik.”

Jeg har taget det af Overpræsidi

6) Aktindsigt og persondataloven

a) Aktindsigt

Der er ikke aktindsigtsspørgsmål i nogen af de undersøgte sager.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”a) Aktindsigt

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har bemærket sig, at der ikke er aktindsigtsspørgsmål i nogen af de undersøgte sager.”

b) Persondataloven

Statsamterne og Overpræsidi

Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (herefter kaldet persondataloven) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 1. Loven gælder for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Stk. 2. ...

...

§ 3. I denne lov forstås ved:

- 1) Personoplysninger:
Enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (den registrerede).
- 2) Behandling:
Enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for.
- 3) Register med personoplysninger (register):
Enhver struktureret samling af personoplysninger, der er tilgængelige efter bestemte kriterier, hvad enten denne samling er placeret centralt, decentralt eller er fordelt på et funktionsbestemt eller geografisk grundlag.
- 4) Den dataansvarlige:
Den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der alene eller sammen med andre afgør, til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af oplysninger.
- 5) Databehandleren:
Den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der behandler oplysninger på den dataansvarliges vegne.

...

Afsnit II

Behandlingsregler

Kapitel 4

Behandling af oplysninger

§ 5. Oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingsskik.

Stk. 2. Indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål.

...

Stk. 3. Oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse

af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

Stk. 4. ...

...

§ 6. Behandling af oplysninger må kun finde sted, hvis

...

6) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, eller

...

§ 7. Der må ikke behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til en sådan behandling,
- 2) behandlingen er nødvendig for at beskytte den registreredes eller en anden persons vitale interesser i tilfælde, hvor den pågældende ikke fysisk eller juridisk er i stand til at give sit samtykke,
- 3) behandlingen vedrører oplysninger, som er blevet offentliggjort af den registrerede, eller
- 4) behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares."

Bestemmelsen i persondatalovens § 7, stk. 2, nr. 4, omfatter bl.a. offentlige myndigheders behandling af oplysninger som led i myndighedsudøvelse.

Persondataloven indeholder videre bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 11. Offentlige myndigheder kan behandle oplysninger om personnummer med henblik på en entydig identifikation eller som journalnummer.

Stk. 2. ...

...

Afsnit III

Registreredes rettigheder

Kapitel 8

Oplysningspligt over for den registrerede

§ 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 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.

...

§ 76. Loven træder i kraft den 1. juli 2000.

Stk. 2. ...

..."

De undersøgte sager giver mig ikke grundlag for bemærkninger i relation til persondatalovens ovenfor citerede *behandlingsregler*. Statsamternes og Overpræsidiets behandling af oplysningerne i de undersøgte sager ses således efter min opfattelse ikke at være sket i strid med de ovenfor citerede bestemmelser i persondatalovens §§ 5-7.

Der er i ingen af de undersøgte sager sket individuel *underretning* til parter eller andre registrerede personer efter persondatalovens §§ 28 og 29.

En overholdelse af bestemmelserne i persondatalovens §§ 28 og 29 – herunder orientering af registrerede personer om den registreredes rettigheder efter persondataloven – vil imidlertid i vid udstrækning kunne ske ved generelle beskrivelser som den eller de registrerede underrettes om når statsamtet/Overpræsidiets har registreret pågældende, jf. også pkt. 2.1.2, 1. afsnit, og pkt. 2.2.2, samt pkt. 2.1.3, sidste afsnit, og pkt. 2.2.3, 3. afsnit i slutningen, i vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger. Heraf fremgår at der ikke eksisterer formkrav til meddelelsen til

den registrerede, og at opfyldelse af underretningspligten efter persondatalovens §§ 28 og 29 kan ske gennem en fortrykt, generel vejledning på en ansøgningsblanket mv.

Nogen tid før den værnepligtige skal indkaldes til session, modtager han samtidig vejledningen "Før Session. Før Værnepligt" og et helbredsspørgehæfte. Vejledningen indeholder bl.a. følgende:

"Hvis sessionen bedømmer dig egnet eller begrænset egnet til værnepligtstjeneste, vil statsamtet videregive oplysning om dine helbredsforhold samt uddannelses- og erhvervsmæssige forhold til Forsvarets Værnepligt og Rekruttering, som fordeler de værnepligtige.

Hvis sessionen bedømmer dig uegnet til værnepligtstjeneste, vil oplysningerne blive bevaret i statsamtet.

Du har ret til

- at bede om indsigt i de oplysninger som findes i din sag
- at gøre indsigelse mod at oplysningerne behandles
- at kræve berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger, der er urigtige, vildledende eller på lignende måde er behandlet i strid med lovgivningen.

Du kan henvende dig herom til det statsamt, der behandler din sessionssag. (Se adresser på bagsiden af hæftet)."

Ca. 3 uger før sessionen modtager den værnepligtige hæftet "Session. Værnepligt". Dette hæfte indeholder bl.a. også den ovenfor citerede vejledning.

Efter sessionsbehandlingen får den værnepligtige et skema "Resultatet af din sessionsbehandling". På bagsiden af dette skema er optrykt en vejledning som svarer til den ovenfor citerede fra hæftet "Før Session. Før Værnepligt".

I sammenhæng med det øvrige indhold af de to hæfter og resultatskemaet gives der den registrerede meddelelse om den dataansvarliges identitet, jf. persondatalovens § 28, stk. 1, nr. 1, og § 29, stk. 1, nr. 1, samt om formålet med den behandling hvortil oplysning-

erne om den registreredes helbredsmæssige samt uddannelses- og erhvervsmæssige forhold er bestemt, jf. persondatalovens § 28, stk. 1, nr. 2, og § 29, stk. 1, nr. 2. Endvidere gives der – i relation til persondatalovens § 28, stk. 1, nr. 3, og § 29, stk. 1, nr. 3 – den registrerede meddelelse om hvilken myndighed der i en given situation vil modtage oplysninger om den registreredes helbredsmæssige samt uddannelses- og erhvervsmæssige forhold, ligesom der gives en generel vejledning om hovedindholdet af den registreredes væsentligste rettigheder efter persondataloven (jf. persondatalovens § 28, stk. 1, nr. 3, litra c, og § 29, stk. 1, nr. 3, litra c).

Den generelle vejledning omfatter uden tvivl et sessionsforløb hvor den værnepligtige hverken søger udsættelse efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27, eller søger fritagelse efter værnepligtslovens § 1, stk. 3.

Selvom der i forbindelse med en behandling af en ansøgning efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27, normalt især vil blive behandlet oplysninger om ansøgerens uddannelsesmæssige forhold – og dermed oplysninger af samme type som indgår i den almindelige sessionsbehandling – kan der dog efter min opfattelse rejses tvivl om hvorvidt der med den generelle vejledning også er sket en tilstrækkelig oplysning efter persondatalovens § 28 i relation til behandlingen af en ansøgning om udsættelse. Denne tvivl ville kunne elimineres ved en relativt kortfattet relevant udbygning af den generelle vejledning, f.eks. under afsnittet "Kan jeg komme senere på session" i hæftet "Før session. Før Værnepligt" (gengivet som bilag 1 til denne rapport). Jeg bemærker herved at en tilstrækkelig generel vejledning kan erstatte en individuel underretning som normal vil skulle gives inden for 10 dage, jf. nærmere afsnit 13.b (s. 61ff) nedenfor.

Den generelle vejledning henviser ikke udtrykkeligt til de bestemmelser i persondataloven hvoraf rettighederne fremgår (lovens kapitel 9 om den registreredes indsigtsret, lovens § 35 om den registreredes indsi-

gelsesret og lovens § 37 om berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger der er urigtige mv.). Det følger ikke af ordlyden af bestemmelserne i persondatalovens § 28, stk. 1, nr. 3, litra c, og § 29, stk. 1, nr. 3, litra c, at der i forbindelse med den dataansvarliges underretning af den registrerede om dennes rettigheder efter persondataloven skal henvises til de relevante bestemmelser i loven eller blot til loven. Der er heller ikke tale om at den dataansvarlige myndighed herved træffer en afgørelse som skal ledsages af en begrundelse som opfylder kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1 (se herom nærmere afsnit 10.b nedenfor). Det er imidlertid min opfattelse at det – for at den registrerede skal have mulighed for nærmere at få kendskab til sine rettigheder – ville være bedst stemmende med god forvaltningsskik og med forvaltningsmyndighedernes almindelige vejledningspligt, jf. princippet i forvaltningslovens § 7, hvis en generel vejledning om registreredes rettigheder efter persondataloven indeholder en henvisning til lovgrundlaget for disse rettigheder.

I min foreløbige rapport skrev jeg:

”Jeg er indstillet på at henstille til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at overveje om den generelle vejledning bør udbygges på de to ovenfor nævnte punkter.”

Efter persondatalovens § 29, stk. 1, nr. 3, litra a, skal meddelelsen til den registrerede indeholde oplysning om *typen* af oplysninger som indsamles. Den generelle vejledning omfatter ikke de CPR-oplysninger som indhentes i sagerne om fritagelse efter værnepligtslovens § 1, stk. 3. I overensstemmelse med betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger, s. 476, og bemærkningerne til forslaget til lov om personoplysninger (lovforslag nr. L 147/1999-2000, fremsat den 9. december 1999 af justitsministeren, jf. Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 3971ff, særligt første afsnit i de specielle bemærkninger til § 29, stk. 1, s. 4084) fremgår det af 3. afsnit i pkt. 2.2.3 i vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes

rettigheder efter reglerne i lov om behandling af personoplysninger at der skal ske fornyet underretning af den registrerede om behandling (indsamling) af *nye* typer af oplysninger som ikke er omfattet af en tidligere givet meddelelse til den registrerede.

Jeg må derfor anse det for en fejl at statsamtet/Overpræsidi ikke i sagerne om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3 (*sagerne 21-30, 51-60 og 81-90*), gav meddelelse til den registrerede om indsamlingen og behandlingen af CPR-oplysningerne.

I min foreløbige rapport skrev jeg:

”Jeg er indstillet på at henstille til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at overveje hvorvidt den generelle vejledning bør udbygges således at der også i denne tages højde for de oplysninger som indsamles i sagerne efter værnepligtslovens § 1, stk. 3.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”b) Persondataloven

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at de undersøgte sager ikke giver Ombudsmanden grundlag for bemærkninger i relation til de citerede behandlingsregler.

Det fremgår af rapporten, at der efter Ombudsmandens opfattelse kan rejses tvivl om, hvorvidt der med den generelle vejledning (i de to informationshæfter) også er sket en tilstrækkelig oplysning efter persondatalovens § 28 i relation til behandling af en ansøgning om udsættelse efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at der i den førstkommande udgave af hæftet 'Før session/Før værnepligt' under overskriften 'KAN JEG KOMME SENERE PÅ SESSION?' vil blive tilføjet en oplysning om, at de oplysninger, som den værnepligtige anfører i sin ansøgning, vil blive anvendt i forbindelse med sessionsmyndighedens behandling af ansøgningen om udsættelse.

Til den generelle vejledning, som er anført i de ovenfor nævnte to informationshæfter og i skemaet vedrørende resultatet af sessionen, bemærker Ombudsmanden, at det – for at den registrerede skal have mulighed for nærmere at få kendskab til sine rettigheder – ville være bedst stemmende med god forvaltningsskik og med forvaltningsmyndighedens almindelige vejledningspligt, jf. princippet i forvaltningslovens § 7, hvis en generel vejledning om registreredes rettigheder efter persondataloven indeholder en henvisning til lovgrundlaget for disse rettigheder.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig heri. I de førstkomende udgaver af de to informationshæfter, som udsendes primo januar 2004 (Session/Værnepligt) og medio februar 2004 (Før session/Før værnepligt) medtages en henvisning til lovgrundlaget. Tilsvarende henvisning medtages i det nævnte skema om sessionsresultatet.

Ombudsmanden anfører, at det må anses for en fejl, at statsamtterne/Overpræsidiat ikke i sagerne om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3 (sagerne 21-30, 51-60 og 81-90) gav meddelelse til den registrerede om indsamlingen og behandlingen af CPR-oplysningerne.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig heri. I førstkomende udgave af hæftet 'Før session/Før værnepligt' under overskriften 'HVIS JEG ER FÆRING ELLER GRØNLÆNDER' vil der blive tilføjet, at sessionsmyndigheden i forbindelse med en ansøgning om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, vil sikre sig, at der foreligger oplysning om bopælsregistreringer i henholdsvis CPR (for værnepligtige, der er tilflyttet fra Grønland) og i Folkeregisteret under Færøernes Landsstyre (for værnepligtige, der er tilflyttet fra Færøerne). Der henvises i øvrigt til ministeriets bemærkninger under afsnit 8."

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Persondataloven indeholder i kapitel 9 bestemmelser om den registreredes *indsigtsret*.

I ingen af de undersøgte sager har en registreret anmodet om indsigt efter persondataloven.

7) Partshøring

a) Indledning

Forvaltningsloven indeholder i § 19 og § 21 følgende bestemmelser om partshøring, henholdsvis på myndighedens initiativ og efter partens begæring:

"§ 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,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder mv., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte

afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.

...

§ 21. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 2) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, eller
- 3) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes."

b) Foretagelse af partshøring

I ingen af de 90 undersøgte sager er ansøgeren blevet partshørt. Der ses ikke herved at være sket tilsidesættelse af bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, jf. nærmere pkt. d nedenfor.

Der er heller ikke ud fra det oplyste holdpunkter for at antage at ansøgeren i noget tilfælde har fremsat en anmodning omfattet af forvaltningslovens § 21.

c) Partshøringsfrist

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, sidste pkt., kan myndigheden fastsætte en frist for svar på partshøringen.

Ved fastsættelsen af længden af en partshøringsfrist må der foretages en konkret vurdering hvori bl.a. indgår sagens kom-

pleksitet, hvor meget en afslutning af sagen haster, omfanget og arten af de oplysninger der partshøres over, partens eventuelle behov for at søge sag- eller fagkyndig bistand i partshøringsfasen, og hvornår parten – bl.a. under hensyn til partens bopæl og mulige fravær fra denne på grund af ferie eller anden bortrejse – må antages at blive bekendt med partshøringen.

Da der ikke i nogen af de undersøgte sager er foretaget partshøring, har det heller ikke været relevant for myndighederne at tage stilling til partshøringsfristens længde.

d) Materiale omfattet af partshøring

Alle 90 undersøgte sager er ansøgningssager hvor ansøgeren er klar over at sagen verserer, og hvor der derfor ikke allerede på grund af partens (antagelige) uvidenhed om sagens behandling vil skulle foretages partshøring, smh. UfR 2000.2088V.

De 60 sager om udsættelse af møde for sessionen efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27 (*sagerne 01-20, 31-50 og 61-80*), er afgjort enten udelukkende på baggrund af oplysninger om uddannelsens art, afslutningstidspunkt mv. (*sagerne 01-20, 31-40, 42-44, 46-50 og 61-80*) eller udelukkende på baggrund af oplysning om ansøgerens alder (fødselsdag og -år) (*sagerne 41 og 45*). For så vidt angår den første gruppe sager, er betingelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, 1. pkt., om at parten ikke er bekendt med at myndigheden er i besiddelse af oplysningen, ikke opfyldt. For så vidt angår den anden gruppe sager, indgår alderen som en udtrykkelig betingelse i lovens § 13, stk. 4, og ansøgerens fødselsdag er en sådan notorisk oplysning som kan undtages fra partshøring efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1.

I de 30 sager om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3 (*sagerne 21-30, 51-60 og 81-90*), har statsamtet/Overpræsidi uden partens viden herom indhentet CPR-oplysninger om parten. De indhentede oplysninger har i intet af de undersøgte til-

fælde ført til at ansøgningen om fritagelse er blevet afslået, idet statsamtet/Overpræsidi- et i alle tilfælde har lagt til grund at ansøge- ren har opfyldt lovens krav om mindst 10 års ophold på Færøerne eller i Grønland. Det kan herefter ikke antages at betingelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, 2. pkt. (at oplysningerne er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse), er opfyldt for så vidt angår disse oplysninger. Hertil kommer at oplysninger af den omhandlede art formentlig normalt vil kunne undtages fra partshøring efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at i ingen af de 90 undersøgte sager er ansøgeren blevet partshørt, og at der ikke herved ses at være sket tilsidesættelse af bestemmelsen i forvaltningslovens § 19.”

8) Sagsoplysning

Efter officialprincippet påhviler det den myndighed der skal træffe afgørelse, at påse at sagen er tilstrækkeligt oplyst til at myndigheden kan træffe en fuldt forsvarlig afgørelse.

Værnepligtsloven indeholder i § 27 følgende bestemmelse:

”§ 27. ... værnepligtige kan gives udsættelse ..., når de *godtgør*, at udsættelsen af hensyn til deres uddannelse eller af andre grunde vil være af særlig betydning for dem.” [min fremhævelse i kursiv]

Denne bestemmelse kan ikke antages at fravige det almindeligt gældende forvaltningsretlige officialprincip. Bestemmelsen må derimod antages at forudsætte at ansøgeren kan pålægges at fremskaffe den fornødne dokumentation i sagen. Retsstillingen er således den at statsamtet/Overpræsidi- et har pligt til at påse at de relevante oplysninger og den relevante dokumentation er til stede i sagen inden der træffes afgørelse og – hvis dette ikke er tilfældet – da eventuelt bede an-

søgeren om at skaffe de(n) manglende relevante oplysning(er) og dokumentation. Undlader ansøgeren at følge en sådan anmodning, vil det kunne have processuel skadevirkning, dvs. vil kunne føre til at ansøgningen afslås.

I forbindelse med behandlingen af fritagessagerne (*sagerne 21-20, 51-60 og 81-90*) har statsamtet/Overpræsidi- et i alle tilfælde foretaget udtræk af CPR-registret. I 11 af de 30 sager der angår personer som har opholdt sig i mindst 10 år i Grønland (*sagerne 29, 30, 51-56, 81, 87 og 90*), indeholder CPR-oplysningerne en fuldstændig angivelse af samtlige adresser ansøgeren har været tilmeldt i Grønland og i Danmark fra fødslen og indtil tidspunktet for forespørgslen. Af oplysningerne fremgår bl.a. at ansøgeren i *sag 51* har boet i Danmark i sammenlagt ca. 15 år og 8 måneder fordelt på tre perioder, og at ansøgeren imellem de to første af disse perioder har opholdt sig i Sverige i ca. 3 år og 1 måned. Det fremgår også at ansøgeren i *sag 87* har boet i Danmark i sammenlagt ca. 10 år og 9 måneder fordelt på to perioder, og at ansøgeren imellem disse perioder har opholdt sig i Norge i ca. 3 år og 8 måneder.

Af de 19 af de 30 fritagelsessager som angår personer som har opholdt sig i mindst 10 år på Færøerne (*sagerne 21-28, 57-60, 82-86, 88 og 89*), fremgår det af CPR-oplysningerne blot at den pågældende er født på Færøerne, at den pågældende senest er flyttet til Danmark fra Færøerne, samt hvilken eller hvilke perioder den pågældende har været tilmeldt et dansk folkeregister. Af oplysningerne fremgår bl.a. at ansøgerne i fire af sagerne (*sagerne 22, 24, 58 og 88*) har boet i Danmark i to perioder. I ingen af de 19 sager fremgår det af de indhentede CPR-oplysninger hvor ansøgeren har boet i perioder hvor den pågældende *ikke* har boet i Danmark, og CPR-oplysningerne ses således ikke at dokumentere at ansøgeren har opholdt sig på Færøerne i hele den eller de periode(r) hvor ansøgeren *ikke* har været tilmeldt et dansk folkeregister. Ansøgeren kan ud fra CPR-oplysning-

gerne godt have boet i udlandet (f.eks. Norge eller Sverige, som tilfældet er i to af sagerne angående Grønland) i en – eventuelt væsentlig – del af den periode den pågældende ikke har været tilmeldt et dansk folkeregister.

I alle de 30 sager angående fritagelse efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, har ansøgeren i forbindelse med ansøgningen erklæret at have opholdt sig i mindst 10 år i Grønland, henholdsvis på Færøerne. I de 19 sager angående Færøerne må jeg antage at statsamtet/Overpræsidiat har lagt til grund at ansøgeren har boet på Færøerne i hele den eller de periode(r) hvor den pågældende ikke har været tilmeldt et dansk folkeregister.

Efter min opfattelse kan der rejses det spørgsmål om den (i denne relation tilfældige) omstændighed at der i det danske CPR-system findes oplysninger om bopælsregistreringer i Grønland, men ikke på Færøerne, bør medføre at sager med personer som har opholdt sig på Færøerne, afgøres på et – principielt – væsentligt ringere oplysningsgrundlag end de tilsvarende sager vedrørende ophold i Grønland.

Jeg bemærker herved at der på Færøerne er oprettet et centralt folkeregister under Færøernes Landsstyre (Landsfólkayvirlitið), jf. § 2, stk. 1, i lagtingslov nr. 86 af 1. juni 1982 om folkeregistre, og at det ved henvendelse hertil vil kunne oplyses i hvilken/hvilke periode(r) en person har været folkeregistreret på Færøerne.

I min foreløbige rapport skrev jeg:

”Jeg er indstillet på at henstille til statsamtet/Overpræsidiat at overveje hvorvidt sagsoplysningspraksis i sager angående fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, bør ændres for så vidt angår personer som har opholdt sig på Færøerne.”

Statsamtet Sønderjylland har i sin udtalelse af 30. oktober 2003 anført:

”Side 36 i udkastet angives, at Folketingets Ombudsmand påtænker en henstilling til statsamterne og Overpræsidiat om sagsop-

lysning i sager om fritagelse for værnepligt på grund af tilhørsforhold til Færøerne således, at der ud over de oplysninger, der foreligger i form af den pågældendes egen erklæring afgivet under strafansvar samt CPR-registerets udvisende, yderligere indhentes oplysninger fra folkeregisteret under Færøernes Landsstyre.

Statsamtet kan tiltræde, at indførelse af en sådan fremgangsmåde vil medføre et sikrere grundlag for afgørelsen af disse sager.”

Københavns Overpræsidiat har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Overpræsidiat er endvidere enig i, at sagsoplysningspraksis i sager angående fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, bør ændres for så vidt angår personer, som har opholdt sig på Færøerne (rapportudkastet side 36), og Overpræsidiat har nu taget initiativ hertil.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Ombudsmanden peger på, at oplysningsgrundlaget for afgørelse af sager efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, vedrørende ansøgninger om fritagelse for værnepligt på baggrund af ophold på Færøerne afgøres på et – principielt – ringere oplysningsgrundlag end de tilsvarende sager vedrørende ophold i Grønland.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet deler denne opfattelse. Ministeriet vil udgive en revideret vejledning om behandling af sager efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, til samtlige værnepligtsadministrerende statsamter og Overpræsidiat. Vejledningen vil indeholde krav om, at der i alle tilfælde skal foreligge oplysninger om bopælsregistreringer, jf. herved ministeriets bemærkninger under afsnit 6.

Det tilføjes, at det ved Indenrigs- og Sundhedsministeriets henvendelse til lovfærdningen i det færøske justitsministerium (Løg-málaráðið) er oplyst, at den færøske personoplysningslov ikke umiddelbart tillader, at der fra registeret udleveres oplysninger om

bopælsregistreringer til myndigheder uden for Færøerne. Justitsministeriet har henvist til det færøske datatilsyn (Dátueftirlitid), hvortil Indenrigs- og Sundhedsministeriet har rettet henvendelse med en anmodning om, at der tilvejebringes hjemmel til, at oplysninger om bopælsregistreringer kan indhentes af de værnepligtsadministrerende statsamter og Overpræsidiets til brug for behandling af sager om fritagelse for værnepligt.”

Jeg tager det af Statsamtet Sønderjylland, Københavns Overpræsidium og Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyste til efterretning. Jeg skal dog pege på at værnepligtsmyndighederne – hvis ikke de vil kunne få de relevante oplysninger fra det færøske landsfolkeregister – i stedet efter almindelige forvaltningsretlige principper vil kunne bede en ansøger om selv at fremlægge den fornødne dokumentation fra de færøske folkeregistermyndigheder, og at en tilsidesættelse af en sådan anmodning vil kunne tillægges processuel skadevirkning.

I 8 sager (*sagerne 14, 51, 53-55 og 57-59*) har statsamtet/Overpræsidiets foretaget yderligere sagsoplysningsskridt ud over at indhente CPR-oplysninger.

Jeg tager det oplyste om *sag 08* til efterretning.

I *sag 14* bad statsamtet i brev af 9. oktober 2002 ansøgeren om at indsende bestemte yderligere oplysninger.

I 7 sager (*sagerne 51, 53-55 og 57-59*) opfordrede statsamtet den værnepligtige til at indsende ansøgning om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3; se herom i øvrigt ovenfor, afsnit 4 om vejledning.

I *sag 08* er uddannelsens afslutningsdato uafklaret, og statsamtet har ikke søgt dette forhold afklaret. Det fremgår ikke hvilken afslutningsdato statsamtet har lagt til grund da det traf afgørelse om at udsætte sessions-tidspunktet.

Statsamtet Sønderjylland har i sin udtalelse af 30. oktober 2003 anført:

”I udkastet anføres ligeledes på side 36 vedrørende *sag 08*, der angår udsættelse med session, at uddannelsens afslutningsdato er uafklaret, og at statsamtet ikke har søgt dette forhold afklaret, ligesom det ikke fremgår, hvilken afslutningsdato statsamtet har lagt til grund for den pågældende uddannelse, der begrundede udsættelsen af sessions-tidspunktet.

Hertil skal bemærkes, at der så vidt det nu kan konstateres er tale om, at den pågældende ansøger var i gang med en grunduddannelse på EUC, som skulle følges op af videre uddannelse på en læreplads. Ansøgeren havde imidlertid på ansøgningstidspunktet endnu ikke fået nogen læreplads, og tidspunktet for uddannelsens afslutning kunne derfor ikke oplyses.

Der er derfor i denne sag alene givet en foreløbig udsættelse i et halvt år (til næste session) med henblik på afklaring af spørgsmålet om uddannelsens varighed, jf. herved pkt. 3.1, stk. 2, i Indenrigsministeriets cirkulære nr. 156 af 15. oktober 1999 om udsættelse af tidspunktet for værnepligtiges møde for session og til aftjening af værnepligt.

Det er statsamtets opfattelse, at denne sag er oplyst tilstrækkeligt som grundlag for en foreløbig udsættelse, og at afgørelsen herom er korrekt.”

I *sag 74* har ansøgeren ikke underskrevet ansøgningsblanketten om udsættelse af session, og de rubrikker som heri skal udfyldes af arbejdsgiveren, kunne efter skriften at dømmes være udfyldt af ansøgeren. Overpræsidiets har ikke søgt disse forhold afklaret. Efter omstændighederne kan dette ikke give mig anledning til bemærkninger idet Overpræsidiets afslog ansøgningen med henvisning til at ansøgeren efter sine egne oplysninger ville afslutte sin uddannelse inden den dato som var angivet på det udsendte spørgeskort. En manglende underskrift fra ansøgeren og en (eventuel) manglende dokumentation fra arbejdsgiveren var i denne situation ikke væsentlig for sagens afgørelse.

9) Tavshedspligt – indhentelse og videregivelse af oplysninger

Straffelovens § 152 indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 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 ...

...

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.”

De hensyn som kan begrunde tavshedspligt, er nærmere beskrevet i forvaltningslovens § 27, stk. 1:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jfr. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

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

- 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller
- 7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.”

Spørgsmålet om *videregivelse* af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder er nærmere reguleret i forvaltningslovens § 28 der sonder mellem såkaldt særligt fortrolige oplysninger, jf. § 28, stk. 1, og andre fortrolige oplysninger, jf. § 28, stk. 3. § 28, stk. 1-3, indeholder følgende bestemmelser:

”§ 28. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan dog ske, når

- 1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,
- 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
- 3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller
- 4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

Stk. 3. Andre fortrolige oplysninger må ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.”

Videregivelse af oplysninger til *andre end en anden forvaltningsmyndighed* (det vil bl.a. sige videregivelse til private) er ikke reguleret i forvaltningsloven. I disse situationer må der i princippet tages stilling til en videregivelse direkte på grundlag af bestemmelsen i straffelovens § 152, stk. 1, sammenholdt med forvaltningslovens § 27, stk. 1. Ved vurderingen af hvorvidt en videregivelse må anses for "uberettiget", vil der dog i visse situationer kunne hentes nogen vejledning i de detaljerede videregivelsesregler i forvaltningslovens § 28.

Bestemmelserne om videregivelse af fortrolige oplysninger suppleres af forvaltningslovens § 29 som angår indhentelse af særligt fortrolige oplysninger. Bestemmelsen i § 29 har følgende ordlyd:

"§ 29. I sager, der rejses ved ansøgning, må oplysninger om ansøgerens rent private forhold ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) ansøgeren har givet samtykke hertil,
- 2) andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov eller
- 3) særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes."

Ingen de undersøgte sager indeholder oplysninger omfattet af forvaltningslovens § 28, stk. 1 (såkaldt særligt fortrolige oplysninger), herunder oplysninger om helbreds-mæssige forhold, og dermed heller ikke oplysninger omfattet af forvaltningslovens § 29. Derimod må en række oplysninger i sagerne anses for omfattet af forvaltningslovens § 27 og § 28, stk. 3 (såkaldt almindeligt fortrolige oplysninger), bl.a. oplysninger om arbejds- og uddannelsesmæssige forhold, personnumre mv.

I intet tilfælde er der i de 90 undersøgte sager anledning til at rejse spørgsmål om overtrædelse af reglerne om tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

"Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at der i intet tilfælde i de 90 undersøgte sager er anledning til at rejse spørgsmål om overtrædelse af reglerne om tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger."

10) Begrundelse mv.

a) Indledning

Forvaltningsloven indeholder i kapitel 6 følgende bestemmelser om begrundelse af afgørelser:

"§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 23. Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

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

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

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

Begrundelsespligten gælder i forbindelse med afgørelser der ikke giver den pågældende part fuldt ud medhold, jf. § 22 og § 23, stk. 1, 1. pkt.

I forbindelse med skriftligt meddelte afgørelser gælder bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 22 og 24 om samtidig begrundelse.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., skal der i begrundelsen henvises til den eller de *retsregler* der danner grundlag for afgørelsen. Henvisningen må være præcis. For så vidt angår love og bekendtgørelser der er optaget i Lovtidende, må der således henvises til nr., dato og korrekt titel i Lovtidende samt til de(n) relevante paragraf(fer), stk.(r), pkt.(r), litra, led osv. Er en retsforordning kundgjort på anden måde (f.eks. ved kundgørelse af bekendtgørelser og lignende i et alternativt medium med hjemmel i en kongelig anordning, udstedt i medfør af § 2, stk. 2, 2. led, i lovtidendeloven (lovbekendtgørelse nr. 842 af 16. december 1991 om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende) eller ved optagelse af fællesskabsretlige regler i De Europæiske Fællesskabers Tidende), må der – ud over den korrekte titel, nr., dato osv. – henvises hertil. Meningen med kravet om en præcis henvisning til de(n) relevant(e) retsforordning(er) er også at give parten mulighed for at foretage kontrolopslag i den originale retskilde. En identifikation af retsforordningen ved dennes almindelige kaldenavn vil kunne være tilstrækkeligt i tilfælde hvor myndigheden med sikkerhed kan lægge til grund at parten i forvejen kender retsforordningen og dens præcise indhold, og hvor der samtidig ikke – på grund af ændringer i retsforordningen – kan være tvivl om hvilken affattelse af retsforordningen der er anvendt. På det område der er omfattet af undersøgel-

sen, vil der næppe kunne tænkes sådanne retsforordninger med et almindeligt kaldenavn.

For så vidt angår skønsmæssige afgørelser – dvs. afgørelser hvor betingelserne for at træffe en given afgørelse (retsfaktum) og/eller afgørelsens indhold (retsfølgen) i den skrevne retsforordning ikke er angivet eller dog kun angivet med en ikke ubetydelig mangel på præcision – kræver forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., at de bestemmende *hovedhensyn* – dvs. de væsentlige kriterier der har ført til afgørelsen – skal angives.

I en vis udstrækning vil en begrundelse også skulle tage stilling til *partsanbringender*, jf. bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 359. Dette gælder ikke blot såfremt partens anbringender angår kriterier som myndigheden selv har inddraget i afgørelsen, men også andre partsanbringender som ikke umiddelbart kan afvises som uvæsentlige eller irrelevante for afgørelsen. For så vidt angår anbringender som af myndigheden anses for uvæsentlige eller irrelevante, men som parten selv lægger stor vægt på, vil det efter omstændighederne være rigtigst udtrykkeligt i begrundelsen kortfattet at angive at de pågældende anbringender ikke er tillagt betydning, således at parten kan konstatere at myndigheden har været opmærksom på disse.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 2, skal begrundelsen endvidere "om fornødent indeholde en kort redegørelse" for sagens faktum. Omfanget, indholdet og detaljeringsgraden af en redegørelse for sagens faktum afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Behovet for en redegørelse for sagens faktum må bl.a. vurderes på baggrund af i hvilket omfang parten har medvirket i sagens behandling (særligt ved partshøring og partsaktindsigt), og hvorvidt sagens faktum i øvrigt er velkendt for parten eller ej. Herudover må kompleksiteten af sagens faktum også indgå i vurderingen, ligesom det er af betydning om faktum er omtvistet eller ej. I relation til omstridt faktum

må begrundelsen ikke blot indeholde en angivelse af at faktum er omstridt, men også en angivelse af de modstridende versioner heraf samt en udtrykkelig angivelse af hvilket faktum myndigheden bevismæssigt lægger til grund i forbindelse med afgørelsen.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, kan begrundelsens indhold kun begrænses i det omfang oplysninger der ellers skulle være indgået i begrundelsen efter § 24, stk. 1 og 2, ville kunne undtages fra aktindsigt i medfør af den ganske restriktive bestemmelse i forvaltningslovens § 15; denne bestemmelse kræver at der foreligger *afgørende* modhensyn af nærmere bestemt karakter. En indskrænkning af begrundelsen efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, vil ikke kunne tænkes at være relevant på det undersøgte område.

I øvrigt kan med hensyn til begrundelsespligten og begrundelsens indhold henvises til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 551ff, og særligt s. 556ff.

b) *Begrundelser i de undersøgte sager*

I *sag 11* havde den værnepligtige modtaget et spørgeskema hvoraf bl.a. fremgik at den pågældende skulle søge om udsættelse af session hvis han afslutter sin uddannelse efter den 1. januar 2004. Den værnepligtige søgte om udsættelse af sessionstidspunktet og angav i ansøgningsskemaet at uddannelsen ville blive afsluttet på en tidligere dato. Statsamtet meddelte ansøgeren følgende afgørelse i sagen:

”Af din ansøgning om udsættelse med session fremgår det, at du forventer at afslutte din uddannelse allerede den ... [dato].

Du har derfor ikke behov for udsættelse med sessionsmødet efter de gældende regler.

I stedet har sessionen mulighed for – under sessionsmødet – at notere på din sag, at du tidligst kan indkaldes, når du har afsluttet din uddannelse.

Det er dog nødvendigt, at du ved sessions-

mødet medbringer bevis for, at din uddannelse vil være afsluttet som nævnt i din ansøgning.

Du bedes derfor snarest sende os dit helbredsspørgehæfte i udfyldt stand. Kuvert hertil vedlægges.”

Afgørelserne i 8 andre sager (*sagerne 12, 13 og 15-20*) er ifølge de individuelle brevkopier i sagerne af et helt tilsvarende indhold. Afgørelserne i disse 9 sager er formuleret i overensstemmelse med et standardbrev (formular II-1) udarbejdet af Indenrigsministeriet i marts 2001. I 12 andre sager (*sagerne 42, 47-49, 71, 72, 74-78 og 80*) er udsættelse af session afslået af samme grund som i de 9 sager, og det må antages at afgørelserne i disse 12 sager har været tilsvarende formuleret. Jeg har således lagt til grund at der i yderligere 20 af de undersøgte sager er meddelt en afgørelse som er enslydende med afgørelsen i *sag 11*.

I *sag 14* havde den værnepligtige i efteråret 2002 søgt udsættelse af sessionen med henvisning til at han fra efteråret 2003 til efteråret 2005 ville være under uddannelse. Statsamtet meddelte ansøgeren følgende afgørelse:

”Af din ansøgning om udsættelse med session fremgår det, at du ikke i øjeblikket er under uddannelse.

Statsamtet har ikke mulighed for at imødekomme din ansøgning, da udsættelse med sessionen som hovedregel kun gives, når der er tale om uddannelsesmæssige forhold.

Denne afgørelse kan ankes til Indenrigsministeriet. I givet fald skal klagen sendes til statsamtet, som med en udtalelse om sagen vil sende den videre til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.”

Afgørelsen i *sag 14* er formuleret i overensstemmelse med et standardbrev (formular II-4) udarbejdet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i marts 2002.

I *sag 41* søgte den værnepligtige, som var født i juli måned 1978 og således ville fylde 25 år i juli 2003, i marts 2003 udsættelse af

sessionen under henvisning til sine fortsatte studier på universitetet. Statsamtet meddelte herefter ansøgeren følgende afgørelse i sagen:

"Statsamtet har den ...[dato] modtaget din ansøgning om udsættelse med session.

Vi kan desværre ikke imødekomme ansøgningen, idet reglerne i værnepligtsloven bestemmer, at udsættelse kun kan gives indtil udgangen af det år, hvori den værnepligtige fylder 25 år.

En eventuel indkaldelse til værnepligtstjeneste vil dog tidligst kunne ske ½ år efter udløbet af det halvår, hvori du har været på session.

Du bedes derfor snarest sende os dit helbredsspørgeskema i udfyldt stand.

Skulle din uddannelse ikke være afsluttet på indkaldelsestidspunktet, kan du søge om udsættelse med indkaldelsen.

Denne afgørelse kan ankes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. I givet fald skal klagen sendes til Statsamtet, som med en udtalelse om sagen vil sende den videre til Indenrigsministeriet."

Afgørelsen i *sag 41* er formuleret i overensstemmelse med et standardbrev (formular II-2) udarbejdet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i marts 2002.

I *sag 45* traf statsamtet en enslydende afgørelse, dog med tilføjelse af at ansøgeren fortsat skulle møde på sessionen på et bestemt tidspunkt ca. 1 uge efter afgørelsen.

I *sag 50* meddelte statsamtet ansøgeren følgende afgørelse:

"Statsamtet Fyn har modtaget din ansøgning om udsættelse af session, idet du starter et 3-årigt kursus på (...) Musikskole.

Sessionen kan desværre ikke imødekomme din ansøgning, idet det fremgår af ansøgningen at undervisningen kun vil udgøre ca. 9 timer pr. uge.

Det fremgår af Cirkulære om udsættelse (cirkulære nr. 156 af 15. oktober 1999) punkt 5.4, at det gennemsnitlige daglige tidsforbrug, der behøves til gennemførelse af den

normerede uddannelse, skal svare til en normal arbejdsdag.

Du skal herefter fortsat møde på [session; min tilføjelse] i 1. halvår af 2003.

Du bedes derfor snarest sende os dit helbredsspørgeskema i udfyldt stand. Kuvert hertil vedlægges.

Denne afgørelse kan ankes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. I givet fald skal klagen sendes til Statsamtet, som med en udtalelse om sagen vil sende den videre til Indenrigsministeriet."

I *sag 79* meddelte Overpræsidiat ansøgeren følgende afgørelse:

"I anledning af din ansøgning om udsættelse, hvoraf det fremgår, at du er antaget som professionel fodboldspiller i ... [klubbens navn], skal det meddeles, at ansøgningen ikke kan imødekommes.

Udsættelse med at møde på session kan som hovedregel kun bevilges, når grundlaget er uddannelsesmæssige forhold (evt. lærekontrakt eller anden godkendt uddannelsesaftale).

En eventuel indkaldelse til værnepligtstjeneste vil normalt finde sted i tidsrummet fra 1. januar 2004 til 30. juni 2004.

Hvis du bliver indkaldt til aftjening af værnepligt, må du søge udsættelse med selve værnepligten.

Denne afgørelse kan ankes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. I givet fald skal klagen sendes til Københavns Overpræsidium, som med en udtalelse om sagen vil sende den videre til Indenrigs- og Sundhedsministeriet."

Formuleringen af afgørelsen i *sag 79* er delvis hentet fra det af Indenrigs- og Sundhedsministeriet udarbejdede standardbrev II-4. Det må formentlig antages at afgørelsen i *sag 73* hvor udsættelse af sessionen blev afslået på baggrund af ansøgerens ansættelse hos en ejendomsmægler (men hvor der ikke findes en brevkopi på sagen), har været formuleret på en lignende måde.

I 3 af de undersøgte sager (*sagerne 43, 44 og*

46) hvor der ikke findes en kopi af afgørelsen på sagen, og hvor det i øvrigt ikke af notater eller på anden måde af sagen fremgår hvilken afgørelse der er truffet i sagen, er det så meget desto mindre muligt at opstille nogen blot nogenlunde sikker antagelse om hvorledes afgørelsen har været formuleret.

c) Henvisning til skrevne regler

Som det fremgår ovenfor, kræves der efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, en præcis henvisning til den (eller de) anvendte retsregel (eller retsregler); derimod kræver hverken forvaltningsloven eller god forvaltningsskik at en afgørelse citerer den eller de relevante bestemmelse(r). Citat af den eller de anvendte bestemmelse(r) er efter min opfattelse et positivt tiltag, men det kan ikke erstatte den præcise henvisning som kræves efter forvaltningsloven. Meningen med forvaltningslovens krav om henvisning til retsregler er også at parten selv skal kunne finde frem til reglen således som den er officielt kundgjort (oftest i Lovtidende).

Omvendt kan det være noget vildledende at henvise til "lov nr. ... af ... med senere ændringer" hvis den eller de relevante bestemmelser ikke er ændret siden hovedloven.

Den formelle henvisning til love bør ske som følger:

Hvis den eller de relevante bestemmelse(r) i loven ikke er ændret siden hovedloven, kan der ske henvisning udelukkende til hovedloven; hvis der er lavet én eller flere bekendtgørelse(r) af loven, må en henvisning til (den seneste) lovbekendtgørelse(n) dog foretrækkes.

Hvis den eller de relevante bestemmelse(r) i loven er ændret siden hovedloven, kan der ske en henvisning til hovedloven og den eller de relevante ændringslov(e). Hvis der er lavet en eller flere bekendtgørelse(r) af loven, må en henvisning til (den seneste) lovbekendtgørelse(n) og den eller de relevante lovændring(er) som er nyere end lovbekendtgørelsen, dog foretrækkes.

Tilsvarende retningslinjer bør følges i re-

lation til andre typer af retsforskrifter.

I 60 af de 90 undersøgte sager (*sagerne 01-10, 21-40, 51-70 og 81-90*) må ansøgeren antages at have fået fuldt ud medhold, og der har derfor ikke i disse sager efter forvaltningslovens § 22 været krav om en begrundelse som opfylder kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1.

I 27 af de undersøgte sager – dvs. i alle de sager hvor indholdet af afslaget kan anses for dokumenteret – er der fejlagtigt ingen eller mangelfuld henvisning til retsgrundlaget for afgørelsen.

I de 21 sager hvor afgørelsen antages at være formuleret som i *sag 11* (dvs. *sagerne 11-13, 15-20, 42, 47-49, 71, 72, 74-78 og 80*) indeholder afgørelsen overhovedet ingen henvisning til retsregler.

Tilsvarende indeholder afgørelsen i *sag 14* overhovedet ingen henvisning til retsregler.

I 2 sager (*sagerne 41 og 45*) indeholder afgørelsen et referat af en relevant del af retsgrundlaget, men ingen henvisning til retsregler ud over en generel og helt utilstrækkelig henvisning til "reglerne i værnepligtsloven".

I *sag 50* mangler der i statsamtets begrundelse en henvisning til § 13, stk. 4, jf. § 27, i værnepligtsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 470 af 17. juni 2002) og til pkt. 3.2 i cirkulære nr. 156 af 15. oktober 1999 om udsættelse af tidspunktet for værnepligtiges møde for session og til aftjening af værnepligt.

I *sag 79* indeholder afgørelsen ingen henvisning til de relevante retsregler. Tilsvarende må antages at være tilfældet med hensyn til afgørelsen i *sag 73*.

Det er selvsagt beklageligt at de afgørelser som statsamtet/Overpræsidiets har truffet, ikke opfylder kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1. I min foreløbige rapport skrev jeg i forlængelse heraf:

"... da afgørelserne i meget høj grad er formuleret på baggrund af standardbreve udarbejdet af (nu) Indenrigs- og Sundhedsministeriet, er jeg indstillet på at henstille til ministeriet at ministeriet foranlediger stan-

dardbrevene revideret således at de opfylder kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

"Ombudsmanden peger i rapporten på en række sager, som enten ikke indeholder en henvisning til retsgrundlaget for afgørelser eller en mangelfuld henvisning. Det fremgår videre, at afgørelserne i meget høj grad er formuleret på baggrund af standardbreve udarbejdet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har påbegyndt en revidering af standardbrevene, som forventes afsluttet inden udgangen af november 2003."

Jeg har taget det oplyste til efterretning.

d) Redegørelse for praksis

I ingen af de undersøgte sager har jeg savnet en redegørelse for statsamtets/Overpræsidiets praksis på relevante områder.

e) Redegørelse for hovedhensyn

I statsamtets/Overpræsidiets afgørelser i de undersøgte sager er der ikke i alle tilfælde redegjort fyldestgørende for de væsentligste hovedhensyn.

Dette gælder i de 21 sager hvor der er givet afslag på udsættelse af sessionen med henvisning til at der "ikke (er) behov for udsættelse" fordi ansøgeren forventer at afslutte sin uddannelse inden en bestemt dato (*sagerne 11-13, 15-20, 42, 47-49, 71, 72, 74-78 og 80*). En fyldestgørende begrundelse ville i disse sager bl.a. kræve en konkret forklaring på hvornår ansøgeren kan forvente eventuelt at blive indkaldt til værnepligtstjeneste.

Ligeledes gælder dette i de to sager (*sagerne 41 og 45*) hvor der blev givet afslag på grund af ansøgerens alder. En fyldestgørende begrundelse ville i disse sager bl.a. kræve en konkret forklaring på hvorfor der ikke kunne gives ansøgeren delvis medhold ved møde for sessionen på et senere tidspunkt

inden udløbet af det år hvori ansøgeren fylder 25 år.

f) Begrundelse i forhold til partsanbringender

I ingen af de undersøgte sager er der efter min opfattelse grundlag for at rejse spørgsmålet om statsamtet/Overpræsidiets i sin begrundelse forholdt sig til et relevant *partsanbringende*.

g) Sagsfremstilling (gengivelse af faktum)

I 60 af de 90 undersøgte sager (*sagerne 01-10, 21-40, 51-70 og 81-90*) må ansøgeren antages at have fået fuldt ud medhold, og der har derfor ikke i disse sager efter forvaltningslovens § 22 været krav om en begrundelse som opfylder kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 2.

I de sager hvor ansøgeren ikke har fået fuldt ud medhold i en ansøgning om udsættelse efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27, er der en tæt sammenhæng mellem redegørelsen for de væsentligste hovedhensyn ved afgørelsen og gengivelsen af faktum.

I 24 af de 27 undersøgte sager hvor afslaget er dokumenteret, indeholder statsamtets/Overpræsidiets afgørelse ikke en tilstrækkelig gengivelse af sagens faktum.

Dette gælder i de 21 sager hvor der er givet afslag på udsættelse af sessionen med henvisning til at der "ikke (er) behov for udsættelse" fordi ansøgeren forventer at afslutte sin uddannelse inden en bestemt i afgørelsen angivet dato (*sagerne 11-13, 15-20, 42, 47-49, 71, 72, 74-78 og 80*). En fyldestgørende begrundelse ville i disse sager bl.a. kræve en angivelse af den dato som var anført på det tilsendte spørgeskema, samt de faktiske omstændigheder som begrundet at der ikke er "behov" for udsættelse (formentlig at ansøgeren i givet fald tidligst vil blive indkaldt til aftjening af værnepligt fra den på spørgeskemaet anførte dato).

Ligeledes gælder dette i de 2 sager (*sagerne 41 og 45*) hvor der blev givet afslag på grund af ansøgerens alder. En fyldestgørende begrundelse ville i disse sager bl.a. kræve en

angivelse af de faktiske omstændigheder som begrunder at ansøgeren ikke kan give møde for sessionen på et senere tidspunkt inden udløbet af det år hvori ansøgeren fylder 25 år.

I *sag 14* burde afgørelsen have indeholdt en angivelse af de faktiske omstændigheder som var grundlaget for statsamtets opfattelse af at ansøgeren "ikke i øjeblikket er under uddannelse".

I *sag 60* får ansøgeren fuldt ud medhold idet ansøgeren meddeles fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, på grund af mindst 10 års ophold på Færøerne, og der er derfor ikke krav om begrundelse efter forvaltningslovens § 22, jf. § 24, stk. 2. I en vis udstrækning er det dog nødvendigt at beskrive faktum i forbindelse med meddelelsen af en fuldt ud imødekommende afgørelse for at kunne fastlægge indholdet af afgørelsen og for at afgørelsen bliver forståelig for modtageren. I den udstrækning der faktisk sker en beskrivelse af faktum i en afgørelse, skal denne beskrivelse – uanset afgørelsens udfald – være korrekt, dækkende og præcis. I *sag 60* fremgår det af afgørelsen at fritagelsen meddeles på grund af ansøgerens "tilknytning til Grønland/Færøerne"; teksten burde selvsagt have været "tilknytning til Færøerne".

Københavns Overpræsidium har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

"Overpræsidiets er således enigt i, at begrundelsen for afgørelserne i de 8 sager, der er nævnt i rapportudkastet side 47 og 48, ikke opfylder kravene i forvaltningslovens § 24. Indtil standardskrivelserne ændres, jfr. ovenfor, vil Overpræsidiets sørge for, at der i alle afslag på ansøgninger om udsættelse af sessionen er en henvisning til retsreglerne. Endvidere vil det blive sikret, at der i alle afslag gives en fyldestgørende begrundelse for de væsentligste hovedhensyn, der har ført til afslaget på ansøgningen, samt en tilstrækkelig gengivelse af faktum."

Jeg har taget det Overpræsidiets har oplyst, til efterretning.

11) Klagevejledning

Forvaltningsloven indeholder i § 25, stk. 1, følgende bestemmelse om klagevejledning:

"§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold."

I 60 af de 90 undersøgte sager (*sagerne 01-10, 21-40, 51-70 og 81-90*) må ansøgeren antages at have fået fuldt ud medhold, og der har derfor ikke i disse sager efter forvaltningslovens § 25 været krav om klagevejledning.

I 3 af de undersøgte sager (*sagerne 43, 44 og 46*) hvor der ikke findes en kopi af afgørelsen på sagen, og hvor det i øvrigt ikke af notater eller på anden måde af sagen fremgår hvilken afgørelse der er truffet i sagen, er det så meget desto mindre muligt at opstille nogen blot nogenlunde sikker antagelse om hvorledes afgørelsen har været formuleret, og herunder om afgørelsen har indeholdt klagevejledning, og hvorledes denne har været formuleret.

De resterende 27 af de undersøgte sager – dvs. i alle de sager hvor indholdet af afslaget kan anses for dokumenteret – indeholder enten slet ingen klagevejledning eller en klagevejledning som på forskellige punkter er mangelfuld.

I 9 sager (*sagerne 11-13 og 15-21*) findes der i sagen en kopi af afgørelsen som slet ikke indeholder klagevejledning.

I 12 andre sager (*sagerne 42, 47-49, 71, 72, 74-78 og 80*) findes der ikke i sagen en kopi af afgørelsen, men afgørelsen må antages at være meddelt ansøgeren med et standardbrev (svarende til formular II-1) som ikke indeholder nogen klagevejledning.

En fyldestgørende klagevejledning skal bl.a. indeholde oplysning om klagemyndighedens korrekte betegnelse og adresse, jf.

Hans Gammeltoft-Hansen, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 572 og s. 592.

Afgørelsen i *sag 14* (der er citeret ovenfor i afsnit 10.b) henviser to gange til klagemyndigheden og betegner den ene gang denne som "Indenrigsministeriet", den anden gang som "Indenrigs- og Sundhedsministeriet". Tilsvarende forholder det sig med *sag 41*, *sag 45* og *sag 50* hvor statsamtets afgørelser ligeledes er citeret ovenfor i afsnit 10.b. I de 4 nævnte sager samt i *sag 79* (hvor afgørelsen er citeret ovenfor i afsnit 10.b), og *sag 73* indeholder klagevejledningen ingen angivelse af klaginstansens adresse.

Statsamtet Sønderjylland har i sin udtalelse af 30. oktober 2003 anført:

"På side 50 i udkastet påpeges, at der i *sag 14* er omtale af klagemyndigheden som dels 'Indenrigsministeriet', dels 'Indenrigs- og Sundhedsministeriet'.

Statsamtet er enig i, at dette er misvisende og derfor uheldigt. Det kan oplyses, at standardbrevet II-4 i forbindelse med en ændring er blevet ufuldstændigt kopieret ind på en enkelt medarbejders pc. Denne fejl er nu rettet."

Jeg har taget det oplyste til efterretning.

At klagevejledningen ikke indeholder en angivelse af klagemyndighedens adresse, har naturligt sammenhæng med at klagevejledningen i 6 sager (*sagerne 14, 41, 45, 50, 73* og *79*) angiver at parten skal indsende en eventuel klage gennem den myndighed som har truffet afgørelse i første instans (statsamtet, henholdsvis Overpræsidi).

Der er ikke i værnepligtsloven hjemmel til at kræve at en klager indsender sin klage til Indenrigs- og Sundhedsministeriet gennem den myndighed som har truffet afgørelsen i første instans. På nogle forvaltningsområder er der ikke udfærdiget administrative forskrifter om indsendelse af klager gennem den myndighed der har truffet afgørelsen, men det er praksis i forbindelse med klagevejledningen i konkrete afgørelser at opfordre parten til at indsende en eventuel klage

via den myndighed der har truffet afgørelsen. Baggrunden for en sådan praksis er dels at klagesagsbehandlingen forenkles og jævnligt tillige tidsmæssigt forkortes (idet der spares en høringsekspedition fra klageinstansen til underinstansen), dels at underinstansen får lejlighed til at genoverveje afgørelsen. En sådan praksis må efter min opfattelse kunne etableres uden lovhjælp, i alle fald hvis det over for parten klart fremgår at parten ikke er retligt forpligtet til at indsende klagen gennem underinstansen og således kan vælge – hvis parten foretrækker dette – at fremsende klagen direkte til rekursinstansen, jf. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 917ff, særligt s. 918.

Jeg finder det uheldigt at klagevejledningen i de 6 sager er formuleret således at det for parten fremgår at det er et krav at en eventuel klage fremsendes via underinstansen.

I min foreløbige rapport skrev jeg:

"Jeg er indstillet på at henstille til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at ministeriet ændrer de standardbreve ministeriet har udarbejdet, således at det sikres at der gives klagevejledning i overensstemmelse med forvaltningslovens § 25 og det ovenfor anførte."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

"Ombudsmanden peger på, at en række afgørelser truffet af Overpræsidi og statsamterne ikke lever op til bestemmelserne i forvaltningslovens § 25.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig i, at der ikke i værnepligtsloven er hjemmel til at kræve, at en klager skal indsende sin klage gennem den myndighed, som har truffet afgørelsen i første instans.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har påbegyndt en revidering af de vejledende standardbrevs udformning, hvorefter den korrekte klagemyndigheds navn og adresse anføres (Indenrigs- og Sundhedsministeriet). I tilslutning hertil agter ministeriet at an-

føre, at klageren også har mulighed for – men ikke pligt til – at indsende klagen gennem den myndighed, der har truffet afgørelsen. Denne foranstaltning tjener navnlig det formål, at klagesagsbehandlingen tidsmæssigt kan forkortes og samtidig giver myndigheden lejlighed til at genoverveje afgørelsen.”

Jeg har taget det oplyste til efterretning.

12) Bekendtgørelse

En afgørelse skal bekendtgøres for sagens parter.

I 3 af de undersøgte sager (*sagerne 43, 44 og 46*) hvor der ikke findes en kopi af afgørelsen på sagen, og hvor det i øvrigt ikke af notater eller på anden måde af sagen fremgår hvilken afgørelse der er truffet i sagen, og hvornår dette er sket, kan det ikke anses for tilstrækkeligt dokumenteret at en afgørelse er meddelt parten i sagen.

I de øvrige 87 undersøgte sager må det – med en større eller mindre grad af sikkerhed – antages at en afgørelse er bekendtgjort for parten.

I 44 sager (*sagerne 11-30, 41, 45, 50-60, 79 og 81-90*) findes der på sagen en dateret kopi af afgørelsen i sagen, og denne brevkopi må – i overensstemmelse med det almindelige udgangspunkt herom – i de konkrete tilfælde anses for en tilstrækkelig godtgørelse af at afgørelsen i sagen er meddelt parten.

I 14 sager (*sagerne 01-05, 71-78 og 80*) er der i det elektroniske værnepligtssystem (VPS, skærbilledet FTEXT) lavet et dateret notat om at der er afsendt en afgørelse, og dette notat må anses for væsentligt indicium for at afgørelsen i sagen er meddelt parten.

I de sidste 29 sager (*sagerne 06-10, 31-40, 42, 47-49 og 61-70*) er der i det elektroniske værnepligtssystem (VPS, skærbilledet FFORB) sat et kryds i rubrikken ”Udsættelsesbe. afsendt”. Dette må anses for et – om end noget svagt – indicium for at afgørelsen i sagen er meddelt parten, men indeholder ingen form for godtgørelse af *hvornår* afgørelsen i sagen er meddelt parten.

Se i øvrigt afsnit 15 nedenfor om brevkopier.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Med hensyn til Ombudsmandens bemærkninger under dette afsnit, der vedrører brevkopier mv., skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet henviser til bemærkningerne under afsnit 15.”

De bemærkninger ministeriet henviser til, fremgår nedenfor s. 776.

13) Sagsbehandlingstid mv.

a) Indledning

I 12 sager (*sagerne 17, 64, 66-72, 74, 77 og 80*) fremgår det ikke hvornår sagen er rejst (oprettet).

I 17 andre sager (*sagerne 06-10, 32-39, 42-44 og 46*) fremgår det ikke hvornår statsamtet har skrevet til ansøgerne i sagerne, herunder meddelt afgørelsen i sagen.

Statsamtet Sønderjylland har i sin udtalelse af 30. oktober 2003 anført:

”På side 52 i udkastet anføres, at det bl.a. af *sagerne 06-10* ikke fremgår, hvornår statsamtet har skrevet til ansøgerne og herunder meddelt afgørelse i sagen.

For så vidt angår disse sager kan det oplyses, at de nævnte oplysninger om meddelelse af ansøgt udsættelse med tidspunktet for session rutinemæssigt indføres i Værnepligtssystemet VPS, i dets tekstfelt.

Sagerne var imidlertid afsluttet på tidspunktet for fremsendelsen til Folketingets Ombudsmand, og som det fremgår af udkastets side 24, er VPS indrettet således, at oplysningerne i tekstfeltet ikke føres med, når en afsluttet sag overføres til arkivdelen i VPS.

Statsamtet finder således ikke grundlag for at antage, at disse sager ikke skulle være ekspederet i overensstemmelse med sædvanlig arbejdsgang. For så vidt angår spørgsmålet om eventuel ændring af arbejdsgangen, herunder med hensyn til brev-

kopier, henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse herom."

Jeg tager det oplyste til efterretning idet jeg henviser til kapitel 3.B.5 vedrørende notatpligt ovenfor (s. 24ff), og til kapitel 3.B.15 vedrørende brevkopier nedenfor (s. 69ff).

I atter 3 andre sager (*sagerne 31, 40 og 47*) er det hverken dokumenteret hvornår sagen er rejst (oprettet), eller hvornår statsamtet har skrevet til parten i sagen.

Det er således i 32 af de 90 undersøgte sager ikke muligt at udregne sagsbehandlingstiden.

I de resterende 58 af de 90 undersøgte sager (*sagerne 01-05, 11-16, 18-30, 41, 45, 48-63, 65, 73, 75, 76, 78, 79 og 81-90*) har det været muligt at registrere de tidspunkter som er nødvendige i forbindelse med en udregning af sagsbehandlingstiden, idet det – for så vidt angår de sager hvor der ikke findes brevkopi(er) (hvad tilfældet er i *sagerne 11-16, 18-30, 41, 45, 50-60, 79 og 81-90*), men et notat på sagen om at en afgørelse er truffet

eller afsendt (*sagerne 01-05, 48, 49, 73, 75, 76, og 78*), henholdsvis et datostempel på det spørgeskort ansøgeren har indsendt (*sagerne 61-63 og 65*) – er antaget at afgørelsen er meddelt samme dag som dateringen af notatet, henholdsvis datostempels dato.

b) Sagsbehandlingstid fra sagens start til myndighedens første henvendelse til parten

I 51 af de 58 undersøgte sager hvor sagsbehandlingstiden har kunnet konstateres (*sagerne 01-05, 11, 13-15, 18-21, 24, 26-30, 41, 45, 48-55, 57-63, 65, 73, 75, 76, 78 og 81-90*), har statsamtet/Overpræsidi rettet en første henvendelse til parten, inden 1 måned fra sagens start (typisk modtagelsen af partens ansøgning).

I de resterende 7 tilfælde (*sagerne 12, 16, 22, 23, 25, 56 og 79*) er der gået mere end 1 måned fra sagens start til parten første gang har fået en henvendelse fra statsamtet/Overpræsidi. De 58 sager fordeler sig nærmere som følger:

Tidsrum	Antal sager	Sagsnumre
Samme dag	15	26, 45, 51, 53-55, 57-59, 61-63, 65, 86 og 90
1 dag	3	83, 84 og 89
2 dage	3	03, 28 og 82
3 dage	6	15, 19, 27, 29, 85 og 87
4 dage	1	21
5 dage	1	20
6 dage	2	50 og 88
7 dage	3	05, 48 og 81
8-14 dage	5	13, 18, 41, 49 og 52
15 dage - 1 måned	12	01, 02, 04, 11, 14, 24, 30, 60, 73, 75, 76 og 78
Over 1 måned	7	12, 16, 22, 23, 25, 56 og 79

Den gennemsnitlige tid der i de 58 sager hvor sagsbehandlingstiden har kunnet konstateres, gik fra sagen var rejst, til statsamtet/Overpræsidi første gang henvendte sig til parten, var ca. 13 dage. Som det fremgår,

var en sådan henvendelse i noget over halvdelen af tilfældene (34 af de 58 sager eller 58,6 %) sket inden en uge. I de 7 sager hvor en sådan henvendelse først skete mere end 1 måned efter sagens rejsning, gik der fra 37 til

69 dage (sag 22) eller gennemsnitligt ca. 48 dage, svarede til ca. 1½ måned.

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 været aktuelt i de fleste af de undersøgte sager.

En noget kortere frist vil kunne følge af pligten til at underrette en registreret i medfør af persondatalovens §§ 28 og 29 (bestemmelserne er citeret ovenfor i afsnit 3.B.6.b). 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.:

"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, hvadenten 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 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 neden for 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 sagsbehandlingskridt, 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."

Hvis der på et tidligere tidspunkt – før den registrerede har rejst en ansøgnings sag – er givet en generel vejledning som opfylder persondatalovens krav til underretning i forbindelse med ansøgningens behandling (se herom ovenfor afsnit 6.b, s. 27ff), fører persondatalovens bestemmelser om oplysningspligt ikke til at myndigheden skal rette henvendelse til ansøgeren snarest muligt og normalt inden 10 dage.

Det må dog under alle omstændigheder anses for problematisk dersom der går mere end ca. 1 måned fra sagens rejsning – eller dog fra det tidspunkt hvor det står klart at en person har partsstatus i sagen – til myndighedens første henvendelse til parten. Jo længere tid der går, jo mere kritisk må tidsforløbet anskues.

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 nu retningslinjer om målsætninger for sagsbehandlingstiden, herunder en konkret tilkendegivelse om at borgeren under alle omstændigheder – hvor ikke andet er fastsat (jf. f.eks. 10-dages-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 sagens rejsning til statsamtet/Overpræsidiets rette-

de henvendelse til den der havde rejst sagen (ca. 13 dage), ligger efter min opfattelse inden for det acceptable.

Københavns Overpræsidium har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

"I rapportudkastet, side 52-53, er det anført, at der i to af Overpræsidiets sager (76 og 79) er gået mere end 1 måned fra sagens start, til parten første gang har fået en henvendelse fra Overpræsidiets. Dette er ikke korrekt for så vidt angår sag 76, hvor sagsbehandlingstiden var 21 dage. I den anden sag 79 er der gået 48 dage, hvilket er beklageligt."

For så vidt angår *sag 76*, fremgår det af det materiale jeg har modtaget fra Overpræsidiets, at Overpræsidiets den 11. november 2002 oprettede sagen (idet spørgeskortet er forsynet med et datostempel som angiver at kortet er modtaget denne dag), at der ikke var yderligere korrespondance med parten inden afgørelsen i sagen, og at afgørelsen blev meddelt parten den 2. december 2002, idet Værnepligtssystemet i skærbilledet FTEXT indeholder et notat om at der denne dag var meddelt parten afslag. Jeg er enig i at dette giver en sagsbehandlingstid på 21 dage; angivelserne i den endelige rapport er rettet i overensstemmelse hermed.

c) Samlet sagsbehandlingstid

Den samlede sagsbehandlingstid (regnet fra sagens rejsning (sagens oprettelse hos statsamtet/Overpræsidiets) til statsamtets/Overpræsidiets afgørelse i sagen) har i de 58 af de 90 undersøgte sager hvor sagsbehandlingstiden har kunnet opgøres, varieret en del. I 17 sager (*sagerne 45, 61-63, 65, 86 og 90*) er sagen afgjort samme dag som den er oprettet, og den længste samlede sagsbehandlingstid er 69 dage, svarende til ca. 2¼ måned (*sag 22*).

Den samlede sagsbehandlingstid har i de 58 sager fordelt sig som følger::

Tidsrum	Antal sager	Sagsnumre
Samme dag	7	45, 61-63, 65, 86 og 90
1 dag	3	83, 84 og 89
2 dage	3	03, 28 og 82
3 dage	6	15, 19, 27, 29, 85 og 87
4 dage	1	21
5 dage	1	20
6 dage	2	50 og 88
7 dage	3	05, 48 og 81
8-14 dage	6	13, 18, 41, 49, 52 og 86
15 dage – 1 måned	11	01, 02, 04, 11, 24, 30, 60, 73, 75, 75 og 78
Over 1, men under 2 måneder	14	12, 14, 16, 23, 25, 51, 53-59 og 79
Over 2, men under 3 måneder	1	22

Den gennemsnitlige samlede sagsbehandlingstid har for alle 58 sager været ca. 22 dage, svarende til næsten $\frac{3}{4}$ måned.

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 sagens art og eventuelt også sagens konkrete omstændigheder. Der må således tages hensyn til i hvilken udstrækning en korrekt behandling af sagen har krævet indhentelse af (yderligere) oplysninger eller gennemførelse af andre tids- og ressourcekrævende proceskridt, 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.

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 nu retningslinjer om målsætninger for sagsbehandlingstiden.

I sager som de undersøgte må der ved vurderingen af hvor lang en samlet sagsbehandlingstid der i almindelighed kan anses for acceptabel, efter min opfattelse *på den ene side* dels tages hensyn til sagernes såvel retligt som faktisk relativt ukomplicerede karakter. *På den anden side* må der tages hensyn til tilfælde hvor nødvendig sagsoplysning tager noget tid.

Af de 58 sager hvor sagsbehandlingstiden har kunnet fastlægges, giver kun en enkelt – sag 22 – anledning til bemærkninger. I denne sag modtog statsamtet et udfyldt ansøgningsskema fra parten den 25. september 2002, og statsamtet traf uden yderligere sagsbehandlingsskridt – herunder sagsoplysning – afgørelse i sagen den 3. december 2002 eller efter knap 2½ måned. I betragtning af sagens ringe kompleksitet og den tid der medgik til behandlingen af andre tilsvarende sager, må sagsbehandlingstiden i sag 22 anses for at nærme sig grænsen af det rimelige.

Statsamtet Sønderjylland har i sin udtalelse af 30. oktober 2003 anført:

”Med hensyn til sagsbehandlingstid konkluderes det i udkastet på side 56, at den gennemsnitlige tid, der gik fra sagens rejnsning,

til statsamtet/Overpræsidi rettede henvendelse til den, der havde rejst sagen (13,4 dage) [i den endelige rapport rettet til ca. 13 dage; min bemærkning], findes at ligge inden for det acceptable.

For så vidt angår den samlede sagsbehandlingstid har sag 22 givet anledning til bemærkninger. Sagsbehandlingstiden var her 69 dage.

Det anføres herom på side 57 i udkastet, at henset til at afgørelsen blev truffet uden yderligere sagsbehandlingsskridt, sagens ringe kompleksitet samt den tid, der medgik til behandlingen af andre tilsvarende sager, må sagsbehandlingstiden anses for at nærme sig grænsen for det rimelige.

Statsamtet kan tiltræde denne betragtning, og det er i den forbindelse indskærpet over for medarbejderne, at det så vidt muligt skal undgås, at sagsbehandlingstiden i disse sager trækker så længe ud.

Det skal dog samtidig påpeges, at således som sessionsarbejdet helt overordnet er organiseret, vil der efter sagens natur være tale om en meget varierende sagsbehandlingstid i i øvrigt ensartede sager.

Dette skyldes, at der i forbindelse med udskrivningen arbejdes med sager for et halvt år ad gangen.

Ved begyndelsen af hvert halvår udsendes der således centralt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet vejledning og helbredsspørgeskema på én gang til samtlige de mænd, der efter deres alder skal møde på session i det næstfølgende halvår.

Det er denne udsendelse, der er den umiddelbare anledning til, at der indgives ansøgninger om udsættelse med session og om fritagelse for værnepligt på grund af tilhørsforhold til Færøerne eller Grønland, og ansøgningerne indkommer derfor ikke kontinuerligt halvåret igennem, men derimod i høj grad umiddelbart efter denne udsendelse og samtidig med et meget stort antal udfyldte helbredsspørgeskemaer.

Dette forhold må i sig selv føre til en vis uensartethed med hensyn til sagsbehand-

lingstidens længde, men hertil kommer, at de medarbejdere, der skal behandle ansøgningerne, er de samme medarbejdere, som i samme periode forestår selve sessionsbehandlingen.

Det kan oplyses, at statsamtet fremover vil forsøge at tilrettelægge sessionen således, at der bliver lidt flere sessionsfri dage i det tidsrum, hvori helbredsspørgeskemaer og ansøgninger erfaringsmæssigt indkommer.

Et sådant tiltag skønnes i nogen grad at kunne reducere udsvingene i sagsbehandlingstiden."

Jeg har taget statsamtets bemærkninger til efterretning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

"Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at den gennemsnitlige tid, der gik fra sagens rejsning indtil statsamtet/Overpræsidi rettede henvendelse til den, der havde rejst sagen (13,4 dage) [i den endelige rapport rettet til ca. 13 dage; min bemærkning], efter Ombudsmandens opfattelse ligger inden for det acceptable. Samtidig har Ombudsmanden givet udtryk for, at det anses for problematisk, at der i otte af de nævnte sager er gået næsten en måned fra sagens rejsning til statsamtets/Overpræsidiets henvendelse. Kun en enkelt sag (22), hvor sagsbehandlingstiden udgjorde knap 2½ måned, og hvor sagen må anses for ukompliceret, giver anledning til bemærkninger."

d) Besvarelse af rykkere og underretning af parten når sagen trækker ud

Af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (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.”

I ingen af de undersøgte sager ses statsamtet/Overpræsidiat at have 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 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 (eventuelt 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.

I de sager der indgår i undersøgelsen, har statsamtet/Overpræsidiat ikke i noget tilfælde foretaget underretning i overensstemmelse med pkt. 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

Det giver mig ikke anledning til kritik at der ikke i nogen af de undersøgte sager er

sket underretning til parten om at sagen trak ud.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at det ikke giver Ombudsmanden anledning til kritik, at der ikke i nogen af de undersøgte sager er sket underretning til parten om, at sagen trak ud.”

14) Vildfarelse, sjuusk mv.

De undersøgte sager er præget af bestemte rutiner og fremgangsmåder som normalt konsekvent har været overholdt.

Ud over de mere væsentlige forhold som fremgår ovenfor af afsnit 11 om klagevejledning og nedenfor, afsnit 15 om brevkopier, har jeg i forbindelse med undersøgelsen kun bemærket et enkelt og bagatelagtigt forhold. I *sag 51* kan et stempel som statsamtet har sat på en udskrift fra CPR, ikke læses.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at ud over de mere væsentlige forhold, som fremgår af rapportens afsnit 11 om klagevejledning og afsnit 15 om brevkopier, har Ombudsmanden kun bemærket et enkelt og bagatelagtigt forhold (ulæseligt stempel).”

15) Brevkopier

I rapporten vedrørende egen drift-projektet angående 130 sager om uansøgt afsked fra DSB og P&T som er gengivet i min beretning for 1990, s. 339ff, udtalte jeg bl.a. (s. 366):

”c. 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 m.v. 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 hensyn 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 den sag som er omtalt i min beretning for 1997, s. 198ff, udtalte jeg i fortsættelse heraf bl.a. (s. 205):

”Efter min opfattelse må det for at kunne overholde forvaltningsloven, offentlighedsloven og grundlæggende dokumentationskrav i forvaltningssager være et ubetinget krav at en myndighed *enten* i sagen har en kopi af dokumenter som myndigheden har udfærdiget, *eller* med sikkerhed med meget kort varsel fra et edb-anlæg vil kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift (svarende til en kopi) af dokumentet. I denne forbindelse må der efter min opfattelse kræves en fuldstændig sikring af et elektronisk dokumentets integritet (dokumentets originale indhold) og autencitet (at dokumentet virkelig stammer fra den angivne udsteder).

Jeg kan i øvrigt med hensyn til en del af de spørgsmål som elektronisk forvaltning rejser, henvide til den af Forskningsministeriet i juni 1996 udgivne vejledning ’Elektronisk dokumenthåndtering og forvaltningsregler – En vejledning om de forvaltningsretlige konsekvenser af elektronisk arkivering, sagsbehandling og kommunikation’. Heri anføres bl.a.:

(side 29)

’En myndighed kan få problemer med at dokumentere visse forhold, hvis den kasserer papirdokumenterne. Et papirdokument med håndskreven signatur har en betydelig bevismæssig værdi i en retssag – og en domstol vil ikke nødvendigvis tillægge et indscannet billede af det pågældende dokument samme bevismæssige værdi. Usikker-

heden kan både gå på dokumentets integritet (er det originale indhold ændret?) og autenciteten (stammer det fra den, der angiveligt har skabt det?). Eventuel manglende beviskraft kan vise sig i privatretlige sammenhænge, ..., eller i offentligretlige sammenhænge, ...

...

Det er indtrykket, at de få myndigheder, der er gået over til eller [er] i færd med at gå over til elektronisk arkivdannelse, indtil videre følger den praksis, at alle dokumenter, som er modtaget på papir, gemmes ...’

(side 33)

’Så længe en myndigheds sagsdannelse er papirbaseret, må e-post meddelelser skrives ud på papir, og papirudskrifterne lægges på de relevante sager efter journalisering. Går myndigheden over til elektronisk sagsdannelse, bør e-post systemet integreres teknisk med journalsystemet, så e-post meddelelser let kan journaliseres uden at blive skrevet ud på papir.’

(side 52)

’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 årække 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 påny, 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.’

Hvis en myndighed – i stedet for at bevare en kopi af et dokument på sagen – vælger at bevare dokumentet i elektronisk form, må det efter min opfattelse kræves at det elektroniske dokument inden for en meget kort

tidsfrist er umiddelbart tilgængeligt og kan udskrives på papir inden for (mindst) den årrække som følger af kassationsreglerne. Myndighedens valg af et elektronisk i stedet for et papirbaseret medium kan efter min opfattelse ikke berettige at dokumentet kan kasseres på et tidligere tidspunkt end det ellers ville kunne være kasseret hvis det havde foreligget i papirform.”

46 af de 90 undersøgte sager (*sagerne 01-10, 31-40, 42-44, 46-49, 61-78 og 80*) indeholder ingen brevkopier.

Hvis der ikke på en offentlig myndigheds sager findes autentiske brevkopier eller sådanne inden for en meget kort tidsfrist er umiddelbart tilgængelige og kan udskrives på papir inden for (mindst) den årrække som følger af kassationsreglerne, indebærer det ikke blot en kritisabel overtrædelse af forvaltningsloven, offentlighedsloven og arkivreglerne, men det skaber også en – efter omstændighederne særdeles – uheldig bevismæssig usikkerhed om myndighedens behandling af sagerne, indholdet af afgørelser i disse og om og hvornår afgørelser måtte være meddelt parten (parterne) i sagen. Med hensyn til den bevismæssige usikkerhed henviser jeg til det jeg har anført ovenfor under afsnit 10 om begrundelse mv., under afsnit 11 om klagevejledning, under afsnit 12 om bekendtgørelse og under afsnit 13 om sagsbehandlingstid mv. samt nedenfor under afsnit 16 om den sproglige udformning af statsamtets/Overpræsidiets afgørelser og andre breve.

De resterende 44 sager indeholder én eller flere brevkopier. 36 af disse sager (*sagerne 11-13, 15-30, 41, 45, 50, 52, 56, 60, 79 og 80-90*) indeholder en kopi af statsamtets/Overpræsidiets afgørelse i sagen. Andre 7 af sagerne indeholder kopi af to breve fra statsamtet. *Sag 14* indeholder – foruden af afgørelsen – en kopi af et brev hvori statsamtet bad ansøgeren om at indsende dokumentation i sagen, og i 6 andre sager (*sagerne 51, 53, 54 og 57-59*) findes der på sagen – foruden afgørelsen – en kopi af et brev hvori statsamtet opfordrer an-

søgeren til at indsende en ansøgning om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3. Endelig findes der i *sag 55* kopi af tre breve fra statsamtet – foruden af afgørelsen og et brev hvori statsamtet opfordrer ansøgeren til at indsende en ansøgning om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, også en rykker til parten.

I alt indeholder de undersøgte sager således 53 brevkopier.

En forvaltningsafgørelse skal være forsynet med udstedermyndighedens betegnelse og adresse samt være underskrevet. Underskriften behøver ikke at være læselig, men skal gentages med maskinskrift eller stempel, jf. FOB 1959.201 og Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 25. juni 1960. Jeg henviser i denne forbindelse også til Karsten Loiborg mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 592f, med yderligere henvisninger, bl.a. til UfR 2001.252 Ø og jf. UfR 2001.1980 H.

I forbindelse med egen drift-undersøgelserne angående uansøgt afsked fra DSB og P&T blev det i nogle tilfælde konstateret at breve var forsynet med ulæselige underskrifter der ikke var gentaget med maskinskrift eller stempel; i en lang række tilfælde havde jeg imidlertid på grund af manglende brevkopier ikke kunnet konstatere om underskrifterne på de originale breve havde været gentaget med maskinskrift eller stempel, jf. FOB 1990.339 (s. 385f og s. 421) og FOB 1991.207 (s. 247). Både af hensyn til adressaten for brevene og af hensyn til at myndigheden selv senere vil kunne konstatere hvem der har underskrevet et brev, fandt jeg det uheldigt at underskriftsforholdene ikke (klart) fremgik af alle brevene i de undersøgte sager. Hensynet til parten er bl.a. begrundet i at parten skal have mulighed for at pege på et eventuelt inhabilitetsspørgsmål.

Det bør således klart fremgå af en myndigheds brevkopi hvem der har underskrevet brevet.

I 24 af de undersøgte sager (*sagerne 11, 41, 45, 50-60 og 81-90*) fremgår underskriverens

navn af brevkopierne. I de resterende 20 af de 44 undersøgte sager som indeholder brevkopier, fremgår underskriverens navn ikke af brevkopierne. I *sag 17* er brevkopien underskrevet med "Sessionsmyndigheden" – hvilket ikke giver andre oplysninger om hvem der (udadtil) er ansvarlig for afgørelsen end det der i forvejen fremgår af myndighedens brevpapir – mens der i *sagerne 12-16, 18-30 og 79* ikke er angivet noget på brevkopierne efter teksten "med venlig hilsen".

Der er i forbindelse med undersøgelsen oplyst at det elektroniske værnepligtssystem VPS ikke muliggør en senere udskrift af en nøjagtig kopi af et brev (bl.a. fordi den senere udskrift – som den oprindelige – vil blive dateret den dag den udskrives), men at det i forbindelse med den første udskrift af et brev er muligt at vælge at udskrive brevet i flere eksemplarer.

I min foreløbige rapport skrev jeg:

"Jeg er indstillet på at henstille til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at ministeriet udarbejder forskrifter for statsamternes/Overpræsidiats behandling af værnepligtssager som sikrer at der i sagerne i alle tilfælde bevares autentiske kopier af myndighedernes udgående breve."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

"Ombudsmanden har bl.a. bemærket, at 46 af de 90 undersøgte sager ikke indeholder brevkopier, og der i 20 af de 44 undersøgte sager, som indeholder brevkopier, ikke fremgår underskriverens navn.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan hertil oplyse, at der i det elektroniske værnepligtssystem er integreret tre forskellige standardbreve, som alle vedrører sager om udsættelse med session efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27. Indholdet af disse tre breve giver i alle tilfælde ansøgeren medhold i ansøgningen. Imidlertid er systemet ikke indrettet til at bevare dokumentet i elektronisk form.

Erfaringerne har vist, at der ikke har været

et administrativt behov for at bevare dokumentet. Der har således ikke været tale om aktindsigtsbegøring, klager eller andet, som har kunnet retfærdiggøre en bevarelse af dokumentet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er dog enig i, at der også for disse sagers vedkommende skal foreligge en autentisk brevkopi. Ministeriet har således indledt en undersøgelse af mulighederne for at indrette det elektroniske værnepligtssystem således, at det kan bevare og inden for en meget kort tidsfrist udskrive en autentisk kopi.

Samtlige værnepligtsadministrerende statsamter og Overpræsidiat er d.d. anmodet om, at der med øjeblikkelig virkning skal gennemføres den ændring, at der skal udskrives og bevares en kopi af dokumentet. Denne ordning vil bestå, indtil der måtte være etableret et system, som kan bevare dokumentet i elektronisk form, og som kan udskrive en autentisk kopi.

I samme brev har Indenrigs- og Sundhedsministeriet understreget, at der i alle andre forvaltningsafgørelser skal bevares en kopi. Endvidere er det understreget, at en forvaltningsafgørelse skal være forsynet med udstedermyndighedens betegnelse og adresse samt være underskrevet, og at underskriften skal gentages med maskinskrift eller stempel. Desuden skal det fremgå af myndighedens brevkopi, hvem der har underskrevet brevet."

Jeg har taget det ministeriet har anført, til efterretning.

Statsamtet Sønderjylland har i sin udtalelse af 30. oktober 2003 anført:

"Med hensyn til det på side 62 i udkastet anførte om underskrift og om gengivelse af underskriverens navn på brevkopier skal det bemærkes, at det er indskærpet over for medarbejderne, at afslag ikke må underskrives 'Sessionsmyndigheden', hvilket var sket i *sag 17*, og at underskriverens navn skal fremgå af brevkopierne i sager."

Jeg har taget det statsamtet har oplyst, til efterretning.

Københavns Overpræsidium har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Overpræsidiets skal endvidere beklage, at det ikke i alle tilfælde er fremgået af brevkopien, hvem der har underskrevet brevet, jf. den omtalte sag i rapportudkastet side 62, hvor alene sagsbehandlerens initialer er anført.”

16) Den sproglige udformning af statsamtets/Overpræsidiets afgørelser og andre breve

Breve mv. fra offentlige myndigheder bør sprogligt være korrekt og forståeligt udformet. Som det fremgår ovenfor under afsnit 14 om brevkopier, har der kun i en del af de undersøgte sager været brevkopier. Ud fra de brevkopier og standardbreve som har indgået i undersøgelsen, er der ikke grundlag for at antage at statsamtet/Overpræsidiets i almindelighed har problemer i relation til spørgsmålet om den sproglige udformning af breve og andre afgørelser.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at ud fra de brevkopier og standardbreve, som har indgået i undersøgelsen, er der ikke grundlag for at antage, at statsamtet/Overpræsidiets i almindelighed har problemer i relation til spørgsmålet om den sproglige udformning af breve og andre afgørelser.”

3.C. Hjemmelsspørgsmål

1) Indledning

Jeg har i forbindelse med undersøgelsen ikke kunnet konstatere at statsamtet/Overpræsidiets har truffet indholdsmæssigt ulovlige afgørelser.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at Ombudsmanden i forbindelse med undersøgelsen ikke har kunnet konstatere, at statsamtet/Overpræsidiets har truffet indholdsmæssigt ulovlige afgørelser.”

2) Bemyndigelsesspørgsmål

Således som sagerne er oplyst for mig, har jeg lagt til grund at statsamtets/Overpræsidiets afgørelser i de undersøgte sager har haft fornøden bemyndigelse.

Efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, har den kompetente myndighed ikke bemyndigelse til at meddele fritagelse for værnepligt hvis ansøgeren har opholdt sig kortere tid end 10 år på Færøerne eller i Grønland. På den anden side har en værnepligtig som opfylder lovens betingelser for fritagelse, efter ansøgning retskrav på fritagelse.

I de 30 undersøgte sager om fritagelse efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, må det antages at statsamtet/Overpræsidiets har lagt til grund at ansøgerne i de 11 sager som angår ophold i Grønland (*sagerne 29, 30, 51-56, 81, 87 og 90*), har opholdt sig i Grønland i et (samlet) tidsrum som svarer til den eller de periode(r) den pågældende ifølge de i sagen indhentede oplysninger fra CPR-registret har været bopælsregistreret i Grønland, mens statsamtet/Overpræsidiets har lagt til grund at ansøgerne i de 19 sager som angår ophold på Færøerne (*sagerne 21-28, 57-60, 82, 86, 88 og 89*), har opholdt sig på Færøerne i et (samlet) tidsrum som svarer til den eller de periode(r) den pågældende ifølge de i sagen indhentede oplysninger fra CPR-registret *ikke* har været bopælsregistreret i Danmark.

Herefter har den gennemsnitlige opholdstid i Grønland i de 11 sager som angår ophold i Grønland, udgjort ca. 17 år og 6½ måned – varierende fra 10 år og ca. 2 måneder i *sag 90* til ca. 25 år og 3 måneder i *sag 29*. Tilsvarende har den gennemsnitlige opholdstid i de 19 sager som angår ophold på Færøerne, udgjort ca. 23 år og 8 måneder – varierende fra ca. 10 år og 9 måneder i *sag 23* til ca. 28 år og 11½ måned i *sag 25*.

Med hensyn til spørgsmålet om hvorvidt den samlede opholdstid i de sager som angår ophold på Færøerne, kan anses for tilstrækkeligt godtgjort – og den kompetente myndighed dermed har haft bemyndigelse til at meddele fritagelse – henvises til kapitel 3.B.8 om sagsoplysning ovenfor.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at således som sagerne er oplyst over for Ombudsmanden, har Ombudsmanden lagt til grund, at statsamterne/Overpræsidiets afgørelser i de undersøgte sager har haft fornøden bemyndigelse.”

3) Fortolkningsspørgsmål

I ingen af de undersøgte sager kan statsamtets/Overpræsidiets fortolkningsresultat efter min opfattelse anses for forkert eller uholdbart. En efterprøvelse af afgørelsen har dog ikke kunnet ske i 3 sager (*sagerne 43, 44 og 46*) hvor afgørelsens grundlag og indhold ikke er dokumenteret.

I 30 af de 90 undersøgte sager afslog statsamtet/Overpræsidiets at meddele udsættelse efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27 (*sagerne 11-20, 41-50 og 71-80*).

I 21 af disse sager (*sagerne 11-13, 15-20, 42, 47-49, 71, 72, 74-78 og 80*) er afslaget givet fordi det ikke har været nødvendigt at udsætte sessionstidspunktet af hensyn til ansøgerens uddannelse. I alle disse sager gælder det at den dato ansøgeren har dokumenteret at uddannelsen varer til, ligger før en dato som fremgår af det spørgekort som er udsendt til ansøgeren, om hvilket det anføres på spørgekortet at den værnepligtige ikke behøver søge udsættelse af sessionen hvis uddannelsen afsluttes inden den omhandlede dato. Forskellen mellem de to nævnte tidspunkter varierer i de enkelte sager fra ca. 2 måneder til ca. 18½ måned.

I *sag 14* skyldes afslaget på udsættelse at ansøgeren ikke er under uddannelse.

I 3 andre sager (*sagerne 50, 73 og 79*) er der givet afslag på udsættelse fordi ansøgeren

ikke er ved at gennemgå en godkendt uddannelse.

Statsamtets afgørelse i *sag 50* er citeret ovenfor i kapitel 3.B.10.b. – I klagen til Indenrigs- og Sundhedsministeriet anførte ansøgeren *at* der til den daglige undervisningstid skulle lægges 3-4 timers nødvendig daglig forberedelse samt mange tidkrævende aktiviteter på skolen i form af koncerter, workshops og lignende, *at* det var nødvendigt at have arbejde ved siden af da uddannelsen ikke er SU-berettiget, og *at* der også måtte tages hensyn til ansøgerens daglige transporttid (3-4 timer). Ansøgeren anførte at han havde en samlet ugentlig arbejdstid på op mod 50 timer. Ministeriet stadfæstede statsamtets afgørelse idet ministeriet bl.a. henviste til at det af afsnit 5.4. i cirkulære nr. 156 af 15. oktober 1999 om udsættelse af tidspunktet for værnepligtiges møde for session og til aftjening af værnepligt bl.a. fremgår at udsættelse ikke kan gives under hensyn til deltagelse i kurser med et timetal på under 23 som ofte er kombineret med igangværende fuldtidserhvervsarbejde.

I *sag 73* anså Overpræsidiets ikke en ansættelsesaftale om praktikperiode som salgstrainée hos en ejendomsmægler for en godkendt uddannelse, og i *sag 79* blev en kontrakt som professional fodboldspiller ikke anset for en godkendt uddannelse.

I 2 sager (*sagerne 41 og 45*) blev der givet afslag på udsættelse på baggrund af ansøgerens alder og bestemmelsen i værnepligtslovens § 13, stk. 4, om at der (kun) kan gives udsættelse af at møde for sessionen ”indtil udgangen af det år, i hvilket de fylder 25 år”.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig Ombudsmandens opfattelse, hvorefter statsamtets/Overpræsidiets fortolkningsresultat i ingen af de undersøgte sager kan anses for forkert eller uholdbart, idet der dog i tre sager, hvor afgørelsens grundlag og indhold ikke er dokumenteret, ikke har kunnet ske en efterprøvelse.”

4) Skønsspørgsmål (kriterier og afvejning)

Min undersøgelse har i intet tilfælde vist at statsamtet/Overpræsidiets har inddraget ulovlige kriterier, ikke har inddraget relevante lovlige kriterier eller har afvejet kriterier i strid med gældende ret.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at Ombudsmandens undersøgelse i intet tilfælde har vist, at statsamtet/Overpræsidiets har inddraget ulovlige kriterier, ikke har inddraget relevante lovlige kriterier eller har afvejet kriterier i strid med gældende ret.”

5) Spørgsmål i relation til retsfølgen

I ingen af de undersøgte sager er der anledning til bemærkninger i relation til retsfølgen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at der i ingen af de undersøgte sager er anledning til bemærkninger i relation til retsfølgen.”

3.D. Prøvelse

1) Rekurs og genoptagelse (remonstration og tilbagekaldelse)

Statsamtets/Overpræsidiets afgørelser kan indbringes for Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Dette er kun sket i ét tilfælde: I *sag 50* som er refereret ovenfor i kapitel 3.B.10.b og i kapitel 3.C.3, og hvor ministeriet stadfæstede statsamtets afgørelse.

Efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kan statsamtets/Overpræsidiets afgørelser genoptages. Dette er i intet tilfælde sket.

2) Klage til Folketingets Ombudsmand

I ingen af de undersøgte sager har der været indgivet klage til Folketingets Ombudsmand.

3) Domstolsprøvelse

Statsamtets/Overpræsidiets afgørelser kan indbringes for domstolene efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 63, stk. 1.

Ingen af de undersøgte sager ses indbragt for domstolene.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2003 anført:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig Ombudsmandens oplysning om, at kun én afgørelse har været påklaget til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der ikke er genoptaget afgørelser, samt at der ikke har været indgivet klager til Ombudsmanden eller indbragt afgørelser for domstolene.”

4. Myndighedernes udtalelser

På baggrund af min foreløbige rapport om undersøgelsen har Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Københavns Overpræsidium samt Statsamtterne Sønderjylland og Fyn afgivet udtalelser. Udtalelserne er i deres helhed optaget som *bilag 2-5* til rapporten; dog er ikke gengivet et enkelt afsnit i hver af udtalelserne fra ministeriet, Statsamtet Sønderjylland og Københavns Overpræsidium som angår trykfejl to forskellige steder i den foreløbige rapport, idet disse er rettet i den endelige rapport. Endvidere er de enkelte dele af udtalelserne gengivet de relevante steder i rapporten.

5. Sammenfatning og konklusion

5.A. Sammenfatning

I de undersøgte sager har der ikke været anledning til at rejse spørgsmål om *kompetence* eller *inhabilitet*, og i ingen af de undersøgte sager har der været *partsrepræsentation*.

Undersøgelsen har ikke afdækket individuelle vejledningsproblemer, men der har været anledning til at pege på en mindre helbig *vejledning* i et standardbrev. Det generelle informationsmateriale på området inde-

holder en god information som gives på en overskuelig og relativt letforståelig måde.

Undersøgelsen har vist at der på området er problemer med overholdelsen af *notatpligten*. Dette har særligt sammenhæng med at notater foretaget i det elektroniske værnepligtssystem blev slettet efter en vis, kortere, tid.

Der er ikke i nogen af de undersøgte sager begæret *aktindsigt*. Der er ikke i forbindelse med undersøgelsen konstateret tilsidesættelse af *persondatalovens behandlingsregler*, men der har været anledning til at pege på at den generelle *underretning* af de registrerede efter persondatalovens § 28 og § 29 på tre punkter kunne forbedres.

Der er i ingen af de undersøgte sager foretaget *partshøring*, men der er af forskellige grunde ikke herved sket nogen fejl.

Undersøgelsen har afdækket et *sagsoplysningsproblem* i relation til færingers søgning om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3.

Der er ikke i de undersøgte sager fundet overtrædelser af bestemmelserne om *tavs-hedspligt* samt *indhentelse og videregivelse af oplysninger*.

De afgørelser i de undersøgte sager som ikke giver ansøgeren fuldt ud medhold, lever (i varierende grad) ikke op til forvaltningslovens krav om *begrundelse*. Dette skyldes hovedsagelig de standardbreve som anvendes på området.

De afgørelser i de undersøgte sager som ikke giver ansøgeren fuldt ud medhold, indeholder enten slet ingen *klagevejledning* eller en klagevejledning som på forskellige punkter er mangelfuld.

Sagsbehandlingstiden giver kun i et enkelt tilfælde anledning til kritiske bemærkninger.

Der fandtes i en væsentlig del af de undersøgte sager ikke autentiske *brevkopier*, ligesom der generelt ikke var mulighed for med kort varsel fra de anvendte IT-systemer at udskrive en tro kopi af de breve myndighederne måtte formodes at have sendt i sagen ("print on demand").

Der er ikke i forbindelse med undersøgelsen konstateret *indholdsmæssigt* ulovlige afgørelser.

5.B. Konklusion

Undersøgelsen har vist at værnepligtsmyndighederne på det undersøgte område træffer lovlige *afgørelser*.

Undersøgelsen har imidlertid samtidig vist at *sagsbehandlingen* på flere væsentlige punkter var mangelfuld. Således har undersøgelsen afdækket et generelt problem i forhold til notatpligten og vist mere generelle tilsidesættelser af kravene til begrundelse, klagevejledning og bevaring af brevkopier. Ministeriet og statsamterne/Overpræsidi har imidlertid allerede taget relevante initiativer til at udbedre disse mangler, ligesom myndighederne har tilsluttet sig at der bør ske forbedringer i relation til den vejledning som i brevform gives værnepligtige der muligvis opfylder betingelserne i værnepligtslovens § 1, stk. 3, for fritagelse, i relation til den generelle underretning der gives efter persondatalovens §§ 28-29 og i relation til sagsoplysningen i en bestemt type af de undersøgte sager.

I det hele taget må myndighedernes reaktion på undersøgelsen og dens resultater efter min opfattelse anses for meget tilfredsstillende.

Bilag 1. Uddrag af hæftet "Før session. Før Værnepligt", udgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i august 2002

"...

SESSION, HVAD ER DET?

Du har nu nået den alder, hvor du snart skal på session. Alle unge mænd med dansk statsborgerskab skal på session. Det siger værnepligtsloven.

Du har måske nogle spørgsmål om sessionen og om værnepligten.

Mange af dem kan du finde svar på, hvis du giver dig tid til at læse dette hæfte.

Af hensyn til forberedelsen af din session skal du sende vedlagte helbredsspørgehæfte til sessionsmyndigheden snarest muligt og inden 4 uger. Formålet med helbredsspørgehæftet er sammen med lægeundersøgelsen at give sessionen det bedst mulige grundlag for at vurdere, om du er egnet til at aftjene værnepligten.

Det er derfor vigtigt, at du læser og udfylder hæftet omhyggeligt.

Cirka tre uger før du skal på session, får du et brev fra sessionsmyndigheden. Her kan du læse, hvor og hvornår du skal møde. Samtidig får du et hæfte, der hedder »Session – Værnepligt«. Det giver dig flere oplysninger om selve forløbet af sessionsdagen og om de forskellige indkaldelsesmuligheder.

Hvis sessionen bedømmer dig egnet eller begrænset egnet til værnepligtstjeneste, vil statsamtet videregive oplysning om dine helbredsforhold samt uddannelses- og erhvervs-mæssige forhold til Forsvarets Værnepligt og Rekruttering, som fordeler de værnepligtige.

Hvis sessionen bedømmer dig uegnet til værnepligtstjeneste, vil oplysningerne blive bevaret i statsamtet.

Du har ret til

- at bede om indsigt i de oplysninger som findes i din sag
- at gøre indsigelse mod at oplysningerne behandles
- at kræve berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger, der er urigtige, vildle-

dende eller på lignende måde er behandlet i strid med lovgivningen.

Du kan henvende dig herom til det statsamt, der behandler din sessionssag.

(Se adresser på bagsiden af hæftet).

HVORNÅR OG HVOR SKAL JEG PÅ SESSION?

Du skal møde på session i 1. halvår af 2003. Sessionen finder sted i det område, hvor du bor.

Dine rejseudgifter i forbindelse med sessionen skal du selv betale. Det gælder også en eventuel tabt arbejdsfortjeneste.

HVAD SKER DER PÅ SESSIONEN?

Du skal på sessionsdagen løse forskellige skriftlige opgaver, og du skal til en helbredsundersøgelse. Det er på grundlag af resultaterne herfra og en samtale med dig, at sessionen tager sin beslutning.

Sessionen består af en formand, en læge, en officer og en lokalpolitiker.

Finder sessionen, at du er egnet, får du mere at vide om værnepligtstjenesten og om de forskellige muligheder, du har. Den normale indkaldelsesperiode for dig er:

1. januar - 31. december 2004.

...

KAN JEG KOMME SENERE PÅ SESSION?

Ja, du kan søge om udsættelse, hvis du er i gang med en uddannelse, og den ikke er færdig inden 1. juli 2004. Men du kan ikke få udsat sessionen længere end til udgangen af det år, hvor du fylder 25.

Det er vigtigt, at du søger inden for de næste fire uger, fra du har modtaget dette hæfte.

Når du søger, kan du bruge det spørgeskort, der sidder bagerst i det helbredsspørgehæfte, som du har fået sammen med dette hæfte. Husk at læse vejledningen grundigt.

Hvis du søger udsættelse med din session, skal du ikke indsende helbredsspørgehæftet.

...

HVIS JEG ER FÆRING ELLER GRØN-
LÆNDER?

Hvis du er tilflyttet fra Færøerne eller Grønland efter at have haft ophold der i sammenlagt mindst 10 år, kan du efter ansøgning fritages for værnepligt i Danmark.

Hvis du mener at opfylde dette krav og ønsker fritagelse for værnepligt, skal du markere det på side 2 i helbredsspørgehæftet, hvorefter du vil blive kontaktet af sessionsmyndigheden.

..."

Folketingets Ombudsmand
Gammel Torv 22
1457 København K

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har den 22. september 2003 modtaget Ombudsmandens foreløbige rapport af 18. september 2003 (j. nr. 2003-1145-980) vedrørende undersøgelse af 90 værnepligtssager fra to statsamter og Overpræsidiets.

Indledningsvis skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærke, at den værnepligtsadministration, som varetages af de værnepligtsadministrerende statsamter og Overpræsidiets i forbindelse med forberedelse og afvikling af sessioner, er præget af et meget stort antal sager og af områdets særlige karakter, hvor det drejer sig om ganske indgribende foranstaltninger over for den enkelte borger. På trods af disse forhold er antallet af klager over de værnepligtsadministrerende statsamters afgørelser overordentligt beskedent.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ikke bemærkninger til rapportens kapitel 1 og 2.

Til rapportens kapitel 3 har ministeriet følgende bemærkninger:

Afsnit A. Kortlægning af sagerne:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ingen bemærkninger.

Afsnit B. Sagsbehandlingsregler:

1) *Kompetence mv.*

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at der ikke er kompetencemangler i nogen af de 90 undersøgte sager.

2) *Inhabilitet*

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at der i ingen af de 90 undersøgte sager er rejst spørgsmål om inhabilitet.

3) *Partsrepræsentation*

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at der i ingen af de 90 undersøgte sager har været partsrepræsentation.

4) *Vejledning*

Ombudsmanden peger på, at der i sagerne 51, 53-55 og 57-59 (vedrørende fritagelse for værnepligt efter værnepligtsloven § 1, stk. 3) er sket en skriftlig vejledning (standardbrev) af den værnepligtige om muligheden for efter ansøgning at blive fritaget for værnepligt. Skønt vejledningen falder uden for bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, finder Ombudsmanden, at den er relevant og i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Ombudsmanden i, at formuleringen i det standardbrev, som tilsendes den værnepligtige tillige med et egentlig ansøgnings-skema, bør ændres, således at teksten er overensstemmende med teksten i hæftet "Session/Værnepligt" under overskriften "HVIS JEG ER FÆRING ELLER GRØNLÆNDER?". "Bør" vil således blive ændret til "kan" i standardbrevets sidste afsnit.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig Ombudsmandens bemærkninger om, at folderne (hæfterne) indeholder en god generel information, som gives på en overskuelig og relativt letforståelig måde.

5) *Notatpligt*

Det fremgår af rapporten bl.a., at der i en række af de undersøgte sager ikke er noteret oplysninger i Værnepligtssystemets skærbillede FTEXT, og at det i forbindelse med undersøgelsen er oplyst, at oplysninger registreret i dette skærbillede slettes, når sessionsbehandlingen er afsluttet, medens de (øvrige) oplysninger, som er registreret i

Værnepligtssystemet, overføres til elektronisk arkiv.

Hertil skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærke, at oplysninger registreret i Værnepligtssystemets tekstfelt slettes efter udgangen af det aktuelle sessionshalvår.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har taget skridt til at foretage en ændring i Værnepligtssystemet, hvorefter alle oplysninger registreret i skærbilledet FTEXT overføres til elektronisk arkiv, hvorfra de hurtigt kan genskabes. Denne systemændring forventes gennemført snarest muligt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har samtidig henledt de værnepligtsadministrerende statsamters og Overpræsidiats opmærksomhed på vigtigheden af, at der gøres notater i overensstemmelse med offentlighedslovens § 6 eller efter god forvaltnings-skik.

...

6) Aktindsigt og persondataloven

a) Aktindsigt

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har bemærket sig, at der ikke er aktindsigtsspørgsmål i nogen af de undersøgte sager.

b) Persondataloven

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at de undersøgte sager ikke giver Ombudsmanden grundlag for bemærkninger i relation til de citerede behandlingsregler.

Det fremgår af rapporten, at der efter Ombudsmandens opfattelse kan rejses tvivl om, hvorvidt der med den generelle vejledning (i de to informationshæfter) også er sket en tilstrækkelig oplysning efter persondatalovens § 28 i relation til behandling af en ansøgning om udsættelse efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at der i den førstkommande udgave af hæftet "Før session/Før værnepligt" under overskriften "KAN JEG KOMME SENERE PÅ SESSION?" vil blive tilføjet en oplysning om, at de oplysninger, som den

værnepligtige anfører i sin ansøgning, vil blive anvendt i forbindelse med sessionsmyndighedens behandling af ansøgningen om udsættelse.

Til den generelle vejledning, som er anført i de ovenfor nævnte to informationshæfter og i skemaet vedrørende resultatet af sessionen, bemærker Ombudsmanden, at det – for at den registrerede skal have mulighed for nærmere at få kendskab til sine rettigheder – ville være bedst stemmende med god forvaltningsskik og med forvaltningsmyndighedens almindelige vejledningspligt, jf. princippet i forvaltningslovens § 7, hvis en generel vejledning om registreredes rettigheder efter persondataloven indeholder en henvisning til lovgrundlaget for disse rettigheder.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig heri. I de førstkommande udgaver af de to informationshæfter, som udsendes primo januar 2004 (Session/Værnepligt) og medio februar 2004 (Før session/Før værnepligt) medtages en henvisning til lovgrundlaget. Tilsvarende henvisning medtages i det nævnte skema om sessionsresultatet.

Ombudsmanden anfører, at det må anses for en fejl, at statsamterne/Overpræsidiat ikke i sagerne om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3 (sagerne 21-30, 51-60 og 81-90) gav meddelelse til den registrerede om indsamlingen og behandlingen af CPR-oplysningerne.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig heri. I førstkommande udgave af hæftet "Før session/Før værnepligt" under overskriften "HVIS JEG ER FÆRING ELLER GRØNLÆNDER" vil der blive tilføjet, at sessionsmyndigheden i forbindelse med en ansøgning om fritagelse for værnepligt efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, vil sikre sig, at der foreligger oplysning om bopælsregistreringer i henholdsvis CPR (for værnepligtige, der er tilflyttet fra Grønland) og i Folkeregisteret under Færøernes Landsstyre (for værnepligtige, der er tilflyttet fra Færøerne). Der

henvises i øvrigt til ministeriets bemærkninger under afsnit 8.

7) Partshøring

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at i ingen af de 90 undersøgte sager er ansøgeren blevet partshørt, og at der ikke herved ses at være sket tilsidesættelse af bestemmelsen i forvaltningslovens § 19.

8) Sagsoplysning

Ombudsmanden peger på, at oplysningsgrundlaget for afgørelse af sager efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, vedrørende ansøgninger om fritagelse for værnepligt på baggrund af ophold på Færøerne afgøres på et – principielt – ringere oplysningsgrundlag end de tilsvarende sager vedrørende ophold i Grønland.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet deler denne opfattelse. Ministeriet vil udgive en revideret vejledning om behandling af sager efter værnepligtslovens § 1, stk. 3, til samtlige værnepligtsadministrerende statsamter og Overpræsidiets. Vejledningen vil indeholde krav om, at der i alle tilfælde skal foreligge oplysninger om bopælsregistreringer, jf. herved ministeriets bemærkninger under afsnit 6.

Det tilføjes, at det ved Indenrigs- og Sundhedsministeriets henvendelse til lovafdelingen i det færøske justitsministerium (Løg-málaráðið) er oplyst, at den færøske personoplysningslov ikke umiddelbart tillader, at der fra registeret udleveres oplysninger om bopælsregistreringer til myndigheder uden for Færøerne. Justitsministeriet har henvist til det færøske datatilsyn (Dátueftirlitið), hvortil Indenrigs- og Sundhedsministeriet har rettet henvendelse med en anmodning om, at der tilvejebringes hjemmel til, at oplysninger om bopælsregistreringer kan indhentes af de værnepligtsadministrerende statsamter og Overpræsidiets til brug for behandling af sager om fritagelse for værnepligt.

9) Tavshedspligt - indhentelse og videregivelse af oplysninger

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at der i intet tilfælde i de 90 undersøgte sager er anledning til at rejse spørgsmål om overtrædelse af reglerne om tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger.

10) Begrundelse mv.

Ombudsmanden peger i rapporten på en række sager, som enten ikke indeholder en henvisning til retsgrundlaget for afgørelser eller en mangelfuld henvisning. Det fremgår videre, at afgørelserne i meget høj grad er formuleret på baggrund af standardbreve udarbejdet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har påbegyndt en revidering af standardbrevene, som forventes afsluttet inden udgangen af november 2003.

11) Klagevejledning

Ombudsmanden peger på, at en række afgørelser truffet af Overpræsidiets og statsamterne ikke lever op til bestemmelserne i forvaltningslovens § 25.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig i, at der ikke i værnepligtsloven er hjemmel til at kræve, at en klager skal indsende sin klage gennem den myndighed, som har truffet afgørelsen i første instans.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har påbegyndt en revidering af de vejledende standardbrevs udformning, hvorefter den korrekte klagemyndigheds navn og adresse anføres (Indenrigs- og Sundhedsministeriet). I tilslutning hertil agter ministeriet at anføre, at klageren også har mulighed for – men ikke pligt til – at indsende klagen gennem den myndighed, der har truffet afgørelsen. Denne foranstaltning tjener navnlig det formål, at klagesagsbehandlingen tidsmæssigt kan forkortes og samtidig giver myndigheden lejlighed til at genoverveje afgørelsen.

12) Bekendtgørelse

Med hensyn til Ombudsmandens bemærkninger under dette afsnit, der vedrører brevkopier mv., skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet henvise til bemærkningerne under afsnit 15.

13) Sagsbehandlingstid mv.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at den gennemsnitlige tid, der gik fra sagens rejsning indtil statsamtet/Overpræsidi rettede henvendelse til den, der havde rejst sagen (13,4 dage), efter Ombudsmandens opfattelse ligger inden for det acceptable. Samtidig har Ombudsmanden givet udtryk for, at det anses for problematisk, at der i otte af de nævnte sager er gået næsten en måned fra sagens rejsning til statsamtets/Overpræsidiets henvendelse. Kun en enkelt sag (22), hvor sagsbehandlingstiden udgjorde knap 2½ måned, og hvor sagen må anses for ukompliceret, giver anledning til bemærkninger.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at det ikke giver Ombudsmanden anledning til kritik, at der ikke i nogen af de undersøgte sager er sket underretning til parten om, at sagen trak ud.

14) Vildfarelse, sjusk mv.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at ud over de mere væsentlige forhold, som fremgår af rapportens afsnit 11 om klagevejledning og afsnit 15 om brevkopier, har Ombudsmanden kun bemærket et enkelt og bagatelagtigt forhold (ulæseligt stempel).

15) Brevkopier

Ombudsmanden har bl.a. bemærket, at 46 af de 90 undersøgte sager ikke indeholder brevkopier, og der i 20 af de 44 undersøgte sager, som indeholder brevkopier, ikke fremgår underskriverens navn.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan hertil oplyse, at der i det elektroniske værne-

pligtssystem er integreret tre forskellige standardbreve, som alle vedrører sager om udsættelse med session efter værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27. Indholdet af disse tre breve giver i alle tilfælde ansøgeren medhold i ansøgningen. Imidlertid er systemet ikke indrettet til at bevare dokumentet i elektronisk form.

Erfaringerne har vist, at der ikke har været et administrativt behov for at bevare dokumentet. Der har således ikke været tale om aktindsigtsbegøring, klager eller andet, som har kunnet retfærdiggøre en bevarelse af dokumentet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er dog enig i, at der også for disse sagers vedkommende skal foreligge en autentisk brevkopi. Ministeriet har således indledt en undersøgelse af mulighederne for at indrette det elektroniske værnepligtssystem således, at det kan bevare og inden for en meget kort tidsfrist udskrive en autentisk kopi.

Samtlige værnepligtsadministrerende statsamter og Overpræsidi er d.d. anmodet om, at der med øjeblikkelig virkning skal gennemføres den ændring, at der skal udskrives og bevares en kopi af dokumentet. Denne ordning vil bestå, indtil der måtte være etableret et system, som kan bevare dokumentet i elektronisk form, og som kan udskrive en autentisk kopi.

I samme brev har Indenrigs- og Sundhedsministeriet understreget, at der i alle andre forvaltningsafgørelser skal bevares en kopi. Endvidere er det understreget, at en forvaltningsafgørelse skal være forsynet med udstedermyndighedens betegnelse og adresse samt være underskrevet, og at underskriften skal gentages med maskinskrift eller stempel. Desuden skal det fremgå af myndighedens brevkopi, hvem der har underskrevet brevet.

16) Den sproglige udformning af statsamternes/Overpræsidiets afgørelser og andre breve

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at ud fra de brevkopier og standard-

breve, som har indgået i undersøgelsen, er der ikke grundlag for at antage, at statsamtet/Overpræsidiets i almindelighed har problemer i relation til spørgsmålet om den sproglige udformning af breve og andre afgørelser.

Afsnit C. Hjemmelsspørgsmål

1) Indledning

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at Ombudsmanden i forbindelse med undersøgelsen ikke har kunnet konstatere, at statsamtterne/Overpræsidiets har truffet indholdsmæssigt ulovlige afgørelser.

2) Bemyndigelsesspørgsmål

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at således som sagerne er oplyst over for Ombudsmanden, har Ombudsmanden lagt til grund, at statsamtterne/Overpræsidiets afgørelser i de undersøgte sager har haft fornøden bemyndigelse.

3) Fortolkningsspørgsmål

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig Ombudsmandens opfattelse, hvorefter statsamtets/Overpræsidiets fortolkningsresultat i ingen af de undersøgte sager kan anses for forkert eller uholdbart, idet der dog i tre sager, hvor afgørelsens grundlag og

indhold ikke er dokumenteret, ikke har kunnet ske en efterprøvelse.

4) Skønsspørgsmål (kriterier og afvejning)

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at Ombudsmandens undersøgelse i intet tilfælde har vist, at statsamtet/Overpræsidiets har inddraget ulovlige kriterier, ikke har inddraget relevante lovlige kriterier eller har afvejet kriterier i strid med gældende ret.

5) Spørgsmål i relation til retsfølgen

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at der i ingen af de undersøgte sager er anledning til bemærkninger i relation til retsfølgen.

3. D. Prøvelse

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig Ombudsmandens oplysning om, at kun én afgørelse har været påklaget til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der ikke er genoptaget afgørelser, samt at der ikke har været indgivet klager til Ombudsmanden eller indbragt afgørelser for domstolene.

Med venlig hilsen

E. H. Petersen (sign.)

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

Folketingets Ombudsmand har ved brev af 18. september 2003 udbedt sig Statsamtet Sønderjyllands eventuelle bemærkninger til den foreløbige rapport vedrørende egen drift-projekt angående 90 værnepligtssager fra to statsamter og Overpræsidi.

I undersøgelsen indgår 30 sager fra hver af de tre myndigheder, herunder Statsamtet Sønderjylland med sagerne 01-30, vedrørende dels udsættelse med session, jf. værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27, dels fritagelse for værnepligt på grund af tilhørsforhold til Færøerne eller Grønland, jf. værnepligtslovens § 1, stk. 3.

Overordnet set kan Statsamtet Sønderjylland i alt væsentligt tiltræde den i udkastet indeholdte beskrivelse af dette retsområde og de undersøgte sager.

Statsamtet har noteret sig, at undersøgelsen ikke synes at vise, at der konkret i enkelte sager er begået alvorlige sagsbehandlingsfejl, eller at nogle af de undersøgte sager er afgjort med et urigtigt resultat. Ingen af de undersøgte afgørelser er påklaget.

I den forbindelse skal det fremhæves, at sessionen efter statsamtets opfattelse er et område, hvor der ekspederes et meget stort antal sager på en generelt både god og effektiv måde, og hvor de berørte borgere og involverede myndigheder meget sjældent finder anledning til at fremføre kritik.

De i udkastet beskrevne påtænkte henstillinger til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om ændring af regler, vejledninger, standardbreve m.v. har statsamtet ingen bemærkninger til.

...

Side 36 i udkastet angives, at Folketingets Ombudsmand påtænker en henstilling til statsamterne og Overpræsidi om sagsoplysning i sager om fritagelse for værnepligt

på grund af tilhørsforhold til Færøerne således, at der ud over de oplysninger, der foreligger i form af den pågældendes egen erklæring afgivet under strafansvar samt CPR-registerets udvisende, yderligere indhentes oplysninger fra folkeregisteret under Færøernes Landsstyre.

Statsamtet kan tiltræde, at indførelse af en sådan fremgangsmåde vil medføre et sikrere grundlag for afgørelsen af disse sager.

I udkastet anføres ligeledes på side 36 vedrørende sag 08, der angår udsættelse med session, at uddannelsens afslutningsdato er uafklaret, og at statsamtet ikke har søgt dette forhold afklaret, ligesom det ikke fremgår, hvilken afslutningsdato statsamtet har lagt til grund for den pågældende uddannelse, der begrundede udsættelsen af sessions-tidspunktet.

Hertil skal bemærkes, at der så vidt det nu kan konstateres er tale om, at den pågældende ansøger var i gang med en grunduddannelse på EUC, som skulle følges op af videre uddannelse på en læreplads. Ansøgeren havde imidlertid på ansøgningstidspunktet endnu ikke fået nogen læreplads, og tidspunktet for uddannelsens afslutning kunne derfor ikke oplyses.

Der er derfor i denne sag alene givet en foreløbig udsættelse i et halvt år (til næste session) med henblik på afklaring af spørgsmålet om uddannelsens varighed, jf. herved pkt. 3.1, stk. 2, i Indenrigsministeriets cirkulære nr. 156 af 15. oktober 1999 om udsættelse af tidspunktet for værnepligtiges møde for session og til aftjening af værnepligt.

Det er statsamtets opfattelse, at denne sag er oplyst tilstrækkeligt som grundlag for en foreløbig udsættelse, og at afgørelsen herom er korrekt.

På side 50 i udkastet påpeges, at der i sag

14 er omtale af klagemyndigheden som dels "Indenrigsministeriet", dels "Indenrigs- og Sundhedsministeriet".

Statsamtet er enig i, at dette er misvisende og derfor uheldigt. Det kan oplyses, at standardbrevet II-4 i forbindelse med en ændring er blevet ufuldstændigt kopieret ind på en enkelt medarbejders pc. Denne fejl er nu rettet.

På side 52 i udkastet anføres, at det bl.a. af *sagerne 06-10* ikke fremgår, hvornår statsamtet har skrevet til ansøgerne og herunder meddelt afgørelse i sagen.

For så vidt angår disse sager kan det oplyses, at de nævnte oplysninger om meddelelse af ansøgt udsættelse med tidspunktet for session rutinemæssigt indføres i Værnepligtssystemet VPS, i dettes tekstfelt.

Sagerne var imidlertid afsluttet på tidspunktet for fremsendelsen til Folketingets Ombudsmand, og som det fremgår af udkastets side 24, er VPS indrettet således, at oplysningerne i tekstfeltet ikke føres med, når en afsluttet sag overføres til arkivdelen i VPS.

Statsamtet finder således ikke grundlag for at antage, at disse sager ikke skulle være ekspederet i overensstemmelse med sædvanlig arbejdsgang. For så vidt angår spørgsmålet om eventuel ændring af arbejdsgangen, herunder med hensyn til brevkopier, henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse herom.

Med hensyn til sagsbehandlingstid konkluderes det i udkastet på side 56, at den gennemsnitlige tid, der gik fra sagens rejning, til statsamtet/Overpræsidiets rettede henvendelse til den, der havde rejst sagen (13,4 dage), findes at ligge inden for det acceptable.

For så vidt angår den samlede sagsbehandlingstid har *sag 22* givet anledning til bemærkninger. Sagsbehandlingstiden var her 69 dage.

Det anføres herom på side 57 i udkastet, at henset til at afgørelsen blev truffet uden

yderligere sagsbehandlingsskridt, sagens ringe kompleksitet samt den tid, der medgik til behandlingen af andre tilsvarende sager, må sagsbehandlingstiden anses for at nærme sig grænsen for det rimelige.

Statsamtet kan tiltræde denne betragtning, og det er i den forbindelse indskærpet over for medarbejderne, at det så vidt muligt skal undgås, at sagsbehandlingstiden i disse sager trækker så længe ud.

Det skal dog samtidig påpeges, at således som sessionsarbejdet helt overordnet er organiseret, vil der efter sagens natur være tale om en meget varierende sagsbehandlingstid i i øvrigt ensartede sager.

Dette skyldes, at der i forbindelse med udskrivningen arbejdes med sager for et halvt år ad gangen.

Ved begyndelsen af hvert halvår udsendes der således centralt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet vejledning og helbredsspørgehæfte på én gang til samtlige de mænd, der efter deres alder skal møde på session i det næstfølgende halvår.

Det er denne udsendelse, der er den umiddelbare anledning til, at der indgives ansøgninger om udsættelse med session og om fritagelse for værnepligt på grund af tilhørsforhold til Færøerne eller Grønland, og ansøgningerne indkommer derfor ikke kontinuerligt halvåret i gennem, men derimod i høj grad umiddelbart efter denne udsendelse og samtidig med et meget stort antal udfyldte helbredsspørgehæfter.

Dette forhold må i sig selv føre til en vis uensartethed med hensyn til sagsbehandlingstidens længde, men hertil kommer, at de medarbejdere, der skal behandle ansøgningerne, er de samme medarbejdere, som i samme periode forestår selve sessionsbehandlingen.

Det kan oplyses, at statsamtet fremover vil forsøge at tilrettelægge sessionen således, at der bliver lidt flere sessionsfri dage i det tidsrum, hvori helbredsspørgehæfter og ansøgninger erfaringsmæssigt indkommer.

Et sådant tiltag skønnes i nogen grad at kunne reducere udsvingene i sagsbehandlingstiden.

Med hensyn til det på side 62 i udkastet anførte om underskrift og om gengivelse af underskriverens navn på brevkopier skal det bemærkes, at det er indskærpet over for medarbejderne, at afslag ikke må underskrives "Sessionsmyndigheden", hvilket var sket i *sag 17*, og at underskriverens navn skal

fremgå af brevkopierne i sagen.

De konkrete sager, der indgår i undersøgelsen fra Statsamtet Sønderjylland, tilbagesendes vedlagt.

Med venlig hilsen

Torben Sørensen (sign.)
stiftamtmand

Bilag 4. Statsamtet Fyn, Sessionen, 30. oktober 2003

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

Under henvisning til Folketingets Ombudsmands skrivelse af 18. september 2003 (j. nr. 2003-1145-980) om egen drift-projekt har man anmodet Statsamtet Fyn om eventuelle bemærkninger til den foreløbige rapport vedrørende 30 sager fra Statsamtet Fyn.

De udvalgte sager er valgt efter kriterierne i værnepligtslovens § 13, stk. 4, jf. § 27 "udsættelse med sessionsmødet" samt sager efter værnepligtslovens § 1, stk. 3 om "fritagelse for værnepligtstjeneste på grund af tilhørsforhold til Færøerne eller Grønland".

Af den foreløbige rapport fremgår, at der ikke fra ombudsmandsinstitutionen er konstateret fejl eller mangler, der har ført til, at statsamtet har truffet forkerte afgørelser.

Det er ligeledes anført, at der ikke til Folketingets Ombudsmand er indgået klager over statsamtets sagsbehandling på de nævnte områder.

De i den foreløbige rapport nævnte kritikpunkter har givet statsamtet anledning til straks at indrette sin sagsbehandling efter de angivne retningslinier.

Statsamtet har noteret sig, at Folketingets Ombudsmand i sin foreløbige rapport vil henstille til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der sker en revision på en række punkter af de gældende retningslinier vedrørende sagsbehandling på sessionsområdet. Statsamtet er naturligvis indstillet på at følge de reviderede retningslinier, som må forventes som følge heraf.

Statsamtet tilbagesender hermed de konkrete sager, der har indgået i undersøgelsen.

Med venlig hilsen

Ninna Würtzen (sign.)
Stiftamtmand

Folketingets Ombudsmand
Gammel Torv 22
1457 København K

Folketingets Ombudsmand har med brev af 18. september 2003 tilsendt Overpræsidiat en foreløbig rapport om egen drift-projektet angående 90 værnepligtssager fra 2 statsamter og Overpræsidiat, idet ombudsmanden har udbedt sig Overpræsidiats eventuelle bemærkninger senest den 1. november 2003.

I denne anledning skal Overpræsidiat bemærke følgende:

Generelt finder Overpræsidiat, at der er tale om en grundig rapport, som viser *dels* – som der også er givet udtryk for i rapportudkastet – at der er tale om relativt ukomplicerede afgørelser inden for de to udvalgte sagsområder, *dels* at der i de godt 12.000 sager i 2002 alene har været én klage til Indenrigs- og Sundhedsministeriet (som stadfæstede afgørelsen), *dels* at sagerne indholdsmæssigt har været korrekt afgjort, og *dels* at nogle formelle sagsbehandlingsregler ikke eller kun delvist har været overholdt.

De to udvalgte sagsområder – henholdsvis fritagelse for værnepligt på grund af tilhørsforhold til Færøerne eller Grønland og udsættelse med session – er således kendetegnet ved, at der i vidt omfang er tale om et stort antal rutineprægede sager (i Overpræsidiat ca. 5.000 sager), der behandles på en enkel og smidig måde. Samtidig må det erkendes, at sagsbehandlingen, som det er påvist i rapportudkastet, på nogle væsentlige områder har været for enkel, især med hensyn til opbevaring af sagskopier eller sikring af tilsvarende dokumentationsmateriale.

På denne baggrund har Overpræsidiat ingen bemærkninger til de i rapportudkastet nævnte henstillinger til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om ændring af vejledninger, standardbreve, opbevaring af brevkopier m.v. Dette gælder således også henstillingen om sikring af, at notatpligten i henhold til of-

fentlighedsloven overholdes, idet dog bemærkes, at Overpræsidiat allerede i dag også benytter tekstfeltet i Værnepligtssystemet til sådanne notater.

Overpræsidiat er endvidere enig i, at sagsoplysningspraksis i sager angående fritagelse for værnepligt efter værnepligtlovens § 1, stk. 3, bør ændres for så vidt angår personer, som har opholdt sig på Færøerne (rapportudkastet side 36), og Overpræsidiat har nu taget initiativ hertil.

For så vidt angår gennemgangen af Overpræsidiats sager (61-90), der indgår i undersøgelsen, henvises til nedenstående bemærkninger, idet Overpræsidiat samtidig har noteret sig, at der ikke i de enkelte sager er påvist urigtige afgørelser, urigtige fortolkningsresultater eller alvorlige sagsbehandlingsfejl.

Overpræsidiat er således enig i, at begrundelsen for afgørelserne i de 8 sager, der er nævnt i rapportudkastet side 47 og 48, ikke opfylder kravene i forvaltningslovens § 24. Indtil standardskrivelserne ændres, jfr. ovenfor, vil Overpræsidiat sørge for, at der i alle afslag på ansøgninger om udsættelse af sessionen er en henvisning til retsreglerne. Endvidere vil det blive sikret, at der i alle afslag gives en fyldestgørende begrundelse for de væsentligste hovedhensyn, der har ført til afslaget på ansøgningen, samt en tilstrækkelig gengivelse af faktum.

I rapportudkastet, side 52-53, er det anført, at der i to af Overpræsidiats sager (76 og 79) er gået mere end 1 måned fra sagens start, til parten første gang har fået en henvendelse fra Overpræsidiat. Dette er ikke korrekt for så vidt angår sag 76, hvor sagsbehandlingstiden var 21 dage. I den anden sag 79 er der gået 48 dage, hvilket er beklageligt.

...

Overpræsidiets skal endvidere beklage, at det ikke i alle tilfælde er fremgået af brevkopien, hvem der har underskrevet brevet, jf. den omtalte sag i rapportudkastet side 62, hvor alene sagsbehandlerens initialer er anført.

Under henvisning til ombudsmandens anmodning herom tilbagesendes samtidig

de konkrete sager fra Overpræsidiets, der indgår i undersøgelsen.

Med venlig hilsen

Emil le Maire (sign.)
overpræsident

2. Undersøgelse af 75 revalideringssager fra 5 kommuner

(J.nr. 1997-3468-980)

1.	Undersøgelsens indhold og omfang.....	795
2.	Regelgrundlaget.....	795
	Revalideringsloven af 1960	795
	Bistandsloven (1976)	796
	Lov om aktiv socialpolitik.....	801
	Generel karakteristik af regelgrundlaget.....	806
3.	Generelle problemstillinger	807
	A) Partshøring mv.....	807
	B) Vejledningspligt	809
	C) Videregivelse og indhentelse af fortrolige oplysninger.....	810
	D) Notatpligt.....	815
	E) Klienter der flytter	817
4.	Svendborg Kommune	819
	a) Gennemgang af de enkelte sager	819
	b) Generelle spørgsmål	843
	c) Generelt om Svendborg Kommunes sager	847
5.	Holstebro Kommune.....	849
	a) Gennemgang af de enkelte sager	849
	b) Generelle spørgsmål	864
	c) Generelt om Holstebro Kommunes sager.....	866
6.	Ballerup Kommune	867
	a) Gennemgang af de enkelte sager	867
	b) Generelle spørgsmål	884
	c) Generelt om Ballerup Kommunes sager	887
7.	Silkeborg Kommune	887
	a) Gennemgang af de enkelte sager	887
	b) Generelle spørgsmål	903
	c) Generelt om Silkeborg Kommune.....	905
8.	Næstved Kommune.....	905
	a) Gennemgang af de enkelte sager	905
	b) Generelle spørgsmål	923
	c) Generelt om Næstved Kommune.....	926
9.	Samlet konklusion.....	926

1. Undersøgelsens indhold og omfang

Den 17. december 1997 skrev jeg til Svendborg, Silkeborg, Næstved, Ballerup og Holstebro kommuner og oplyste at jeg i medfør af § 17, stk. 2, i lov om Folketingets Ombudsmand havde besluttet at gennemføre en generel undersøgelse af sager om revalideringshjælp i henhold til den dagældende bistandslovs § 43, stk. 1 og 2. Min undersøgelse omfattede 75 sager.

Jeg oplyste at jeg ville koncentrere mig om kommunernes efterlevelse af generelle sagsbehandlingsregler, de specifikke sagsbehandlingsregler i den sociale lovgivning, kommunernes anvendelse og fortolkning af de relevante bestemmelser om tildeling og udmåling af revalideringshjælp samt de almindelige ulovbestemte retsgrundsætninger om skønsudøvelse og vilkårsfastsættelse.

Med henblik på at opnå en repræsentativ geografisk fordeling havde jeg besluttet at bede om sager fra 2 kommuner i Jylland, 2 på Sjælland og 1 på Fyn.

Formålet med undersøgelsen, oplyste jeg, var bl.a. at drage sammenligning mellem de enkelte kommuners efterlevelse af de juridiske krav til behandlingen af sagerne. Derfor havde jeg besluttet at udtage sager fra kommuner som størrelsesmæssigt ligner hinanden.

For at gøre sagsmængden så ensartet som muligt skulle de udvalgte sager være afgjort endeligt – enten i form af en bevillingsskrivelse eller ved helt eller delvist afslag på ansøgning om revalideringshjælp. For at opnå tidsmæssig ensartethed bad jeg om de seneste 15 afgjorte sager i perioden før 1. november 1997. Sager der var påklaget eller genoptaget, skulle ikke medtages.

Jeg modtog derpå 15 sager fra hver af de respektive kommuner. Den 31. maj 2001 sendte jeg foreløbige redegørelser vedrørende min gennemgang af sagerne fra henholdsvis Svendborg, Holstebro og Ballerup kommuner. Svendborg Kommune svarede i brev af 4. oktober 2001, Holstebro Kommune

svarede den 24. september 2001, og Ballerup Kommune svarede den 7. februar 2002.

Den 19. oktober 2001 sendte jeg foreløbige redegørelser vedrørende Næstved og Silkeborg Kommuner. Næstved Kommune svarede den 22. maj 2002, og Silkeborg Kommune svarede i brev af 13. maj 2002.

Den 31. maj 2003 sendte jeg en foreløbig rapport om undersøgelsen til de fem kommuner. Svendborg Kommune fremsatte den 16. februar 2004 bemærkninger til den foreløbige rapport. De øvrige kommuner har ikke haft bemærkninger.

2. Regelgrundlaget

Revalideringsloven af 1960

Den første samlede regulering af hjælp til revalidering vedtoges i 1960 (lov nr. 170 af 29. april 1960). Formålet med revalideringsloven var ifølge lovforslagsbemærkningerne bl.a.:

”I de senere år har gradvis nye socialpolitiske synspunkter vundet frem, der i højere grad lægger vægten på den aktive indsats for den enkelte borgers velfærd, ikke mindst hans erhvervsmæssige muligheder. For den socialpolitiske målsætning er det ikke længere nok at skabe økonomisk tryghed, men det offentliges sociale indsats må tage sigte på den enkeltes velfærd i videre betydning og hans mulighed for i videst muligt omfang at leve en normal tilværelse. Dette gælder navnlig personer, som har været udsat for færdsels- eller arbejdsulykker, men også personer, hvis handicap har overvejende sociale årsager.

Der vil her forskelligt fra situation til situation være behov for lægelig behandling, rådgivning af social art, bistand til løsning af erhvervsmæssige problemer, boligsmæssige problemer m.v. sideløbende med, at der sikres de pågældende en økonomisk støtte under forskellige former. Disse foranstaltninger kan betegnes som revalidering i videre forstand.

Denne udvikling har på spredte områder sat sig spor i lovgivningen, men kræver nu over en bred front at blive fulgt op i den sociale lovgivning og praksis."

(Folketingstidende 1959/60, tillæg A, spalte 811 ff).

Revalideringsbestemmelser af mere special art fandtes desuden i § 50, stk. 1, i lov om børne- og ungdomsforsorg, § 56, stk. 2, i forsorsloven, § 1, stk. 5, i mødrehjælpsloven og i § 15, stk. 5, i enkepensionsloven.

Bistandsloven (1976)

Ved bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976 ophævedes revalideringsloven og de øvrige revalideringsregler og erstattedes af bl.a. § 42 i bistandsloven. Bestemmelsen havde følgende indhold:

"§ 42. Når det må anses for påkrævet af hensyn til en persons mulighed for fremtidig at klare sig selv og sørge for sin familie, kan der ydes pågældende hjælp til uddannelse og erhvervsmæssig optræning eller omskoling i det omfang, der ikke kan ydes tilskud hertil af Statens Uddannelsesstøtte eller efter andre regler uden for den sociale lovgivning.

Stk. 2. Når der er truffet beslutning efter stk. 1, beregnes hjælpen efter reglerne i § 37. Dog udgør grundydelsen til unge under 23 år altid 2.579 kr. månedlig. Bestemmelserne i § 37, stk. 2, 4. pkt. og stk. 5, finder ikke anvendelse. Ud over grundydelsen, boligtillæg og børnetillæg kan der ydes hjælp til de særlige udgifter, der er en følge af uddannelsen eller handicappet.

..."

Socialministeriet udstedte den 26. juni 1987 vejledning nr. 101 om hjælp efter bistandslovens § 42. I pkt. 3 i vejledningen anførte ministeriet:

"3. Nogle persongrupper er i en så udsat eller truet helbredsmæssig og/eller social situation, at det må forudses, at der kan opstå behov for bistand, herunder for en revalideringsindsats med hjælp efter § 42.

Som eksempel på sådanne persongrupper kan nævnes:

- personer med fysiske eller psykiske handicap, både unge og voksne, herunder disses familier,
- enlige forsørgere, hvis problemer ofte kan være, at de befinder sig i en fastlåst social situation,
- unge med dårlige skolekundskaber,
- unge, der ikke er kommet i gang med uddannelse eller arbejde,
- personer, der har været uden arbejde igennem længere tid,
- personer med massive beskæftigelses- eller uddannelsesmæssige vanskeligheder,
- personer, der modtager sygedagpenge, og som ikke umiddelbart må antages at kunne vende tilbage til deres hidtidige arbejde,
- indvandrere og flygtninge,
- personer med misbrugsproblemer og/eller kriminalitet,
- personer, der i øvrigt lever under belastende sociale forhold."

I 1989 ophævedes § 42, og i stedet indsattes som § 43 følgende regel:

"§ 43. Når det må anses for påkrævet af hensyn til en persons mulighed for fremtidig at klare sig selv og sørge for sin familie, ydes der hjælp til uddannelse og erhvervsmæssig optræning eller omskoling, i det omfang der ikke ydes hjælp hertil efter reglerne i anden lovgivning.

Stk. 2. Når der er iværksat en revalidering i overensstemmelse med en forud fastlagt erhvervsplan, udbetales der en fast revalideringsydelse, der udgør 11.031 kr. månedligt. For personer under 25 år udgør den faste revalideringsydelse halvdelen af beløbet i første punktum, medmindre der foreligger særlige forhold. Ud over den faste revalideringsydelse kan der ydes hjælp til de særlige udgifter, der følger af uddannelsen eller handicappet. Revalidenden betaler dog transportudgifter på indtil 200 kr. pr. måned, når udgiften ikke er en følge af handicappet.

Stk. 3. Socialministeren fastsætter regler for, hvornår en erhvervsplan kan berettige til hjælp efter stk. 2, og for, hvornår unge under 25 år kan opnå revalideringsydelse efter stk. 2, 1. pkt.

Stk. 4. Den faste revalideringsydelse efter stk. 2 udbetales, til erhvervsplanen er gennemført. Ydes den faste revalideringsydelse til uddannelse, udbetales ydelsen i en periode, der svarer til den normerede uddannelsesetid. Den faste revalideringsydelse kan højst udbetales for en periode af 5 år. Kommunalbestyrelsen kan forlænge støtteperioden, hvis der foreligger særlige grunde herfor. Socialministeren fastsætter regler herom.

Stk. 5. Ret til den faste revalideringsydelse er betinget af, at erhvervsplanen følges. Udførelse af andet arbejde i en revalideringsperiode, herunder arbejde uden for normal arbejdstid, kan kun ske i kortvarige perioder med beskæftigelse, der kan anses for relevant eller forenelig med revalideringens gennemførelse. Socialministeren fastsætter regler om, i hvilket omfang arbejdsindtægter medfører fradrag i revalideringsydelsen.

Stk. 6. Der kan ydes hjælp til de særlige udgifter, der følger af en uddannelse eller en anden aktivitet, som er nødvendig eller hensigtsmæssig for at kunne tilrettelægge og iværksætte en revalidering i overensstemmelse med en fastlagt erhvervsplan, samt til dækning af de udgifter, der følger af et handicap. Revalidenden betaler dog transportudgifter på indtil 200 kr. pr. måned, når udgiften ikke er en følge af handicapet.

Stk. 7. Personer med nedsat erhvervsevne, jf. stk. 1, som under uddannelse, erhvervs-mæssig optræning eller omskoling modtager hjælp efter anden lovgivning til dækning af deres leveomkostninger, kan få særskilt hjælp til de særlige udgifter, der følger af uddannelsen eller handicapet. Revalidenden betaler dog transportudgifter på indtil 200 kr. pr. måned, når udgiften ikke er en følge af handicapet.

Stk. 8. Ved optræning eller oplæring på det almindelige arbejdsmarked kan hjælpen ydes som løn eller løntilskud, der fastsættes uanset stk. 2, 1. og 2. pkt. Herudover kan der ydes hjælp til nødvendige uddannelsesudgifter og handicapbetingede udgifter. Revalidenden betaler dog transportudgifter på indtil 200 kr. pr. måned, når udgiften ikke er en følge af handicapet.

Stk. 9. Der kan ydes hjælp til iværksættelse af selvstændig virksomhed, herunder anskaffelse af et motorkøretøj, der indgår som sædvanligt led i den pågældende virksomhed. Hjælpen kan ydes, hvis det er af afgørende betydning for en person med nedsat erhvervsevne, og hjælpen skønnes rimelig i forhold til den pågældendes økonomiske situation.

Stk. 10. Hjælp efter stk. 9 kan ydes som lån, når det findes rimeligt under hensyn til den pågældendes fremtidige erhvervsmuligheder. Socialministeren fastsætter nærmere regler herom."

(Lov nr. 853 af 20. december 1989).

I bemærkningerne til lovforslaget, hvorved § 43 indsattes, anførtes bl.a.:

"Inden for Socialministeriets lovområder er den erhvervsrettede revalidering af central betydning, fordi det er en af vejene til at gøre folk selvhjulpne og forhindre, at de bliver i det sociale system. Efter arbejdsskadeforsikringsloven har den arbejdsskadede ret til sygebehandling og genoptræning, herunder revalidering. Der er dog her hovedsagelig tale om helbredsmæssig revalidering, idet den skal tjene til at gøre det muligt at fastsætte en erhvervsevnetabsprocent. Efter dagpengeloven skal social- og sundhedsforvaltningen tage stilling til, om der er behov for sygebehandling eller revalidering, og i så fald sørge for, at behandling eller revalidering går i gang. Efter pensionsloven er det en betingelse for at få førtidspension, at erhvervsevnen er varigt nedsat, og at det ikke er muligt at iværksætte foranstaltninger, der mere varigt kan forbedre erhvervsevnen.

Revalidering skal i alle situationer iværksættes efter bistandslovens § 42, hvorefter der, når det anses for påkrævet af hensyn til en persons mulighed for at forsørge sig selv og sin familie, kan ydes hjælp til uddannelse, erhvervsmæssig optræning m.v. Den økonomiske hjælp under en revalidering ydes efter principperne i bistandslovens kontanthjælpsafsnit, det vil blandt andet sige, at reglerne om fradrag for indtægter også gælder.

I forbindelse med reformovervejelserne på såvel arbejdsskade- som dagpengeområdet har spørgsmålet om revalideringsmulighederne indtaget en central plads. Også på pensionsområdet er det fundet helt afgørende at forstærke revalideringsindsatsen, især over for yngre grupper, med henblik på at mindske tilgangen til førtidspensionssystemet. For at støtte bestræbelserne for at bremse udgiftsstigninger på disse områder er det nødvendigt at fremme den aktiverende indsats, der bl.a. ligger i at yde revalidering. I betænkningen om en ny dagpengeordning (Socialministeriet juni 1989) peges der imidlertid på en række barrierer i samspillet mellem sygedagpenge og den nuværende revalideringsydelse efter bistandsloven.

Barriererne for modtagere af sygedagpenge vedrører både de begrænsede muligheder for tidligt at iværksætte hensigtsmæssige aktiverende tiltag og det manglende økonomiske incitament til at gå i gang med en revalidering.

Mulighederne for at starte en revalideringsmæssig indsats så tidligt som muligt i forløbet hæmmes af, at der under dagpengeforløbet er begrænsede muligheder for sideløbende at iværksætte og betale erhvervsforberedende tiltag, medmindre man overgår til revalidering. Ved overgang til revalidering er der bedre muligheder for kommunen til at igangsætte og betale nødvendige aktiverende uddannelses- og erhvervsrettede tiltag, men til gengæld overgår dagpengeomtageren til revalideringshjælp, som ofte er på et lavere niveau.

Det økonomiske incitament begrænses ved, at revalideringshjælpen – i modsætning til dagpenge – ydes ud fra en samlet vurdering af familiens økonomi, altså som en behovbestemt forsørgelsesydelse, hvor også økonomiske forhold indgår og derfor i visse tilfælde på et betydeligt lavere niveau end dagpengeydelsen.

Det er et problem for alle, som får behov for hjælp til revalidering, at en ægtefælleindtægt skal fradrages fuldt ud, og at det kun er i begrænset omfang og til begrænset formål, man kan bevare en eventuel formue. Hertil kommer, at revalideringsydelsen ofte for en dels vedkommende er tilbagebetalingspligtig, f.eks. hvis der ydes hjælp til terminsydelse eller hvis halvdelen af hjælpen ydes som lån, som det er tilfældet ved visse videregående uddannelser.

En forstærket revalideringsindsats vil utvivlsomt kunne opnås ved at nedbryde nogle af de eksisterende barrierer. Dette kan gøres ved en fast ydelse på et niveau, der svarer til dagpengemaximum.

En stor del af de personer, der i dag modtager hjælp efter bistandslovens § 42, kommer fra kontanthjælp og ikke fra dagpenge-systemet. Niveaue for en fast indkomstafhængig bruttoydelse bør derfor i visse tilfælde tage udgangspunkt i et kontanthjælpsniveau, specielt når der er tale om unge uden tidligere erhvervsindtægt.

...

Til nr. 6

§ 43, stk. 1

Kriterierne for at få hjælp er de samme som efter den hidtidige bestemmelse i § 42, d.v.s. der skal være tale om personer med nedsat erhvervsevne. Hjælpen er fortsat subsidiær i forhold til hjælp efter anden lovgivning, forstået på den måde, at der kun kan ydes hjælp efter § 43, når andre støtteordninger ikke kan anvendes eller ikke er tilstrækkelige til at bringe den pågældende ind på eller tilbage til det almindelige arbejdsmarked.

§ 43, stk. 2

Den foreslåede faste revalideringsydelse på dagpengeniveau kan som nævnt under de almindelige bemærkninger kun ydes, når der er lagt en realistisk erhvervsplan. Ydelsen udbetales fra revalideringens iværksættelse. Det forudsættes, at den pågældende indtil iværksættelsen kan fortsætte på sit hidtidige forsørgelsesgrundlag, eksempelvis sygedagpenge eller kontanthjælp. Dette er i harmoni med dagpengeforslagets § 21, nr. 1, hvorefter sygedagpenge kan udbetales ud over 52 uger, når det må betragtes som overvejende sandsynligt, at revalidering vil blive iværksat. Revalideringsydelsen er A-skattepligtig og indkomstafhængig (jf. dog stk. 5 om arbejdsindtægt), herunder uafhængig af ægtefælles indkomstforhold.

Til unge under 23 år foreslås i 2. punktum en særlig ydelse, som er harmoniseret med uddannelsesydelse efter anden lovgivning, dog således, at der kan dispenseres herfra i særlige tilfælde. Ydelsen foreslås fastsat til et beløb, der svarer til det halve af den foreslåede faste revalideringsydelse efter 1. punktum, således at incitamentet til at påbegynde en revalidering bevares.

Kommunerne bør dog i særlige tilfælde kunne dispensere herfra, f.eks. hvis der er tale om personer, som gennem forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet har indrettet sig på et levestandardniveau på minimum det højeste dagpengebeløb eller personer med store forsørgerdgifter. Socialministeren fastsætter nærmere regler herom, jf. bemærkningerne til stk. 3.

Ydelsen skal ikke tilbagebetales, jf. almindelige bemærkninger. Hvis der er behov for hjælp til familien, ydes denne som hidtil efter de almindelige regler om kontanthjælp efter kapitel 9. Der vil også kunne ydes supplerende kontanthjælp til revalideringsydelsen, hvis en beregning efter § 37 giver grundlag for det. Ved hjælpens beregning fratrækkes revalideringsydelsen efter skatetræk. Som efter de gældende regler i § 42, stk. 2, kan der ydes skattefri hjælp til uddannelses-

udgifter og handicapbetingede udgifter, jf. 3. pkt. i stk. 2.

...

Til stk. 4

Det forudsættes, at erhvervsplanen gennemføres på så kort tid som muligt. Drejer det sig om uddannelser, hvor der er en normeret uddannelsestid, vil denne danne udgangspunkt. Støtte til længerevarende videregående uddannelser bør kun ydes, såfremt revalideringens interesser og evner i udpræget grad peger imod en sådan uddannelse, og omstændighederne i øvrigt taler herfor.

Der foreslås en varighedsbegrænsning på 5 år for ydelsen. Da sygdom eller sociale forhold kan påvirke revalideringsforløbet, er det nødvendigt at have en dispensationsadgang. Regler herom vil blive fastsat af socialministeren, herunder regler om i hvilket omfang der kan dispenseres for personer, der har påbegyndt en revalidering før lovens ikrafttræden, og som overgår til den faste revalideringsydelse, jf. bemærkningerne til § 3.

§ 43, stk. 5

Revalidering skal gennemføres på så kort tid som muligt og med størst muligt udbytte. Sideløbende arbejde samtidig med den faste revalideringsydelse er derfor som regel ikke foreneligt med revalideringen. Da det ikke kan udelukkes, at en vis praktisk erfaring, f.eks. i form af sommerferiejob eller andre kortvarige perioder med praktisk arbejde, kan have en gavnlig indflydelse på revalideringsforløbet, er der åbnet mulighed for kortvarige perioder med beskæftigelse.

Socialministeren fastsætter regler for, i hvilket omfang arbejdsindtægter skal fradrages i den faste revalideringsydelse.

§ 43, stk. 6

Uddannelsesudgifter og handicapbetingede udgifter kan afholdes i forbindelse med den egentlige revalidering, hvor forsørgelse består i den faste revalideringsydelse efter stk. 2, 1. og 2. pkt., men bør også kunne afholdes i den forberedende fase, hvor et tidligere forsørgelsesgrundlag bevares. Der tænkes her navnlig på kontanthjælp og sygedag-

penge. Efter dagpengeforslagets § 5, stk. 2, kan socialministeren fastsætte nærmere regler for adgangen til dagpenge ved deltagelse i erhvervsmæssig uddannelse af begrænset omfang.

Bestemmelsen indebærer endvidere, at flygtninge kan få dækket transportudgifter i forbindelse med deres deltagelse i danskundervisning."

Nærmere regler om den faste bruttorevalideringsydelse efter bistandslovens § 43 blev fastsat i bekendtgørelse nr. 517 af 2. juli 1990 (med senere ændringer). I bekendtgørelsen stod bl.a.:

"Kap. 1. Udbetaling af revalideringsydelsen, herunder til unge under 23 år

§ 1. Når der er iværksat en erhvervsmæssig revalidering efter en forud fastlagt erhvervsplan, jf. kapitel 2, udbetales en revalideringsydelse efter bistandslovens § 43, stk. 2, 1. pkt. ...

...

Stk. 2. Til personer, som under uddannelse, erhvervsmæssig optræning eller omskoling m.v. modtager støtte efter anden lovgivning, herunder stipendier og lån fra Statens Uddannelsesstøtte, til dækning af deres leveomkostninger, kan der ikke samtidig udbetales en revalideringsydelse efter stk. 1.

Stk. 3. Revalideringsydelsen kan ikke udbetales, når revalidering iværksættes efter § 43, stk. 8 eller stk. 10.

Stk. 4. Ved kortvarige afbrydelser i revalideringsforløbet herunder sygdomsperioder, der ikke har indvirkning på gennemførelsen af den fastlagte erhvervsplan, bevarer personen revalideringsydelsen uændret.

Kap. 2. Erhvervsplanen

§ 2. I samarbejde med revalidenden udarbejdes en realistisk erhvervsplan, der angiver mål, tidsrammer og indhold.

§ 3. Erhvervsplanen skal sigte mod en erhvervsmæssig placering på arbejdsmarkedet. Erhvervsplaner kan indeholde elementer som en faglig eller teoretisk uddannelse eller omskoling og nødvendig forberedende undervisning, kurser og praktisk og teore-

tisk indhold, arbejdspraktik og arbejdsprøvning på revalideringsinstitutioner eller på arbejdsmarkedet under hensyn til det individuelt fastsatte mål.

Stk. 2. Planen skal beskrive de enkelte elementer i forløbet. Den skal være realistisk med hensyn til revalidendens forudsætninger, evner og interesser, muligheder for optagelse på uddannelsesinstitution og endelig erhvervsmæssig placering.

Stk. 3. Erhvervsplanen skal gennemføres på så kort tid som muligt. Tidsrammen skal svare til den normerede uddannelsesetid og kan højst være 5 år, jf. dog kapitel 3.

Stk. 4. Planen kan revideres undervejs, hvis individuelle eller generelle betingelser for dens gennemførelse ændrer sig.

§ 4. Kommunalbestyrelsen skal følge revalideringsforløbet med henblik på at støtte gennemførelsen samt påse, at erhvervsplanen følges. Der skal mindst hvert halve år indhentes nødvendige oplysninger herom.

Kap. 3. Forlængelse af støtteperioden

§ 5. For personer med et svært handicap kan støtteperioden udgøre mere end 5 år, hvis de personlige forudsætninger, interesser og evner i udpræget grad taler for en længevarende videregående uddannelse.

§ 6. Støtteperioden kan forlænges i forhold til den normerede uddannelsesetid og i forhold til grænsen på 5 år for personer, der har et handicap eller helt specielle forhold, som bevirker, at den normerede uddannelsesetid i det enkelte tilfælde ikke er tilstrækkelig på grund af særlige behov. Det kan være ordblindhed, bevægehandicap, behov for tolkebistand eller sekretærhjælp m.v.

§ 7. Støtteperioden kan tilsvarende forlænges, hvis sygdom, pasning af syge eller handicappede børn, barsel eller særlige sociale forhold, midlertidigt forsinker gennemførelsen af erhvervsplanen.

§ 8. Reglerne i kapitel 3 gælder også for personer, der har påbegyndt en revalidering før 1. oktober 1990, og som overgår til revalideringsydelsen efter § 43, stk. 2.

Kap. 4. Fradrag for arbejdsindtægter

§ 9. Det er en betingelse for udbetaling af revalideringsydelsen, at den fastlagte erhvervsplan følges. Udførelse af andet arbejde i en revalideringsperiode, herunder arbejde uden for normal arbejdstid, kan kun ske i kortvarige perioder med beskæftigelse, der kan anses for relevant eller foreneligt med revalideringens gennemførelse.

Stk. 2. Personer, der modtager revalideringsydelsen efter § 43, stk. 2, kan have arbejdsindtægter på indtil 12.000 kr. pr. år før skat, uden at der sker fradrag i revalideringsydelsen.

Stk. 3. Arbejdsindtægter ud over 12.000 kr. pr. år før skat fradrages fuldt ud i revalideringsydelsen.

§ 10. Ved afgørelse af, hvilke arbejdsindtægter der skal modregnes, anvendes reglerne fastsat i henhold til lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring, § 58.

§ 11. Modtager revalidenden en løbende erhvervsevnetabsersatning efter arbejdsskadeforsikringsloven, skal den del af erhvervsevnetabsersatningen, som sammenlagt med revalideringsydelsen efter § 43, stk. 2, overstiger revalidendens hidtidige arbejdsindtægt, fratrækkes fuldt ud i revalideringsydelsen.

Stk. 2. Arbejdsskadestyrelsen skal have underretning om, at revalidering iværksættes."

Lov om aktiv socialpolitik

Bistandsloven blev ophævet med virkning fra 1. juli 1998. I stedet for § 43 gælder nu kapitel 6 om revalidering i lov om aktiv socialpolitik. Reglerne svarer i alt væsentligt til de regler der gjaldt indtil 1. juli 1998. Lovforslagsbemærkningerne til de nugældende regler har derfor en vis fortolkningsmæssig interesse for anvendelsen af § 43, ligesom praksis vedrørende de nugældende regler kan tjene som oplysning om hvorledes de regler der gjaldt da de undersøgte sager blev afgjort, burde anvendes. De nye regler har bl.a. følgende indhold:

"Kap. 6. Revalidering

§ 46. Revalidering er erhvervsrettede aktiviteter og økonomisk hjælp, der kan bidrage til, at en person med begrænsninger i arbejdsevnen fastholdes eller kommer ind på arbejdsmarkedet, således at den pågældendes mulighed for at forsørge sig selv og sin familie forbedres. En person, der er berettiget til sådan hjælp, kaldes en revalidend. Aktiviteter, som revalidenden gennemfører, før det erhvervsmæssige sigte er afklaret, kaldes forrevalidering. Det er aktiviteter med et erhvervsmodnende eller afklarende sigte for revalidenden.

Stk. 2. Kommunen giver tilbud om revalidering, når erhvervsrettede aktiviteter efter denne eller anden lovgivning ikke er tilstrækkelige til, at den pågældende kan klare sig selv.

Stk. 3. En revalidend har ret til revalidering uden hensyn til ægtefællens indtægts- og formueforhold.

§ 47. Kommunen tilrettelægger revalideringen i samarbejde med revalidenden således, at tilbudet er tilpasset den enkeltes forudsætninger.

Stk. 2. En revalidering kan bl.a. bestå af en eller flere af følgende aktiviteter:

- 1) Arbejdsprøvning
- 2) Erhvervsmodnende eller afklarende aktiviteter
- 3) Uddannelse
- 4) Optræning hos private eller offentlige arbejdsgivere
- 5) Hjælp til selvstændig virksomhed

Stk. 3. Økonomisk hjælp til revalidering kan omfatte

- 1) Revalideringsydelse efter § 52,
- 2) Helt eller delvis løntilskud efter § 62,
- 3) Særlig støtte efter §§ 63 og 64 og
- 4) Støtte til at etablere selvstændig virksomhed efter § 65.

Stk. 4. Revalidenden bevarer sit hidtidige forsørgelsesgrundlag under forrevalideringen.

...

Revalideringsperioden

§ 49. Kommunen skal tilrettelægge en revalidering, herunder en forrevalidering, således, at den kan gennemføres på så kort tid som muligt, og således at revalidendens behov tilgodeses. Kommunen kan højst planlægge, at revalidenden får revalideringsydelse i 5 år. Uddannelse, som indgår i en revalidering, forudsættes gennemført på den normerede uddannelsestid. Betingelserne for forlængelse af perioden, hvor revalidenden får revalideringsydelse, fremgår af § 56.

Stk. 2. Har revalidenden betydelige begrænsninger i arbejdsevnen, og taler revalidendens personlige forudsætninger, interesser og evner i udpræget grad for en længerevarende videregående uddannelse, kan kommunen planlægge en revalidering hvor revalidenden får revalideringsydelse i mere end 5 år.

Erhvervsplanen

§ 50. Kommunen udarbejder i samarbejde med revalidenden en erhvervsplan, når det erhvervsmæssige sigte er afklaret for den pågældende. Planen skal angive mål, tidsrammer og indhold.

Stk. 2. Erhvervsplanen kan indeholde et eller flere af følgende elementer:

- 1) Arbejdsprøvning
- 2) Optræning
- 3) Nødvendig forberedende undervisning
- 4) Kurser og projekter
- 5) Uddannelse

Stk. 3. Erhvervsplanen skal indeholde en beskrivelse af de enkelte elementer i forløbet. Planen skal være realistisk med hensyn til revalidendens forudsætninger, evner og interesser samt mulighed for optagelse på en uddannelse og for endelig erhvervsmæssig placering.

Stk. 4. Kommunen skal revidere erhvervsplanen, når individuelle eller generelle betingelser for at gennemføre den ændrer sig.

Hjælpen

§ 51. Kommunen giver revalidenden revalideringsydelse efter § 52, når der er iværksat

en revalidering i overensstemmelse med en fastlagt erhvervsplan.

...

§ 53. Revalidenden bevarer revalideringsydelsen ved kortvarige afbrydelser i revalideringsforløbet, der ikke har betydning for at gennemføre erhvervsplanen med hensyn til mål og indhold.

...

§ 55. Revalidenden bevarer revalideringsydelsen, når den pågældende har ret til fravær ved graviditet, barsel og adoption efter reglerne i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov mv.

Forlængelse af revalideringsperioden

§ 56. Kommunen kan i forhold til den fastsatte tid forlænge den periode, som revalidenden kan få revalideringsydelse i,

- 1) hvis revalidenden ikke kan gennemføre erhvervsplanen på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller andre helt specielle forhold, eller
- 2) hvis sygdom, pasning af syge børn eller børn med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, barsel, manglende pasningsmulighed af børn eller særlige sociale forhold midlertidigt forsinker revalidenden i at gennemføre erhvervsplanen.

Arbejde under revalidering

§ 57. Revalidenden må ikke have andet arbejde, når erhvervsplanen gennemføres. Kommunen kan dog tillade andet arbejde i begrænset omfang, hvis arbejdet kan forenes med erhvervsplanen.

Indtægter, der trækkes fra i revalideringsydelsen

§ 58. Kommunen nedsætter revalideringsydelsen med

- 1) det beløb efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag, som revalidenden får i praktik-, elev- eller lærlingeløn eller som løn under optræning, og
- 2) indtægter fra andet arbejde, dog kun hvis disse overstiger 12.000 kr. pr. år.

Stk. 2. Ved afgørelsen af, hvad der kan betragtes som arbejdsindtægter, anvendes de

regler, der er fastsat i medfør af § 58 i lov om arbejdsløshedsforsikring mv.

§ 59. Kommunen nedsætter revalideringsydelsen med indtægter fra løbende udbetalinger fra forsikringer og pensionsordninger, herunder løbende udbetaling af erhvervs-
evnetabserstatning efter lov om forsikring mod følger af arbejdsskade. Disse indtægter trækkes dog kun fra i det omfang, de sammenlagt med revalideringsydelsen overstiger revalidendens hidtidige arbejdsindtægter.

Stk. 2. Socialministeren fastsætter regler om, hvorledes hidtidige arbejdsindtægter opgøres og reguleres mv.”

I lovforslagsbemærkningerne anførtes bl.a.:

”Stk. 1 indeholder en definition af, hvad der forstås ved revalidering, herunder hvornår der er tale om forrevalidering, og beskriver sammen med stk. 2 kriterierne for at få hjælpen. Kriterierne er uændrede i forhold til bistandslovens § 43, stk. 1, bortset fra at begrebet nedsat erhvervsevne erstattes af arbejds-
evnekriteriet. Denne ændring er en følge af, at arbejds-
evnekriteriet bedre end erhvervs-
evnekriteriet dækker den vurdering, der skal foretages i forbindelse med revalidering. Betingelserne for at få støtte til revalidering er således, at der skal være tale om en person med begrænsninger i arbejdsevnen, hvor revalidering er nødvendig for, at den pågældende kan fastholde eller få arbejde og dermed forsørge sig selv helt eller delvist. Det erhvervsmæssige sigte med revalideringen kan foruden beskæftigelse på normale vilkår, herunder aftalebaserede skånejob, være skånejob med løntilskud efter kapitel 7.

Arbejdsevnen i erhverv kan være begrænset af fysiske, psykiske eller sociale grunde, ligesom erhvervsevnen efter gældende regler kan være nedsat af fysiske, psykiske eller sociale årsager. Grundelementerne i arbejds-
evnekriteriet og erhvervs-
evnekriteriet er de samme. Fx har enlige forsørgere, der er i en fastlåst social situation mulighed for støtte til revalidering som efter de gældende regler. Kommunen har som hidtil en pligt til at til-

byde revalidering, hvis tildelingsbetingelserne er opfyldt.”

(Bemærkninger til § 46).

”I stk. 1 fastslås det, at en revalidering, herunder en forrevalidering, skal tilrettelægges således, at den gennemføres på så kort tid som muligt, og således at revalidendens behov tilgodeses. Dette svarer til gældende praksis.

Det fremgår videre af stk. 1, at når kommunen tilrettelægger en revalidering, kan den højst planlægge med, at revalidenden kan få revalideringsydelse i 5 år. Uddannelse, der indgår i revalidering, skal forudsættes gennemført på den normerede tid. Disse regler svarer til bistandslovens § 43, stk. 4, og § 3, stk. 3, i revalideringsbekendtgørelsen.”

(Bemærkninger til § 49).

Socialministeriet har i vejledning af 5. marts 1998 om lov om aktiv socialpolitik, kapitel 6, gennemgået revalideringsreglerne. I vejledningen står bl.a.:

”231. Vurderingen af arbejdsevnen er således det centrale element for iværksættelsen og tilrettelæggelsen af revalideringen. Arbejds-
evnekriteriet tager udgangspunkt i personens evner og færdigheder. Det afgørende for vurderingen er, hvad den pågældende kan eller kan bringes til at kunne i modsætning til det hidtidige erhvervs-
evnekriterium, der mere var knyttet til en dokumentation for diagnose og sygdom. Dermed lægges op til, at vurderingen bliver fremadrettet med fokus på personens muligheder trods begrænsningerne i arbejdsevnen.

Ved at indføre arbejds-
evnekriteriet bliver arbejdsmetoden derfor anderledes. En arbejds-
beskrivelse er en grundlæggende del af arbejds-
evnekriteriet, hvor arbejdsfunktion og sygdomssymptomer er det centrale. Arbejds-
evnekriteriet kræver med andre ord, at de færdigheder, revalidenden har trods begrænsninger i arbejdsevnen, bliver omdrejningspunktet i sagen.

232. Begrænsninger i arbejdsevnen kan have mange forskellige årsager og hidrøre

fra fysiske, psykiske og/eller sociale faktorer. Uanset hvilke faktorer, der indgår, er det afgørende for vurderingen, hvorledes disse faktorer i det konkrete tilfælde påvirker arbejdsevnen. Der kan således ikke på forhånd angives bestemte faktorer, som i sig selv giver grundlag for revalidering.

233. Udover betingelsen om nedsat arbejdsevne er det en betingelse for at yde hjælp efter § 46, at der er en realistisk mulighed for, at denne hjælp vil kunne bringe pågældende ind i eller tilbage til en erhvervsmæssig tilværelse eller bidrage til en væsentlig forbedring af pågældendes erhvervsmæssige situation.

234. Det følger af § 46, stk. 2, at personer, hvis beskæftigelsesproblemer umiddelbart kan løses gennem deltagelse i erhvervsrettede aktiviteter efter anden lovgivning eller ved tilbud om aktivering efter § 16, ikke skal tilbydes revalidering.

Personer, der ønsker uddannelse, omskoling eller lignende, skal derfor som udgangspunkt bruge de almindelige uddannelses- og arbejdsmarkedsordninger.

I § 46, stk. 3, fastslås, at en revalidend har ret til revalidering uden hensyn til ægtefællens indtægts- og formueforhold.

235. Det er ikke muligt at udpege bestemte persongrupper for revalideringsindsatsen. Det afgørende er, om revalideringen er nødvendig for at give pågældende det løft, der skal til for at (gen)indtræde på arbejdsmarkedet. Kommunen må derfor foretage en samlet vurdering af den pågældendes og familiens helbredsmæssige og sociale situation, herunder uddannelsesniveau og tilknytning til arbejdsmarkedet.

Perspektivet i en revalidering vil ofte være mere langsigtet end i forhold til fx aktivering. Hvor perspektivet i en aktivering er en vedligeholdelse eller umiddelbar forbedring af pågældendes kvalifikationer eller en forbedring af pågældendes livskvalitet, er det et krav til revalideringen, at der er en realistisk mulighed for, at den revalideringsindsats, der ydes, vil føre frem til og er nødven-

dig for en bestemt erhvervsmæssig placering.

...

242. I erhvervsplanen fastlægger kommunen i samarbejde med revalidenden de aktiviteter, som skal indgå i revalideringen fra det tidspunkt, hvor det erhvervsmæssige sigte er afklaret. Planen angiver endvidere målet med revalideringen og de tidsmæssige rammer herfor.

Erhvervsplanen er et styringsredskab for revalideringen og skal derfor beskrive de elementer, der indgår i det planlagte forløb, og de forudsætninger, der knytter sig til gennemførelsen af forløbet. Desuden skal planen angive, hvilken erhvervsmæssig placering revalideringen sigter imod.

...

6.2.2. *Erhvervsmodnende eller afklarende aktiviteter*

244. Erhvervsmodnende og afklarende aktiviteter betegner de tilbud, kommunen kan give en revalidend i forrevalideringsfasen.

De aktiviteter, der kan foregå i denne fase, skal være erhvervsrettede og kan fx være arbejdsprøvning, ophold på daghøjskole, højskole eller produktionskole, erhvervsmodnende og erhvervsintroducerende kurser, jobindslningsprojekter, undervisning på 9.-10. klasse samt gymnasie- og HF-niveau m.v. og andre forberedende aktiviteter, der er nødvendige for at afklare revalideringsmulighederne, ligesom der kan foregå specielt støttende aktiviteter. Som eksempler på personer, der kan have sådanne særlige behov, kan nævnes sent udviklede og personer med hjerneskade.

Det afgørende er, at tilbudene har et konkret erhvervsmodnende og afklarende sigte i forhold til den enkelte revalidend. Det er derimod ikke afgørende, om tilbudet i sig selv har karakter af erhvervsmodnende og afklarende foranstaltning.

6.2.3. *Uddannelse*

245. Der er i princippet ingen begrænsninger i de typer af uddannelser, som kan indgå i et revalideringsforløb, ligesom det ikke er

et krav, at kurser og uddannelse er kompetencegivende.

Det afgørende er derimod, at det uddannelses tilbud, som kommunen giver som led i et revalideringsforløb, enten har et erhvervsmodnende eller afklarende sigte for revalidenden, og derfor kan indgå i en forrevalidering eller har et erhvervsmæssigt sigte for revalidenden, og derfor kan indgå i en erhvervsplan.

Som eksempler på uddannelser, der kan indgå i en revalidering, kan nævnes:

- Erhvervsforberedende skolegang og kurser, herunder HF, studenter- og andre forberedelseskurser.
- Efterskole- og højskoleophold.
- Faglige uddannelser.
- Kortere videregående uddannelser.
- Mellemlange og lange videregående uddannelser.
- Kurser etableret efter Arbejdsministeriets, Kulturministeriets eller Undervisningsministeriets regler.
- Kurser etableret af kommunen eller amtskommunen, jf. § 48.

De under 3)-5) nævnte uddannelser forudsætter, at det erhvervsmæssige sigte er afklaret og dermed, at der er lagt en erhvervsplan.

...

249. Kommunen skal tilrettelægge revalideringen i samarbejde med revalidenden således, at tilbudet er tilpasset den enkeltes forudsætninger, jf. § 47, stk. 1. Dette gælder også under forrevalideringen.

Ved beslutningen om at iværksætte revalidering og ved tilrettelæggelsen af forløbet indgår revalidendens erhvervsønske, hvis dette er realistisk og tilgodeser revalideringsformålet. Det er i det hele taget vigtigt, at revalidenden deltager aktivt i hele revalideringsforløbet og ved udarbejdelsen af erhvervsplanen.

...

250. Når det erhvervsmæssige sigte er afklaret, skal kommunen i samarbejde med revalidenden udarbejde en erhvervsplan, der

fastlægger formålet med revalideringen, de elementer, der indgår i forløbet og tidsrammerne for revalideringens gennemførelse samt andre forhold, der kan have betydning for gennemførelsen.

Planen skal være realistisk med hensyn til revalidendens forudsætninger, evner og interesser samt muligheder for optagelse på en uddannelse og for endelig erhvervsmæssig placering.

Erhvervsplanen kan indeholde et eller flere af de elementer, der nævnes i § 50, stk. 2,

- arbejdsprøvning
- optræning
- nødvendig forberedende undervisning
- kurser og projekter
- uddannelse.

Det afgørende for valget af aktivitet er, at den er et nødvendigt element for at realisere det konkrete erhvervsmæssige sigte, som det er beskrevet i planen.

...

253. Det gælder generelt, at kommunen skal tilrettelægge en revalidering, herunder en forrevalidering, således at den gennemføres på så kort tid som muligt. Dette hensyn skal dog afvejes i forhold til, at kommunen samtidig skal sørge for, at revalidendens behov tilgodeses. Det tidsmæssige perspektiv er således ikke en isoleret betingelse, men skal ses i forhold til, hvilke revalideringstilbud revalidenden i det enkelte tilfælde har brug for. I vurderingen indgår fx også revalidendens muligheder for at klare sig på arbejdsmarkedet på længere sigt efter endt revalidering.

Kommunen kan højst planlægge, at revalidenden får revalideringsydelse i 5 år, og uddannelse, som indgår i erhvervsplanen, forudsættes gennemført på den normerede uddannelsestid, jf. § 49.

254. Kommunen kan ved iværksættelsen planlægge en revalidering hvor revalidenden får revalideringsydelse i mere end 5 år, jf. § 49, stk. 2. Det forudsætter, at revalidenden har betydelige begrænsninger i arbejdsevnen, hvilket betyder, at pågældende i lig-

hed med de hidtil gældende regler er svært handicappet. Desuden skal revalidendens personlige forudsætninger, interesser og evner i udpræget grad tale for en længerevarende videregående uddannelse.

255. Perioden beregnes fra iværksættelsen af erhvervsplanen. Ferieperioder, hvor uddannelsesinstitutionen er lukket, og ferie under praktik-, elev- eller lærlingeforhold samt ferie i optræningsperioder indgår i revalideringsperioden.

...

256. Så længe revalidenden gennemfører revalideringen i overensstemmelse med erhvervsplanen, udbetaler kommunen revalideringsydelse. Kommunen har mulighed for at forlænge perioden, hvor revalidenden får revalideringsydelse og herunder også forlænge forløbet i forhold til den normerede uddannelsestid. Det vil være tilfældet, når der i forløbet opstår forsinkelser, som nævnt i § 56, og som typisk ikke kunne forudses ved tilrettelæggelsen af revalideringen.

Som eksempel kan nævnes, at det kan være forlængelsesgrund, at revalidenden har en svag uddannelsesmæssig baggrund, og et uddannelsesløft er nødvendigt for at bringe den pågældende tilbage til arbejdsmarkedet. I et sådant tilfælde kan der vise sig at være brug for længere tid end sædvanligt til at opfylde de adgangsgivende krav til en uddannelse. Forlængelse kan dog kun gives, når der foreligger helt specielle forhold.

..."

De undersøgte sager blev alle afgjort inden lov om aktiv socialpolitik trådte i kraft. Retsgrundlaget var således bistandslovens § 43. Da reglerne om revalidering i aktivloven i alt væsentligt er en videreførelse og uddybning af § 43 i bistandsloven, har undersøgelsen også relevans for de nugældende regler. Den indholdsmæssige sammenhæng gør det endvidere muligt at inddrage den nugældende lovgivning samt praksis vedrørende denne som støtteargumenter for fortolkningen af de dagældende regler. Fra 1. januar 2003 er sagsbehandlingsreglerne blevet æn-

dret idet spørgsmålet om hvorvidt ansøgerens arbejdsevne er nedsat, skal vurderes efter en særlig procedure og ved hjælp af en ressourceprofil, jf. bek. nr. 543 af 28. maj 2002 om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne.

Generel karakteristik af regelgrundlaget

Revalideringsreglerne – både bistandslovens og aktivlovens – overlader på to punkter kommunen en ganske bred skønsbeføjelse. Som det ses, er betingelserne for at få revalideringshjælp beskrevet meget bredt. Afgørelsen af om en ansøger hører til den støtteberettigede personkreds, beror på såvel sociale, arbejdsmæssige som helbredsmæssige forhold.

Afgørelsen af hvilken revalideringsforanstaltning der kan ydes hjælp til, er ligeledes kun vagt reguleret i de skrevne regler. Erhvervsplanen kan således udformes forholdsvist frit. Denne afgørelse beror på en bred vifte af hensyn, såsom ansøgerens revalideringsbehov, evner og interesser, arbejdsmarkedets behov samt ansøgerens helbredsmæssige forhold. Om den pågældende skal have virksomhedstræning, løntilskud eller hjælp til at få en uddannelse, er kun beskrevet i overordnede vendinger. Loven indeholder dog to håndfaste begrænsninger: Revalideringen skal overvejende foregå i Danmark og skal gennemføres så hurtigt som muligt.

På en række punkter har reglerne en udtømmende karakter. Det gælder f.eks. revalideringshjælpens størrelse, spørgsmål om fratræk for egne indtægter i hjælpen, visse spørgsmål om hjælpens ophør og tilbagebetaling.

I samme udstrækning de konkrete revalideringsafgørelser bygger på fag- og/eller sagkyndige vurderinger, er ombudsmanden begrænset i sin prøvelse.

Undersøgelsen er følgelig blevet koncentreret om hvorvidt de generelle forvaltningsretlige grundsætninger om skønsudøvelse er overholdt, om de almindelige eller specielle

sagsbehandlingsregler er overholdt, samt om de præcise dele af reglerne er blevet efterlevet.

3. Generelle problemstillinger

A) Partshøring mv.

Flere regler i den almindelige forvaltningsretlige lovgivning bestemmer at borgeren (parten) skal have mulighed for at øve indflydelse på forvaltningens oplysning af sagen samt på forvaltningens retlige vurdering af oplysningerne således som den udmønter sig i den afgørelse der træffes. Vigtigst i denne sammenhæng er forvaltningslovens § 19 som har følgende indhold:

”§ 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,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af op-

lysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller

- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.”

Af betydning er også reglerne i forvaltningslovens kapitel 4 om partens ret til på begæring at få indsigt i sagens dokumenter. Endvidere giver reglen i § 21 parten ret til at komme med en udtalelse. Fremsættelse af en sådan anmodning indebærer at forvaltningen normalt ikke kan træffe afgørelse i sagen førend parten har haft lejlighed til at udtale sig.

Også bestemmelsen i § 8 i forvaltningsloven om partens ret til under sagen at lade sig repræsentere ved en fuldmægtig eller lade sig bistå ved en bisidder, har karakter af en partsmedvirkenregel.

Bistandslovens § 43 og revalideringsbekendtgørelsen byggede endvidere på en klar forudsætning om at de sociale myndigheder skulle sørge for at inddrage parten løbende i en forhandling og dialog om afgørelsen om at tildele revalideringshjælp og om udformning af revalideringsplanen.

Ingen af de undersøgte sager har frembudt problemer med hensyn til partsaktindsigt, anmodning om at udtale sig eller repræsentation. I samtlige sager har der løbende været holdt møder med ansøgeren, og ansøgerne er således i alle sager i en vis udstrækning blevet taget med på råd. Ansøgerne har generelt medvirket ved sagens oplysning og på denne måde øvet indflydelse på forvaltningens sagsoplysning og afgørelse.

Der er imidlertid ikke i nogen af de undersøgte sager sket partshøring således som forvaltningslovens § 19, stk. 1, forudsætter det. En forklaring herpå – at dømme efter kommunernes svar på mine spørgsmål om årsagen til at der ikke er partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 – synes generelt at være at de pågældende kommu-

ner har betragtet den løbende kontakt med parten som tilstrækkelig i denne henseende. Der er derfor grund til nærmere at redegøre for hvorledes § 19, stk. 1, skal fortolkes.

Formålet med partshøring efter § 19, stk. 1, er at sikre at de oplysninger myndigheden har indhentet eller modtaget i forbindelse med sagsbehandlingen, bliver forelagt for parten til udtalelse. Det er således normalt udelukket at en myndighed træffer afgørelse uden at parten er bekendt med sagens eksistens. Forvaltningen må heller ikke bruge oplysninger der er ukendte for parten, eller som parten ikke ved at myndigheden besidder. Det der skal forelægges, er sagens faktuelle oplysninger – ikke myndighedens (foreløbige) vurdering af sagens retlige problemstillinger. Partshøringspligten omfatter alle væsentlige oplysninger og kan gennemføres mundtligt eller skriftligt beroende på sagens eller situationens karakter.

Partshøring efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, består med andre ord i at sagens faktiske oplysningsgrundlag forelægges for parten med henblik på at parten udtaler sig om det. Det er således det indsamlede oplysningsgrundlag parten skal inviteres til at udtale sig om. At parten har tilkendegivet sin opfattelse af hvorledes sagen bør falde ud, og har haft lejlighed til at argumentere herfor, er ikke altid tilstrækkeligt til at imødekomme hans ret til partshøring.

Typisk vil forelæggelsen skulle ske umiddelbart før myndigheden er parat til at træffe afgørelse. I de fleste tilfælde – men ikke altid – vil forelæggelsen skulle ske skriftligt. Parten skal have en betænkningstid til at udfærdige sit svar. Fristen skal være rimelig, dvs. afpasset efter hvor indviklede og omfattende de foreliggende oplysninger er, hvor alvorlige afgørelser der er tale om, samt om parten har brug for at inddrage en repræsentant i sagen.

Ifølge § 19, stk. 1, gælder pligten til partshøring "faktiske oplysninger" som er af væsentlig betydning, og som er til ugunst for parten. Partshøringspligten gælder kun op-

lysninger som ikke er parten "bekendt", dvs. oplysninger som parten ikke er klar over indgår i myndighedens sag.

I revalideringssager er oplysninger der belyser ansøgerens helbredsforhold, sociale forhold og uddannelsesmæssige baggrund, dvs. oplysninger om hvorledes borgerens situation ser ud, omfattet af partshøringspligten. Udefrakommende vurderinger, såsom speciallægeerklæringer, meddelelse om arbejdsprøvningsresultater osv., skal ligeledes til partshøring.

Myndighedernes egne vurderinger af forholdene, herunder lægekonsulenters vejledende udtalelse om hvorledes de lægelige erklæringer skal forstås, har ikke karakter af faktuelle oplysninger og er derfor ikke omfattet af partshøringspligten. Det samme gælder myndighedernes interne overvejelser om hvorvidt pågældende er berettiget til hjælp og i givet fald til hvilken revalideringsplan.

I en sag gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 421, har jeg givet udtryk for at ville være bedst stemmende med princippet i retssikkerhedslovens § 4 og forarbejderne hertil at gøre borgerne bekendt med indholdet af lægekonsulentudtalelser forud for en afgørelse. Denne opfattelse bygger således på retlige forhold der er indtrådt på et senere tidspunkt end de undersøgte sager, og opfattelsen er derfor ikke blevet lagt til grund i forbindelse med undersøgelsen.

Uvæsentlige oplysninger er ikke undergivet partshøringspligt. I sager som revalideringssager hvor vurderingerne typisk bygger på et sammensat og mangesidet oplysningsgrundlag, er det ofte svært at adskille oplysninger som er uden betydning for bedømmelsen, fra de væsentlige oplysninger. Typisk vil indhentelsen af oplysninger koncentrere sig om det der erfaringsmæssigt bliver udslagsgivende i den foreliggende sags-type, og det er derfor sjældent at oplysninger kan holdes uden for partshøring med henvisning til at de er uvæsentlige.

Om en oplysning er til ugunst eller til gunst for parten, kan være vanskeligt at vurdere på forhånd. Formålet med § 19 – at forebygge at myndigheden lægger urigtige oplysninger til grund eller misforstår oplysningerne – tilsiger at bedømmelsen af om en oplysning er til gunst for borgeren, foretages når myndigheden modtager oplysningen. I mange af de undersøgte sager er partshøring, efter det oplyste, blevet undladt fordi ansøgningen er blevet imødekommet. Betragtningen har været at i disse tilfælde har oplysningerne ikke været til ugunst for pågældende. Jeg har ved min bedømmelse af de enkelte sager lagt til grund at partshøring i disse tilfælde ikke har været påkrævet.

Det stemmer imidlertid efter min mening bedre med det overordnede formål med § 19 at anlægge bedømmelsen ved modtagelsen af oplysningerne. Derved sikres det at parten kan gøre opmærksom på det hvis de modtagne oplysninger er ukorrekte, ufuldstændige eller indbyrdes modstridende. Desuden er der – ved at vente med at vurdere partshøringspligten indtil afgørelsen er blevet truffet (internt) – en risiko for at der ikke partshøres selv om borgeren kun får delvis medhold, f.eks. fordi ansøgerens uddannelsesønsker ikke imødekommes, mens den øvrige del af afgørelsen er til gunst for parten. I et sådant tilfælde er afgørelsen delvis bebyrdende, og i hvert fald nogle oplysninger må have været til ugunst for parten. Hvis kommunen venter indtil sagen er afgjort internt, med at vurdere om der skal partshøres, er der endelig en risiko for at sagen trækker unødigt ud.

Partshøringspligten gælder i sager hvor der træffes afgørelse. I revalideringssager er udfaldet af revalideringssagen – afslag på eller imødekommelse af en ansøgning – en afgørelse. En række delbeslutninger er imidlertid også afgørelser i forvaltningslovens forstand, f.eks. afgørelser om at inddrage/standse hjælp og om at give eller afslå aktindsigt.

I ingen af de undersøgte sager er der partshørt i overensstemmelse med det foranstående. I de sager hvor ansøgningen er blevet imødekommet, har fejlen ikke været væsentlig idet den manglende partshøring ikke har givet sig udslag i en byrdefuld afgørelse. I de sager hvor der helt eller delvis er givet afslag, kan den manglende partshøring have påvirket afgørelsens udfald. I mangel af konkrete holdpunkter herfor kan det ikke anses at den manglende partshøring har været uvæsentlig. Disse afgørelser er således efter den almindelige forvaltningsretlige ugyldighedslære ugyldige.

Med virkning fra 1. januar 2003 er partshøringspligten i revalideringssager blevet skærpet (i pensionslovens § 19 og i bekendtgørelse nr. 543 af 28. maj 2002 om arbejdsevne metode mv., § 7, stk. 8). Efter disse regler skal der fremover partshøres, ikke alene over sagens faktiske omstændigheder, men også over kommunens vurdering af de tilvejebragte oplysninger. Forvaltningslovens § 19 gælder fortsat ved siden af de nye regler som ikke dækker alle de situationer § 19 omfatter.

Erfaringerne fra denne undersøgelse viser at der er behov for at partshøringsreglerne indarbejdes systematisk i de daglige sagsbehandlingsrutiner. Der er grund til at formode at ikrafttrædelsen af nye og videregående regler på dette område vil øge dette behov en del.

B) Vejledningspligt

Bistandslovens §§ 28-30 indeholdt følgende regler:

”§ 28. Kommunalbestyrelsen kan tilbyde enlige og familier vederlagsfri løbende vejledning og rådgivning og er forpligtet til ved opsøgende virksomhed at rette sådant tilbud til enhver, som må antages at trænge hertil. Målet for vejledningsarbejdet er at hjælpe de pågældende over øjeblikkelige vanskeligheder og på længere sigt sætte dem i stand til at løse opstående problemer ved egen hjælp. Vejledningen kan ydes alene eller i forbin-

delse med anden hjælp eller bistand. Rådgivning og vejledning skal kunne ydes anonymt og som et åbent tilbud til enhver, herunder børn og unge, som alene søger rådgivning og vejledning.

§ 29. I vejledningsarbejdet skal anvendes personer, der i kraft af deres uddannelse eller tidligere virksomhed har særlige forudsætninger for arbejdet. Til støtte for vejlederne stiller amtskommunen i fornødent omfang sagkyndige til rådighed og påtager sig i specielle tilfælde selv vejledningsarbejdet.

...

§ 30. Hvor kommunalbestyrelsen eller revaliderings- og pensionsnævnet skønner, at ydelse af støtte efter afsnit III med henblik på at tilvejebringe, bevare eller forbedre en persons erhvervsmuligheder kan komme på tale, søger kommunalbestyrelsen (nævnet) vejledning hos den offentlige arbejdsformidling. Nærmere regler herom fastsættes af socialministeren efter forhandling med arbejdsministeren og vedkommende kommunale organisationer.

..."

Forvaltningslovens § 7 har følgende indhold:

"§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

..."

Det følger af de citerede regler at den kommunale forvaltning havde (har) pligt til at yde vejledning når en borger henvender sig og anmoder herom. Derudover forudsattes det i bistandslovens §§ 28 og 29 at en kommune på eget initiativ efter behov tilbyder vejledning i forbindelse med at kommunen yder anden bistand. Regler om vejledning findes nu i kapitel 3 i lov om aktiv socialpolitik samt i kapitel 13 i lov om social service.

Reglerne indeholder ikke en præcis afgrænsning af hvad der forstås ved vejledning og rådgivning. Af bistandslovens § 30, stk. 1, ses at kommunerne i revalideringssager

forudsættes at sørge for at der ydes en særlig indsats. I den forbindelse er det tydeligt forudsat at kommunerne sørger for at der er den fornødne erhvervs- og arbejdsmarkedsmæssige sagkundskab til rådighed for den pågældende borger. For denne opfattelse taler yderligere at der i § 43, stk. 3, og i revalideringsbekendtgørelsen er detaljerede regler som pålagde kommunen at yde en aktiv indsats i denne henseende.

Det er vanskeligt præcist at angive vejledningspligtens indhold og omfang. Det kan dog med sikkerhed konstateres at kommunen er forpligtet til at tilvejebringe og formidle relevant information om uddannelsesmæssige, erhvervsmæssige og arbejdsmarkedsmæssige forhold. Hvor langt vejledningen i det enkelte tilfælde skal gå herudover, beror på en konkret vurdering.

For denne vurdering får det særskilt betydning om der har manifesteret sig et særligt behov hos ansøgeren for at få kommunens bistand til erhvervsplanens virkeliggørelse. Et sådant behov kan bl.a. vise sig ved at ansøgeren beder om hjælp, samt i tilfælde hvor der opstår problemer for ansøgeren med at realisere planen.

Efter min mening er det ikke foreneligt med den beskrevne vejledningspligt at følge den faste praksis helt at overlade det til ansøgeren selv at finde det relevante uddannelsessted. At kommunen ikke selv er udbyder af et uddannelses tilbud, kan efter min mening ikke fritage kommunen for i en vis udstrækning at hjælpe en klient med at skabe kontakt til andre uddannelsessteder.

C) Videregivelse og indhentelse af fortrolige oplysninger

Forvaltningslovens §§ 27-29 indeholder følgende bestemmelser:

"§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jfr. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmelig-

holde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed,
- 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller
- 7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

Stk. 2. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1.

Stk. 3. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

Stk. 4. Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 2, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 3, finder straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.

§ 28. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan dog ske, når

- 1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,
- 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
- 3) videregivelse sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller
- 4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

Stk. 3. Andre fortrolige oplysninger må ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

Stk. 4. Samtykke efter stk. 2, nr. 1, skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger der må videregives, til hvem oplysninger må videregives og til hvilket formål. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor.

Stk. 5. Samtykke efter stk. 2, nr. 1, bortfalder senest et år efter det er givet.

Stk. 6. Lokale administrative organer, som ved lov er tillagt en selvstændig kompetence, anses som en selvstændig myndighed efter stk. 1 og 3.

§ 29. I sager, der rejses ved ansøgning, må oplysninger om ansøgerens rent private forhold ikke indhentes fra andre dele af forvalt-

ningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) ansøgeren har givet samtykke hertil,
- 2) andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, eller
- 3) særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes."

Bistandslovens § 17 indeholdt følgende bestemmelse:

"§ 17. Den myndighed, der behandler en sag efter denne lov, kan pålægge den, der søger bistand, at medvirke til sagens oplysning, herunder ved at lade sig undersøge af en læge eller indlægge til observation og behandling. Vedkommende myndighed kan endvidere afkræve andre, der har kendskab til forholdene, oplysninger, som må anses for nødvendige for sagen, herunder indhentede sygehusjournaler eller udskrifter heraf. Oplysninger om økonomiske forhold kan i elektronisk form indhentes fra andre offentlige myndigheder samt arbejdsløshedskasser. Endvidere kan vedkommende myndighed forlange optaget retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018."

Som det ses, forbyder § 28 at fortrolige oplysninger videregives til andre forvaltningsmyndigheder. Bestemmelsen tager ikke stilling til om oplysningerne kan udveksles internt hos samme forvaltningsmyndighed, eller om der må videregives oplysninger til private virksomheder eller til enkeltpersoner. Om en sådan videregivelse er lovlig, beror på straffelovens § 152 som indeholder følgende regel:

"§ 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. 2. Straffen kan stige til fængsel indtil 2 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at

skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller der i øvrigt foreligger særlig skærpende omstændigheder.

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."

Indhentelse af rent private oplysninger om ansøgeren i en sag der rejses ved ansøgning, er ifølge forvaltningslovens § 29 forbudt for så vidt oplysningerne indhentes fra andre forvaltningsmyndigheder eller fra andre dele af den forvaltningsmyndighed der indhenter oplysningerne. Indhentelse af rent private oplysninger fra private sagkyndige, virksomheder eller enkeltpersoner er ikke omfattet af § 29 og næppe heller af straffelovens § 152. Efter min mening følger det imidlertid af god forvaltningsskik at en myndighed så vidt muligt undlader at rekvirere rent private oplysninger fra private uden at myndigheden forinden har forsøgt at indhente samtykke fra ansøgeren.

Generelt kan kommunen være fritaget for at efterleve reglerne hvis der efter loven er oplysningspligt. Dog tilsiger god forvaltningsskik at samtykke forsøges indhentet også i disse tilfælde.

Med virkning fra 1. juli 2003 er der i retssikkerhedsloven indsat følgende regler:

"Sagens oplysning m.v.

§ 10. Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.

§ 11. Myndigheden kan anmode personer, der søger om eller får hjælp, om

- 1) at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til, og
- 2) at lade sig undersøge hos en læge eller blive indlagt til observation og behandling som led i sagsbehandlingen.

Stk. 2. Personer, der får hjælp, har pligt til at oplyse om ændringer, der kan have betydning for hjælpen.

§ 11 a. Myndigheden kan efter forudgående samtykke fra den, der søger om eller får hjælp, forlange, at andre offentlige myndigheder, uddannelsesinstitutioner, sygehuse, læger, psykologer, autoriserede sundhedspersoner i øvrigt og personer, der handler på disses ansvar, arbejdsløsheds-kasser, pengeinstitutter, arbejdsgivere og private, der udfører opgaver for det offentlige, giver oplysninger om den pågældende, der er nødvendige for at behandle sagen. Dette gælder også oplysninger om en persons rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, ligesom myndigheden kan indhente lægejournaler, sygehusjournaler eller udskrifter heraf. Myndigheden kan forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018, hvis oplysningerne ikke videregives.

Stk. 2. Myndigheden kan uden samtykke til brug for behandlingen af en enkelt sag eller til brug for generel kontrol kræve oplysninger om økonomiske forhold om den, der ansøger om eller får hjælp, og dennes ægtefælle, fra andre offentlige myndigheder samt fra arbejdsløsheds-kasser. Oplysningerne kan indhentes, selv om den person, som oplysningerne vedrører, ikke bor i den kommune eller amtskommune, som indhenter oplysningerne.

Stk. 3. Ved klage til det sociale nævn eller Den Sociale Ankestyrelse og ved behandlingen af sager i Den Sociale Sikringsstyrelse kan samtykke til at indhente oplysninger efter § 11 a, stk. 1, indhentes ved, at borgeren i den skriftlige bekræftelse af, at en klage er modtaget, bliver gjort opmærksom på, hvilke typer af oplysninger det kan blive nødvendigt at indhente, og får en frist til eventuelt at gøre indsigelse imod dette.

§ 11 b. Hvis borgeren ikke medvirker, jf. § 11, stk. 1, nr. 1 og 2, eller ikke giver samtykke til, at myndigheden kan indhente oplysninger, jf. § 11 a, stk. 1, skal myndigheden

behandle sagen om hjælp på det foreliggende grundlag, medmindre oplysningerne kan indhentes uden samtykke, jf. § 11 a, stk. 2, og § 11 c.

§ 11 c. Hvis det er nødvendigt for sagens behandling, kan kravet om samtykke efter § 11 a, stk. 1 og 3, fraviges i sager om

- 1) særlig støtte til børn og unge efter kapitel 8 i lov om social service, hvor myndighederne kan påbegynde en sag eller træffe afgørelse uden forældrenes samtykke,
- 2) førtidspension, hvor myndigheden kan påbegynde en sag eller træffe afgørelse i en sag, uden at den pågældende person selv har rettet henvendelse herom, jf. § 17, stk. 2, i lov om social pension,
- 3) frakendelse af førtidspension tilkendt efter de fra 1. januar 2003 gældende regler og nedsættelse eller frakendelse af pension tilkendt efter de indtil den 1. januar 2003 gældende regler, jf. lov om social pension, og
- 4) tilbagebetaling af sociale ydelser.

Stk. 2. Hvis det er nødvendigt for behandlingen af en sag efter stk. 1, nr. 1, kan myndigheden desuden uden samtykke anmode private, der har kendskab til forholdene, om at give oplysninger, der er nødvendige for at behandle sagen. Myndigheden skal ved anmodningen gøre opmærksom på, at den adspurgte ikke er forpligtet til at svare.

Stk. 3. I sager efter stk. 1, nr. 1, kan myndigheden uden samtykke forlange oplysninger efter § 11 a, stk. 1, og indhente oplysninger efter § 11 c, stk. 2, om personer, der er part i sagen, samt om forældremyndighedsindehaverens samlever eller ægtefælle.

Stk. 4. Myndigheden skal uanset adgangen til at indhente oplysninger uden samtykke, jf. stk. 1-3, forsøge at få samtykke til at indhente oplysningerne.

...

Anden udveksling af oplysninger

§ 12 c. Til brug for tilrettelæggelsen af omsorgsopgaver m.v. efter kapitel 14 i lov om social service, lov om forebyggende hjemmebesøg til ældre m.v. og lov om hjemmesy-

geplejerskeordninger samt til brug for opfølgning af sager efter § 24 i lov om dagpenge ved sygdom og fødsel kan kommuner og sygehuse udveksle oplysninger om indlæggelse på og udskrivning fra sygehuse af borgere i kommunen. Udvekslingen kan ske automatisk og uden borgerens samtykke.”

Som det ses, er der tale om en tydeliggørelse og udbygning af retsstillingen som den var da de undersøgte sager blev behandlet.

I de undersøgte sager er nogle videregivelsessituationer gået igen flere gange. Kommunerne har *indhentet* rent private oplysninger om ansøgerne fra privatpraktiserende læger, speciallæger og hospitaler. Indhentelse af oplysninger fra offentlige hospitaler har krævet samtykke fra ansøgeren i henhold til § 29, bortset fra de tilfælde hvor indhentelsen har kunnet ske gennem pålæg i medfør af bistandslovens § 17. Som anført følger det af god forvaltningsskik at en kommune så vidt muligt indhenter samtykke fra ansøgeren inden denne beføjelse bliver benyttet.

I en del tilfælde har kommunen *videregivet* oplysninger til Arbejdsskadestyrelsen til SU-styrelsen, til en uddannelsesinstitution eller til en anden kommune.

Arbejdsskadeforsikringslovens § 21, stk. 2, hjemler kommunerne ret til at videregive rent private oplysninger til Arbejdsskadestyrelsen. Det forudsættes dog at styrelsen har fremsat anmodning om at få oplysningerne, og reglen gælder kun for så vidt styrelsen skønner at oplysningerne er relevante for arbejdsskadesagen.

For revalidender der modtog løbende erhvervsevnetabserstatning, skulle der ifølge revalideringsbekendtgørelsens § 11, stk. 1, ske et vist fratræk i bruttorevalideringsydelsen. I disse tilfælde skulle Arbejdsskadestyrelsen have underretning om at revalidering iværksættes, jf. § 11, stk. 2, i revalideringsbekendtgørelsen.

Bistandsloven indeholdt ikke regler om udlevering af oplysninger, hverken til uddannelsesstedet eller til SU-styrelsen. Kommunerne var dog i medfør af bistandslovens

§ 45 og revalideringsbekendtgørelsens § 11 forpligtede til at kontrollere og følge med i om den fastlagte erhvervsplan blev fulgt. I den udstrækning en videregivelse af oplysninger var påkrævet for at kommunen udøvede denne kontrol, var den berettiget – også uden samtykke, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4.

SU-styrelsen kunne (kan) ifølge lov om statens uddannelsesstøtte, § 39, indhente oplysninger hos offentlige myndigheder der er nødvendige for at beregne SU-støtte. Styrelsen kunne (kan) endvidere videregive oplysninger til uddannelsesinstitutionen om den uddannelsessøgende hvis de vil være nødvendige ved administration og tildeling af uddannelsesstøtte og ved uddannelsesinstitutionens vejledning om tilbagebetaling af uddannelsesstøtte. Ifølge SU-bekendtgørelsens § 67, stk. 3, ”stiller andre offentlige myndigheder” oplysninger til rådighed for styrelsen om uddannelsessøgende når oplysningerne er nødvendige for beregning af SU-støtten og for tilbagebetaling.

Der er således, som det ses, hjemmel for at en kommune efter anmodning udleverer visse oplysninger om revalidenden til brug for SU-styrelsen, samt for at styrelsen videregiver visse oplysninger til uddannelsesinstitutionen. Videregivelsen forudsætter dog at styrelsen har anmodet om oplysninger, og videregivelsen omfatter kun de oplysninger der er nødvendige.

Reglerne giver ikke hjemmel til at der sker en generel udlevering af akterne fra en revalideringssag til SU-styrelsen eller uddannelsesinstitutionen, heller ikke i de tilfælde hvor udlevering af visse oplysninger er lovlig.

I de tilfælde hvor der ikke er særlig hjemmel for udlevering af sagsakter, vil udlevering være lovlig for så vidt betingelsen i forvaltningslovens § 28 er opfyldt. Normalt kræves der til en sådan udlevering samtykke fra den pågældende revalidend.

D) Notatpligt

Der gælder en almindelig ulovbestemt retsgrundsætning om at alle væsentlige forhold og ekspeditioner i en sag skal fremgå af sagen og akterne. Myndigheden skal på denne måde sikre sig overblik over sagen, dokumentation over for kontrolinstanser for sagens forløb samt give borgeren mulighed for gennem aktindsigt at få indblik i sagens forløb.

I en vis udstrækning er den almindelige notatpligt blevet lovfæstet. Offentlighedslovens § 6 indeholder følgende bestemmelse:

”§ 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.

...”

Socialministeriet har endvidere fastsat regler om journalføring i bekendtgørelse om regnskabsaflæggelse og statsrefusion. I den dagældende bekendtgørelse (nr. 927 af 2. december 1993) fastsattes bl.a. følgende:

”§ 2. Samtlige aktstykker vedrørende personer, der henvender sig om ydelser, skal journaliseres, jf. §§ 10 og 11, og opbevares i personnummerorden i særlige omslag med angivelse af klientens navn og personnummer.

...

Stk. 2. Straks ved en persons første henvendelse om ydelser (ved ’sagsetableringen’), og forinden ydelser udbetales, skal de nedenfor i § 3 nævnte oplysninger og dokumentation for deres rigtighed tilvejebringes, således at der på forhånd skabes sikkerhed for, at pågældende ikke modtager uforenelige ydelser fra flere systemer. Det er af retssikkerhedsmæssige grunde vigtigt, at der gives ansøgere klar besked om kommunernes

øgede muligheder for at indhente oplysninger, herunder også samtlige data fra forskellige myndigheder m.v. Ydelsesansøgerne skal derfor allerede ved første henvendelse have klar besked om, at de kan blive kontrolleret ved, at der kan indhentes oplysninger, herunder i elektronisk form, fra skattemyndighederne og andre offentlige myndigheder samt arbejdsløsheds-kasser. Herudover skal borgernes oplysningspligt indskærpes, jf. de enkelte loves bestemmelser herom.

Stk. 3. I tidligere etablerede personsager skal tilsvarende information gives til de pågældende ved sagsopfølgning.

§ 3. Af de enkelte sager skal umiddelbart fremgå klientens statsborgerforhold, bopæl og civilstand, hvilke børn klienten har samt henvisningsnummer for evt. ægtefælle og/eller børn. Hvor klientens indtægts- og formueforhold er af betydning for tildeling og/eller udmåling af en ydelse, skal såvel den anvendte beregningsmetode som indtægts- og formueforholdene fremgå af sagen. Dette gælder også ved ændringer af tildeling og/eller udmåling. Oplysningerne skal i videst muligt omfang være dokumenterede i sagen.

- 1) Dokumentationen kan f.eks. bestå i erklæringer/attester fra folkeregistre, skatteforvaltninger, andre myndigheder, skoler og tidligere arbejdsgivere, samt i kopier af årsopgørelser, regnskaber, lønsedler, kontoudtog o.lign.
- 2) Oplysninger, der på tidspunktet for revisionens kontrol er umiddelbart tilgængelige i forvaltningen via elektroniske medier, betragtes som tilstrækkeligt dokumenteret, hvis det af journalen fremgår, på hvilke tidspunkter de forskellige oplysninger er udsøgt. Dette omfatter således folkeregisteroplysninger, visse skatteoplysninger og oplysninger, der tjener til sikring af, at der ikke samtidig oppebæres uforenelige ydelser.
- 3) Hvis nævnte dokumentation undtagelsesvis ikke foreligger, bør årsagen hertil fremgå af sagen.

Endvidere skal fremgå, hvilken fremgangsmåde der har været anvendt, samt hvilke oplysninger og erklæringer der er indhentet, jf. nærmere stk. 2-5 og §§ 4-6.

Stk. 2. For hver enkelt afgørelse skal det af sagen fremgå, på hvilket faktisk og retligt grundlag afgørelsen er truffet. I tilfælde, hvor afgørelsen helt eller delvis beror på et skøn, skal grundlaget herfor være angivet. Det skal herunder anføres, om adgangen til at indhente oplysninger om økonomiske forhold, jf. lov nr. 387 af 13. juni 1990 ('kontrolloven') fra andre offentlige myndigheder samt arbejdsløshedskasser har været benyttet.

Stk. 3. Der skal til stadighed være etableret betryggende og hensigtsmæssige forretningsgange og sagsbehandling for udbetaling af sociale ydelser, herunder for de anvendte edb-systemer. De opstillede retningslinjer for dokumentations- og kvalitetskontrol, herunder med hensyn til personmæssig adskillelse, skal efterleves fuldt ud.

Stk. 4. De enkelte sager skal indeholde oplysning om de ændringer i pågældendes eller familiens forhold, som har betinget hjælpen (ydelsen) samt oplysning om, hvorvidt hjælp er ydet med tilbagebetalingspligt, og om tilbagebetalingspligtig hjælp er ydet efter de særlige regler herom.

Stk. 5. I sager om social pension, delpension, dagpenge, kommunal aktivering og kontanthjælp angives særligt, hvornår fremtagelse sker med henblik på en fornyet vurdering af økonomiske eller andre forhold samt oplysning om grundlaget for og resultatet af en foretaget vurdering. Der skal med jævne mellemrum ske fremtagelse af de enkelte sager for at sikre, at udgifter til statsrefusion ikke stiger på grund af manglende sagsopfølgning. I sager om kontanthjælp skal der som forudsætning for statsrefusion ske en opfølgning med højst 3 måneders mellemrum. Der henvises i øvrigt til bestemmelserne om sagsopfølgning i lov om social bistand, lov om social pension, lov om delpen-

sion, lov om kommunal aktivering og lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel.

Stk. 6. Hvor en ydelse er tilkendt eller ændret på et grundlag, som afviger fra de normale regler, skal der anføres særlig bemærkning herom.

§ 4. I mere omfattende sager (typisk sager med flere ydelses-/foranstaltningstyper) skal foreligge en samlet oversigt i kronologisk rækkefølge over henvendelser, ydelser og afslag i et regnskabsår (summerisk datooversigt).

§ 5. I det hele skal for hver enkelt type sagssekspeditioner umiddelbart foreligge såvel de i vedkommende lov- og cirkulærebestemmelser specielt krævede oplysninger og erklæringer som de oplysninger m.v., der i øvrigt må betragtes som en forudsætning for, at afgørelse kan træffes.

§ 6. Til supplerung af den i § 8, stk. 2, jf. § 9, stk. 2, nævnte opgørelse, der til enhver tid skal kunne foretages over de ydelser, som er tildelt en bestemt person (familie), er det nødvendigt, at det i sagen også er angivet, om der eventuelt er ydet bistand af anden art end kontante ydelser, f.eks. hjælpemidler, institutionsophold og aftaler med kreditorer om henstand, for at familiens forhold lettere kan bedømmes ud fra et helhedssynspunkt."

Det følger af de omhandlede regler at det af sagen skal fremgå hvilke afgørelser der er truffet, deres indhold, om og på hvilken måde afgørelsen bliver ændret, samt de faktiske oplysninger der dannede grundlag for afgørelserne. De retlige overvejelser kommunen har gjort sig i forbindelse med de trufne afgørelser, skal ligeledes fremgå. Hvis der er ydet vejledning til borgeren, skal indholdet af denne i hvert fald i hovedtræk fremgå af sagen.

Indhentelse og videregivelse af oplysninger fra og til andre myndigheder bør ligeledes fremgå af sagen. Hvis der er udvekslet rent private oplysninger, bør det endvidere fremgå om det er sket med samtykke. Den begrundelse der er givet i forbindelse med

skriftlige eller mundtlige afgørelser, skal ligeledes fremgå.

Dokumentationen for de forhold der er nævnt ovenfor, kan bestå enten i tilførsler til den journal der løbende føres om hver enkelt klient, eller i form af kopi af breve hvoraf samme oplysninger fremgår.

E) Klienter der flytter

Flere af de undersøgte sager drejede sig om borgere som en kommune tilkendte revalideringshjælp, og som dernæst flyttede til en anden kommune. I dette tilfælde opstår det spørgsmål om den tidligere kommunes afgørelse er formelt bindende for tilflytningskommunen.

Jeg har stillet spørgsmål om problemstillingen til flere af de undersøgte kommuner og modtaget forskellige svar på hvorledes kommunen har opfattet retstilstanden. Der ses ikke at være udtrykkelige regler, hverken i den dagældende eller i den nugældende sociale lovgivning herom.

§ 10 i bistandsloven bestemte at pligten til at yde bistand påhvilede "opholdskommunen" som samtidig forudsattes at have den stedlige kompetence til at træffe afgørelse om tildeling af ydelsen efter loven. § 11 i bistandsloven indeholdt følgende regel:

"§ 11. Opholdskommunen kan kræve sin del af udgifterne til bistand refunderet af en tidligere opholdskommune,

1) når pågældende ved medvirken fra en anden kommune eller offentlig myndighed er optaget i institution eller pleje i kommunen, herunder i eget hjem med dækning af merudgifter ved omfattende plejeforanstaltninger efter § 48, stk. 4, eller i bofællesskab efter § 68.

..."

Bestemmelsen blev i praksis fortolket således at refusionspligten efter § 11 gjaldt tilfælde hvor en kommune ved at træffe afgørelse om revalideringshjælp medvirkede til at pågældende borger blev optaget på en uddan-

nesinstitution og i den forbindelse flyttede til en anden kommune.

Kompetence til at træffe afgørelse i forhold til tilflyttede revalidender tilkom utvivlsomt tilflytningskommunen fra det tidspunkt hvor borgeren tog ophold her, jf. § 10. Adgangen for opholdskommunen til at kræve refusion hos den fraflyttede kommune synes at bygge på en forudsætning om at tilflytningskommunen i en vis udstrækning var nødsaget til at videreføre den erhvervsplan som var blevet lagt af fraflytningskommunen.

Bestemmelsen gjaldt dog kun de tilfælde hvor det som et led i revalideringsafgørelsen var nødvendigt for borgeren at flytte, samt kun i de tilfælde hvor vedkommende blev optaget på skole eller en anden undervisningsinstitution. Uden for disse tilfælde kan det ikke anses for forudsat i loven at tilflytningskommunen var bundet af fraflytningskommunens afgørelse.

Efter min mening stemte det bedst overens med § 10 i bistandsloven at antage at det henhørte under tilflytningskommunen at afgøre om pågældende opfyldte betingelserne for at modtage revalideringshjælp, samt om den erhvervsplan der var lagt af fraflytningskommunen, skulle realiseres. Hensynet til borgerens indretning på den afgørelse fraflytningskommunen havde truffet, sammenholdt med at en videreførelse af afgørelsen i mange tilfælde ville kunne kræves refunderet efter § 11, måtte dog føre til at tilflytningskommunen kun under særlige omstændigheder var berettiget til at fravige den allerede lagte plan. En sådan afgørelse kunne f.eks. komme på tale hvis forholdene ændrede sig væsentligt, eller hvis afgørelsen viste sig at have fået et ulovligt indhold og derfor også ville have berettiget fraflytningskommunen til at tilbagekalde afgørelsen over for borgeren.

Socialministeriet har i vejledning om aktivloven (vejledning nr. 39 af 5. marts 1998), pkt. 258 og 259, med henblik på den nugældende retstilstand skrevet følgende:

”258. Den kommune, som revalidenden opholder sig i, har pligt til at give hjælp. Dette følger af § 9, stk. 1, i retssikkerhedsloven. Dette gælder også under en revalidering, hvor revalidenden under forløbet flytter til en anden kommune. Hvis en revalidend og dennes familie flytter til en anden kommune end den kommune, der har bevilget hjælpen til revalidering, går forpligtelsen til at yde bistand videre til den nye opholdskommune.

Sker flytningen i forrevalideringsforløbet, hvor det erhvervsmæssige sigte endnu ikke er afklaret, er det tilflytningskommunen, der træffer afgørelse om det videre revalideringsforløb.

Er der inden flytningen fastlagt en erhvervsplan, dvs. at der fra en tidligere opholdskommune er givet et bindende tilsagn om at give hjælp til erhvervsplanen, kan tilflytningskommunen ikke ændre den fastlagte erhvervsplan, medmindre der ved flytningen er sket individuelle eller generelle ændringer i revalidendens muligheder for at gennemføre planen.

259. Hverken aktivloven eller retssikkerhedsloven indeholder regler om, at den aktuelle opholdskommune kan kræve sin del af udgifterne refunderet af en tidligere opholdskommune, dvs. at der ikke er regler om mellemkommunal refusion for udgifter efter aktivloven, heller ikke for revalideringsydelsen.”

Ministeriet lægger som det ses, til grund at det principielt tilkommer tilflytningskommunen at træffe afgørelse om hjælp. Ved denne afgørelse er tilflytningskommunen bundet af at borgeren kan have indrettet sig på en begunstigende afgørelse fra fraflytningskommunen. Derfor får det betydning om flytningen sker under en forrevalidering eller på et tidspunkt hvor fraflytningskommunen har fastlagt en erhvervsplan som borgeren er i færd med at realisere.

I modsætning til bilstandsloven indeholder aktivloven ikke en regel der sikrer tilflytningskommunen ret til refusion af udgifter der udspringer af en fraflytningskommunes

(begunstigende) afgørelse. Denne forskel kan dog efter min mening ikke tillægges en så væsentlig betydning at det kan begrunde en antagelse om at tilflytningskommunen (efter de nugældende regler) formelt skulle være bundet af fraflytningskommunens afgørelse.

Blandt de undersøgte kommuner er der bred enighed om at en tilflytningskommune ikke (altid) er bundet. Der synes dog at være nogen uenighed med hensyn til muligheden for at tilflytningskommunen kan fravige fraflytningskommunens afgørelse.

Som anført ovenfor må det antages at tilflytningskommunen over for tilflyttere der er blevet tildelt revalideringshjælp af en anden kommune, er berettiget og forpligtet til at træffe en selvstændig afgørelse om hjælpens fastsættelse. Ved denne afgørelse er kommunen forpligtet til at lægge væsentlig vægt på i hvilken udstrækning borgeren har indrettet sig på fraflytningskommunens afgørelse. Det kommer derfor i betragtning om der er lagt en erhvervsplan, om planen har været gældende nogen tid, om borgeren har fulgt planen, om der er indtruffet ændringer i ansøgerens forhold af relevans for erhvervsplanen, om borgeren selv ønsker ændringer, om erhvervsplanen er udfærdiget med forbehold, samt om fraflytningskommunens afgørelse må anses for at have fået et ulovligt indhold. I praksis vil tilflytningskommunen være bundet til at tilslutte sig den afgørelse fraflytningskommunen har truffet, medmindre der kan påvises tungtvæjende grunde til at træffe en anden afgørelse. Tilflytningskommunen vil være berettiget til at ændre afgørelsen til skade for borgeren i samme udstrækning som fraflytningskommunen selv ville være det. Navnlig hvis fraflytningskommunens afgørelse er ny og ikke har øvet indflydelse på borgerens adfærd, vil tilflytningskommunen dog være friere stillet end fraflytningskommunen selv.

4. Svendborg Kommune

Den 31. maj 2001 sendte jeg en foreløbig redegørelse til Svendborg Kommune hvori jeg beskrev de 15 sager jeg havde modtaget fra kommunen. Jeg bad endvidere kommunen om at besvare spørgsmål i tilslutning til de enkelte sager samt om at svare på nogle generelle spørgsmål sagerne gav mig anledning til at rejse. I det følgende gengives mine spørgsmål i de enkelte sager, kommunens svar samt ombudsmandens udtalelse:

a) Gennemgang af de enkelte sager

Sag nr. 1

"Kvinde, født den (...), indgav ansøgning om revalideringsydelse den 2. september 1997 og fik bevilget revalideringsydelse ved meddelelse af 28. oktober 1997. Ansøgningen gjaldt hf og dernæst uddannelse som advokatsekretær med et revalideringsforløb på 5 år.

Kvinden var enlig forsørger til to børn hvoraf det ene var stærkt handicappet.

Ansøgeren ses ikke selv at have haft helbredsproblemer. Tildelingen skete således på socialt grundlag.

I april 1998 søgte ansøgeren om en ændring så uddannelsen ændredes fra advokatsekretær til juralog. Ansøgningen blev afslået i brev af 5. maj 1998. Afslaget havde følgende indhold: '... der meddeles afslag på ansøgning om jurastudiet iht. bistandslovens § 43, stk. 2, idet uddannelsen som advokatsekretær med et maksimumsforløb på 5 år må anses for at kompensere dig fuldt ud'.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Der ses ikke at være givet en tilstrækkelig begrundelse for afslaget af 5. maj 1998, jf. forvaltningslovens § 24. De hensyn der talte imod at ændre uddannelsen, er ikke angivet. At ansøgeren er 'kompenseret fuldt ud', giver ingen forklaring således som retsreglerne (dagældende bistandslovs § 43) var formuleret.

2. Der ligger i sagen et 'uddannelsesprogram' fra Advokatsekretærernes Grund- og Erhvervsuddannelse, v/Erhvervs-Juridisk Uddannelsescenter ApS. Det ser ud som om dette program samt ansøgerens egne oplysninger under en samtale den 25. marts 1998 udgjorde grundlaget for kommunens afgørelse af hvilken uddannelse der kunne gives hjælp til. I journalen bemærker sagsbehandleren at juraloguddannelsen vil være et 'supplement' til advokatsekretæruddannelsen som helt klart vil forbedre hendes chancer for at få læreplads, men det anses dog ikke for en absolut nødvendighed i forhold til at kunne opnå læreplads da studiet så burde være anderledes. Såvel det faktiske som det retlige grundlag for afgørelsen virker uklart. Kommunen bedes uddybe det."

Kommunen svarede i en redegørelse af 4. oktober 2001 således:

"Spørgsmål 1:

Der meddeles afslag på juralogstudiet, som pågældende vil tage som fjernstudie og supplement til advokatsekretæruddannelsen.

Begrundelsen er, at pågældende er kompenseret fuldt ud.

Pågældende anses for at være kompenseret – ud fra sit handicap – med henblik på, at hun med advokatsekretæruddannelsen alene efterfølgende ville kunne forbedre sine chancer på arbejdsmarkedet med henblik på at opnå beskæftigelse og herved kunne forsørge sig selv og sin familie.

Socialforvaltningen er enig i, at begrundelsen ikke har været fyldestgørende.

Spørgsmål 2:

I journalnotat og samtale den 25.03.1997 er der tale om sagsbehandlerens overvejelser i forbindelse med pågældendes ansøgning, som herefter uddybes ved indstilling den 17.04.1998.

Formulering omkring studiet burde dog være anderledes.

Det der menes er, at HG på Svendborg Handelsskole bør opkvalificere en person

fuldt ud med henblik på at gå ud og søge en læreplads efterfølgende, hvorfor juralogstudiet ikke anses for en nødvendighed for at opnå disse kvalifikationer.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Svendborg Kommune lægger i sit svar til grund at § 43 kan fortolkes således at ansøgere med mindre helbredsmæssige problemer har en tilsvarende begrænset ret til at gennemgå en længerevarende uddannelse.

Hverken lovens ordlyd eller forarbejder giver grundlag for den begrænsning som kommunens afgørelse bygger på. Denne begrænsning har derimod støtte i administrativ praksis. Se også kapitel 7, 1. sag, 2. spørgsmål.

Ad 2

I brevet til ansøgeren burde kommunen have forklaret at kommunens afgørelse hvilede på det såkaldte 'kompensationsprincip', at dette princip havde støtte i administrativ praksis, samt hvad princippet gik ud på. Kommunen burde også have anført hvorpå kommunen støttede at ansøgerens sociale handicap ikke var af en sådan karakter at kommunen anså hende for berettiget til at få hjælp til juraloguddannelsen. Jeg er således enig med kommunen i at begrundelsen ikke var fyldestgørende. Den forklaring der ifølge journalen blev givet hende, svarede ikke til det kommunen nu har oplyst mig om baggrunden for afgørelsen. Brevet burde også have indeholdt en henvisning til det relevante retsgrundlag. Forklaringen var således, på baggrund af forvaltningslovens § 24, ikke fyldestgørende.

Sag nr. 2

”Mand, født den (...), ansøgte den 19. juni 1997 om revalidering. Ansøgeren var uddannet baker. En håndledslidelse havde gjort det nødvendigt med omskoling. Bevil-

ling blev meddelt den 1. september 1997 og gjaldt 10. klasse, 1 års grundskole som levnedsmiddeltekniker, 1 års praktik og ½ års skolegang i en periode fra 1. september 1997 til 1. februar 2001.

Oplysninger om uddannelsesmulighed blev ikke tilvejebragt af kommunen, men af ansøgeren selv. Som følge heraf opdages det først i marts 1998 at grundskolen for levnedsmiddelteknikeruddannelsen ikke ligger i Odense, men i Roskilde. Den 20. marts 1998 og i juni 1998 blev sagen sendt til Arbejdsskadestyrelsen.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Er det kommunens almindelige praksis at overlade det til ansøgerne at skaffe oplysninger om uddannelsesmuligheder?
2. Efter hvilke regler sendte kommunen sagens akter til Arbejdsskadestyrelsen? Hvis ansøgeren har givet skriftligt samtykke, bedes en kopi heraf udleveret.”

Kommunen svarede i redegørelsen af 4. oktober 2001 således:

”Spørgsmål 1:

Det er normal kutyme, at revaliderer – der kan og har ressourcer til selv at fremskaffe papirer over den uddannelse de ønsker – gør dette.

Nogle har oplysninger med ved første gangssamtale.

Ved personer der er mere uafklarede omkring valg af studie, drøftes uddannelsesmuligheder, og de oplysninger Socialforvaltningen har i forvejen, skal en ansøger selvfølgelig ikke indhente.

Revalidering foregår i samarbejde mellem sagsbehandler og revaliderer, hvor jeg mener, at det er vigtigt, at revaliderer er så aktiv som muligt og tager et ansvar i forhold til sin egen situation.

Vedrørende at forvaltningen først i marts 1998 bliver opmærksom på, at denne konkrete uddannelse foregår i Roskilde, er dette ikke korrekt.

I journalnotat af 19.06.1996 samt 02.07.1997 fremgår det, at der er tale om Roskilde eller Vejle.

At det så senere fremgår af journalnotat af 09.01.1998 samt 10.03.1998, at uddannelsen foregår i Odense er en lille fejl i forbindelse med sagsbehandlerskift.

Spørgsmål 2:

Arbejdsskadestyrelsen anmoder om oplysninger den 16.03.1998, hvor det oplyses, at man har modtaget skadelidtes skriftlige samtykke til at indhente de ønskede oplysninger.

Der vedlægges kopi af denne skrivelse.

Umiddelbart sender Arbejdsskadestyrelsen ikke kopi af samtykkeerklæring – det gør pensions- og forsikringsselskabet.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Denne problemstilling har jeg behandlet mere generelt i kapitel 3. Jeg henviser hertil.

Efter min mening er det mere end en lille fejl at pågældende sagsbehandler noterede at uddannelsen kunne foregå i Odense. Sagen illustrerer efter min mening den iagttagelse jeg har gjort i flere af de undersøgte sager, at kommunens vejledning af revalidenden i forbindelse med udfærdigelse af erhvervsplan ikke sjældent er meget begrænset.

Ad 2

Kommunen har som det ses, ikke oplyst efter hvilke regler videregivelse af oplysninger er sket.

Såvel § 11, stk. 2, i revalideringsbekendtgørelsen som § 21, stk. 2, i arbejdsskadeforsikringsloven indeholdt regler om videregivelse af fortrolige oplysninger fra sociale sager i en kommune til Arbejdsskadestyrelsen.

I det foreliggende tilfælde er videregivelsen sket med borgerens samtykke og allerede af den grund lovlig, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 1, nr. 1.

Jeg har taget denne problemstilling op mere generelt i kapitel 3.

Sag nr. 3

”Kvinde, født den (...), ansøgte den 1. april 1997 om revalidering. Anledningen var at hendes sygedagpengeperiode var udløbet. Ansøgeren havde en pige på 3 år og boede sammen med sin kæreste. Hun havde seneskedehindebetændelse og underlivsproblemer.

Der indhentes statusbedømmelse fra hendes sygesikringslæge den 17. juli 1997.

Ansøgeren blev bevilget hjælp til uddannelse som teknisk assistent omfattende perioden fra 12. januar 1998 til 12. januar 2001. Bevillingsskrivelse blev udfærdiget den 16. december 1997.

Den 30. april 1998 ansøgte hun om ændring af revalideringsplanen til erhvervelse af taxakørekort når hun havde overstået en underlivsoperation.

Hun meldte sig ud af skolen den 4. maj 1998. Kommunen sendte hende brev om ophør af revalideringshjælp den 15. maj 1998. Årsagen til at hun gik ud af skolen var at hun fik konstateret cancer.

Den 18. maj 1998 førtes en samtale hvorunder ansøgeren oplyste at der var konstateret celleforandringer hos hende. Hun bad om psykologhjælp og blev af sagsbehandleren rådet til at søge hjælp gennem sin egen læge. Ansøgeren udtrykte frygt for at barnet ville blive tvangsfjernet på grund af hendes sygdom.

Kommunen anmodede hendes læge om en ny helbredsstatus. I anmodningen skrev sagsbehandleren:

’De anmodes hermed om at give for sagen relevante oplysninger om patientens helbredsforhold til brug for sagsarbejde.

(...) har d.d. anmodet om psykologbi-stand, hvorfor ut. anmoder om vurdering af om dette vil være til gavn for Deres patient, grundet hendes alvorlige sygdom.

Kopi af speciallægeundersøgelser bedes vedlagt, hvis sådanne forefindes.’

Lægen sendte ny statusbedømmelse den 26. maj 1998. Lægen skrev:

’(...) har fået foretaget conisatio i juli 1997

pga. carcinoma in situ cervicis uteri og var naturligvis meget chokeret over at have fået konstateret cancer, om end det var skarpt afgrænset, og hun var lovet total helbredelse.

Hun måtte endvidere tage den vanskelige beslutning i november 1997 at få foretaget provokeret abort, da hun ikke på dette tidspunkt kunne overskue at gennemføre en ny graviditet.

Kort tid efter havde hun en kortvarig episode med hæmatemese og blev behandlet med H2-blokker.

Primo maj 1998 har hun været vurderet på Gynækologisk Afdeling, Svendborg Sygehus på ny, da der blev påvist atypi i hendes celleskrab, der foreligger endnu ikke svar på de sidste undersøgelser.

Hun har igennem et par måneder lidt af meget svær hovedpine, som er vurderet som spændingshovedpine, måske relateret til hendes belastende somatiske tilstand.

Endvidere har hun haft ret svære symptomer på tendovaginitis sv.t. håndled og af den grund, har hun måttet opgive fysisk belastende arbejde og har forsøgt at blive omskolet, som teknisk assistent, men pga. hendes somatiske tilstand har det været svært for hende at gennemføre undervisningen.

Det har været nødvendigt at sygemelde hende fra primo april 1998.

Pga. det belastende år hun har gennemlevet, er hun i dag henvist til psykolog via sygesikringsaftalen, men har svært ved at klare den egenbetaling, som er nødvendig.

Der kan således anbefales, at der ydes hende støtte til at gennemføre en psykologisk behandling.

Der vedlægges epikriser fra Svendborg Sygehus.'

Den 19. maj 1998 henvendte ansøgeren sig i anledning af meddelelsen om ophør af revalideringshjælp. Notat i journalen om samtalen havde følgende indhold:

'(...) henvender sig, idet hun har fået modtaget meddelelse om, at revalideringsydelsen ophører grundet udmeldelse af Teknisk Skole 4.5-1998.

Idet (...) lider af en alvorlig sygdom lover jeg at undersøge muligheden for, at hun kan få sygedagpenge.

Sagen forelægges, når statusattest fra egen læge modtages.

(...) opfordres til at få tid hos sin økonomisagsbehandler vedr. bistandshjælp for juni måned.'

Den 4. juni 1998 noteres følgende:

'udfra de lægelige oplysninger af 26.5.98 fra (...) er sygemelding og afbrydelse af revalidering i orden. Det må dog formodes, at (...) starter op på den afbrudte revalidering efter ferien. Der tages kopi af statuserklæringen fra 26.5.98 til (...) som er orienteret om dette.'

Den 2. oktober 1998 fik ansøgeren tildelt hjælp til dækning af egenbetalingen af psykologbehandling.

Jeg beder kommunen om at oplyse følgende:

1. Kommunen bedes oplyse om der blev indhentet samtykke fra ansøgeren til at bevillingsskrivelsen blev sendt til SU og Teknisk Skole i Svendborg. Hvis ikke bedes kommunen oplyse efter hvilke regler videregivelsen af oplysningerne er sket. Hvis der foreligger skriftligt samtykke, beder jeg om en kopi heraf.
2. Ifølge sagens oplysninger havde ansøgeren både fysiske og psykiske problemer samt var i en vanskelig social situation som enlig forsøger. Det fremgår ikke af sagen på hvilket grundlag revalideringshjælpen blev tildelt. Journalen efterlader indtryk af at tildelingen alene skete på grundlag af hendes seneskedehindebetændelse. Kommunen bedes redegøre for revalideringsgrundlaget.
3. Kommunen bedes oplyse om oplysningerne fra ansøgerens egen læge blev indhentet med samtykke fra ansøgeren, jf. princippet i forvaltningslovens § 29. Endvidere bedes kommunen forklare bemærkningen i brev af 18. maj 1998 til ansøgerens læge om at lægen bedes vedlægge 'kopi af speciallægeundersøgelser (...)

hvis sådanne forefindes'. Hvis samtykke foreligger i skriftlig form, bedes en kopi heraf sendt med svaret.

4. I journalen for den 30. april 1998 forklarede sagsbehandleren betingelserne for at få hjælp til erhvervskørekort således:

'...

Jeg forklarede, at der normalt kun bevilges økonomisk hjælp til erhvervskørekort, såfremt man kunne få en arbejdsgiver til at erklære, at han ville benytte sig af ansøgeren som ansat, afløser eller lign.

Såfremt en sådan erklæring kunne tilvejebringes ville sagen blive vurderet.

...'

Kommunen bedes redegøre nærmere for disse bemærkninger. Jeg sigter for det første til at kommunen tilsyneladende følger en meget restriktiv praksis med hensyn til at yde hjælp til erhvervskørekort.

For det andet står der at sagen først vil kunne vurderes når der foreligger en arbejdsgivererklæring. Ansøgningen blev således ikke realitetsbehandlet. Der ses umiddelbart ikke at være sagligt grundlag for at afstå fra at behandle ansøgningen. Selv om den restriktive praksis lægges til grund som lovlige, kunne kommunen eksempelvis have været ansøgeren behjælpelig med at få kontakt til en arbejdsgiver der ville engagere hende som chauffør.

5. Referatet for den 18. maj 1998 viste at ansøgeren havde fået indtryk af at der var risiko for at hendes barn ville blive tvangsfjernet på grund af hendes sygdom. Sagsbehandleren ses ikke at have gjort forsøg på at rydde den misforståelse af vejen og berolige ansøgeren på dette punkt. Kommunen bedes kommentere dette forhold nærmere.
6. Den 19. maj 1998 henvendte ansøgeren sig fordi hun samme dag havde fået meddelelse om at revalideringshjælpen ophørte. Af journalen ses at kommunen opfattede situationen således at der var tale om et midlertidigt stop som ikke udelukkede at revalideringsforløbet blev genoptaget når

ansøgeren fik det bedre. Jeg beder kommunen tage stilling til om ikke det havde været mere hensynsfuldt over for ansøgeren at sende hende et brev og ikke blot en blanket om ophøret og i den forbindelse have fortalt hende at kommunen kunne tilbyde hende en genoptagelse af hjælpen når hendes sygdomsperiode var ovre.

7. Afgørelsen af 15. maj 1998 synes at være blevet truffet uden at ansøgeren forinden var blevet partshørt i henhold til forvaltningslovens § 19, stk. 1, om oplysninger om at teknisk skole havde oplyst at hun var blevet meldt ud. Kommunen bedes udtale sig herom.
8. Af notatet for den 19. maj 1998 ses at ansøgeren 'opfordres til at få tid hos sin økonomisagsbehandler vedr. bistandshjælp for juni måned'. Efter min mening fører princippet i forvaltningslovens § 7, stk. 2, til at kommunen i et sådant tilfælde sørgede for at ansøgerens henvendelse om hjælp blev videregivet til den afdeling som nu skulle tage stilling til hendes forsørgelse. Det kunne være sket ved at revalideringssagsbehandleren lavede notat om ansøgerens henvendelse og tog kontakt til økonomiafdelingens medarbejdere. Jeg beder kommunen om at kommentere dette forhold.
9. Den 8. september 1998 udarbejdede forvaltningen følgende notat om ansøgerens mulighed for på ny at modtage sygedagpenge:
'Ut. har dags dato drøftet (...)s sygedagpengesag med lederen af revalideringen og sygedagpengekontoet (...). Der er samtidigt vurderet på sygedagpengesagen, og det viser sig nu, at (...)s arbejdsløshedskasse har meddelt hende, at hun kun kunne få halve dagpenge, idet hun pga. af sin alder ikke længere opfyldte betingelserne for at få fuld dagpengesats. Dette betød så igen, at såfremt man skulle have genoptaget sygedagpengene skulle hun under alle omstændigheder have suppleret op efter kontanthjælpsparagraf

ferne, idet hun som forsørger ikke kan klare sig for halve dagpenge, men ville i så fald også være berettiget til supplement op til forsørgertaksten. Jeg går ud fra, at det er derfor at (...) ikke har fået genoptaget sin dagpengesag. I øjeblikket modtager (...) kontanthjælp. (...) har det fortsat meget dårligt og lægekonsulenten har anbefalet, at der ydes økonomisk hjælp til psykolog, og jeg venter således nu kun på rådighedsberegningsskemaet. Jeg vil rykke for det dags dato.'

Jeg beder kommunen oplyse hvad der i kommunen blev foretaget for at afklare problemet med arbejdsløshedsdagpenge og deres betydning for ansøgerens sygedagpenge. Jeg har forstået sagen således at ansøgeren fik sygedagpenge fra 23. marts 1997 og indtil der blev udbetalt revalideringshjælp fra 12. januar 1998. Det er derfor ikke umiddelbart forståeligt hvorfor der i september 1998 skulle være noget til hinder for at sygedagpengene kunne fastsættes til samme størrelse som før 12. januar 1998."

Kommunen svarede:

"Spørgsmål 1:

Der blev meddelt mundtligt samtykke til, at bevillingsskrivelsen om revalideringsstøtte blev sendt til studiestedet samt til SU.

Det er sædvane i forvaltningen, at man aftaler med klienterne, at der fremsendes fotokopi af bevillingerne til uddannelsesstederne og til SU, ligesom der fremsendes 2 årlige forespørgsler til studiestedet.

Årsagen er, at man i h.t. aktivlovens § 10 er forpligtet til at udfærdige opfølgninger på en erhvervsplan hver 6. måned, jfr. aktivlovens §§ 10 og 50.

Spørgsmål 2:

Revalidering blev tildelt på grund af klientens fysiske, psykiske og sociale årsager.

Spørgsmål 3:

Der foreligger kopi af dagpengeanmodningen til at indhente lægelige udtalelser.

Spørgsmål 4:

Spørgsmålet om erhvervelse af taxa-køre-

kort blev opfattet som en forespørgsel i forbindelse med råd og vejledning, hvorfor det ikke blev realitetsbehandlet på daværende tidspunkt – bl.a. da pågældende var meget stresset og havde det psykisk meget dårligt.

Endvidere skønnede sagsbehandleren ikke, at pågældende var parat til hverken uddannelse eller arbejde på daværende tidspunkt, hvorfor man heller ikke fandt anledning til at kontakte en arbejdsgiver.

Spørgsmål 5:

Forvaltningens sagsbehandler har rent faktisk gjort meget ud af at fortælle klienten, at man ikke tvangs fjerner børn, fordi forældrene bliver syge.

Det skal dog medgives, at journalen på dette punkt (notat af 8. maj 1998) er noget summarisk.

Spørgsmål 6:

Ifølge bevillingen af 16. december 1997 fremgår det, at revaliderenden straks skal give besked til revalideringssagsbehandleren, hvis pågældende ophører før den planlagte tid.

Ifølge teknisk skole er pågældende ophørt på studiet som teknisk assistent den 4. maj 1998, hvilket forvaltningen dog først får oplyst fra teknisk skole den 15. maj 2001.

Skemaet 'Meddelelse om ophør af revalideringsydelse' er udfærdiget af Kommunernes Landsforening, og årsagen til ophøret fremgår tydeligt af skemaet med oplysning om ankeadgang.

Ved pågældendes henvendelse den 19. maj 1998 blev pågældende dog gjort opmærksom på, at man senere kunne vurdere på en ny revalideringsplan. Det var dog vanskeligt at give endeligt tilsagn om konkrete tilbud, idet pågældende ikke skønnedes at være parat til at få lagt en ny plan.

Spørgsmål 7:

Da pågældende allerede havde overtrådt sin oplysningspligt om ophøret på teknisk skole, fandt man ikke anledning til at trække udbetalingsperioden yderligere.

Revaliderenden er derfor ikke blevet parts-hørt.

Der henvises til betingelserne i bevilling af 16. december 1997.

Spørgsmål 8:

I forbindelse med skrivelsen 'Meddelelse om ophør af revalideringsydelse' af 15. maj 1998 blev der oversendt en fotokopi til økonomisagsbehandleren, som herefter var gjort opmærksom på, at pågældende ville søge om kontanthjælp.

Spørgsmål 9:

Det fremgår ikke af dagpengesagen, at der har været vurderet på dagpengeret og beregningsgrundlag af dagpenge i forbindelse med ophør af revalideringsydelse.

Der henvises i øvrigt til vejledning om aktiv socialpolitik pkt. 294, hvor det er en betingelse for at udbetale sygedagpenge, at revalideringen helt opgives af helbredsmæssige grunde.

Såfremt der udbetales dagpenge, vil beløbet jfr. dagpengelovens § 9, stk. 3, udgøre det samme beløb, som sikrede kunne have modtaget i arbejdsløshedsdagpenge."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1 og 3

Jeg forstår at der forelå samtykke både til videregivelse af oplysninger til uddannelsesstederne og til indhentelse af de lægelige udtalelser. Jeg henviser i øvrigt til min gennemgang i kapitel 3 af spørgsmål vedrørende videregivelse af fortrolige oplysninger.

Ad 2

Som anført i mit spørgsmål kunne nogle notater læses som om den oprindelige tildeling af revalidering skete på et rent somatisk grundlag. Jeg kan forstå at tildelingen skete på et blandet socialt og helbredsmæssigt grundlag, og at såvel somatiske som psykiske lidelser indgik i den helbredsmæssige del. Det havde været ønskeligt om dette var blevet noteret tydeligt i sagen. Se kapitel 3.

Ad 4

Det centrale i mit spørgsmål var om det er

lovligt at betinge revalideringshjælp til erhvervelse af erhvervskørekort af at ansøgeren har tilsagn fra en vognmand om at engagere hende som chauffør. Dette spørgsmål har kommunen ikke svaret på. Min foreløbige opfattelse er at et sådant krav kun kan stilles såfremt der er særlige konkrete og saglige grunde der taler derfor. Som udgangspunkt er det uberettiget at stille krav om så høj grad af sikkerhed for at uddannelsen kan føre til beskæftigelse. Der ses ikke i øvrigt at blive fulgt en praksis hvorefter selve uddannelsens art anvendes som indikation for at kræve en særlig høj grad af sikkerhed for efterfølgende beskæftigelse.

Ad 5

Kommunen har oplyst at sagsbehandleren har været opmærksom på at vejlede og berolige klienten i anledning af dennes frygt for at hendes sygdom kunne føre til en tvangsfjernelse af barnet. Jeg har ikke grund til at betvivle denne oplysning. Det burde imidlertid fremgå af journalen at sagsbehandleren har forsøgt at vejlede klienten på dette punkt. Som journalen fremstod, måtte man få det indtryk at klientens tilkendegivne frygt for tvangsfjernelse stod alene. Se kapitel 3 om notatpligt.

Ad 6

Efter min mening havde det som anført i mit spørgsmål været mest hensynsfuldt at sende klienten et brev hvori det blev forklaret at revalideringshjælpen blev stoppet, og at der var tale om en naturlig foranstaltning som kunne/ville blive fulgt op af kommunen i form af tilbud om anden form for hjælp. Anvendelsen af et skema med fortrykt tekst er i en sådan situation upersonlig samtidig med at anvendelsen af en standardblanket rummer risiko for at afgørelsen ikke bliver begrundet i overensstemmelse med kravene i forvaltningslovens § 24. Jeg sigter hermed til at de individuelle forhold hos den enkelte klient der begrunder at hjælpen bringes til ophør, meget let bliver glemt idet blanket-

tens fortrykte tekst anses for tilstrækkelig i denne henseende. Klienten er efter det oplyste senere mundtligt blevet vejledt om at kommunen ville udarbejde en ny revalideringsplan. Der er således givet fornøden vejledning. Vejledningen beroede dog på den lidt tilfældige omstændighed at klienten selv henvendte sig. Efter min mening havde det været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis kommunen straks efter at det blev besluttet at ophøre med hjælpen, på eget initiativ havde givet klienten denne information.

Ad 7

Kommunens svar på spørgsmål 7 må ses i sammenhæng med kommunens svar på mit generelle spørgsmål om kommunens praksis med hensyn til partshøring. Såvel svaret på spørgsmål 7 i denne sag som det generelle svar efterlader det indtryk at kommunen ikke anvender reglen om partshøring i forvaltningslovens § 19, stk. 1, korrekt. I et tilfælde som det foreliggende hvor kommunen fra anden side end fra parten selv modtager en oplysning der har væsentlig betydning for sagen, skal kommunen forelægge oplysningen for parten og bede parten kommentere oplysningen. Dette gælder selv om kommunen har fået den opfattelse at klienten har tilsidesat sin oplysningspligt. Vurderingen af om der skal partshøres, skal foretages ud fra forholdene som de foreligger, førend den byrdefulde afgørelse bliver truffet. Formålet med partshøringen er at give parten lejlighed til at gøre opmærksom herpå hvis den modtagne oplysning er ukorrekt, ufuldstændig, vildledende osv. At oplysningen siden viser sig at være rigtig, kan ikke tages i betragtning ved vurderingen af om der burde være partshørt, men kan derimod få betydning for vurderingen af om den manglende partshøring skal have ugyldighedsvirkning.

Kommunen synes at opfatte partshøring som en generel mulighed for en part til at komme til orde. Kommunen synes

endvidere at mene at partshøring kan undlades for at undgå at sagen trækker ud. Dette synspunkt kan i særligt hastende sager begrunde at partshøring undlades, eventuelt gennemføres med meget kort udtalefrist. Den foreliggende sag var imidlertid ikke i denne henseende en hastesag, og det var derfor efter min mening ikke berettiget at undlade partshøring. Hvis kommunen mente at klienten havde tilsidesat sin oplysningspligt, kunne kommunen have overvejet at rejse en sag om tilbagebetaling, jf. den dagældende bistandslovs § 25 (nugældende aktivlovs § 91, nr. 1). Jeg henviser i øvrigt til den generelle gennemgang i kapitel 3 om partshøring.

Ad 8

Kommunens svar viser at kommunen i overensstemmelse med princippet i forvaltningslovens § 7, stk. 2, orienterede økonomiafdelingen om ansøgerens problemer. Jeg må dog forstå at kommunen ikke selv foretog sig noget, men afventede en øgning fra revalidenden om kontanthjælp. Efter min vurdering havde det været i bedre overensstemmelse med princippet i § 7, stk. 2, hvis kommunen havde henvendt sig til revalidenden og tilbudt hjælp.

Ad 9

Kommunen har hverken svaret på mit spørgsmål om arbejdsløshedsdagpenge eller spørgsmålet om hvorfor der ikke kunne fastsættes samme størrelse sygedagpenge i september 1998 som i januar 1998.

Kommunens kommentarer

Svendborg Kommune fremsatte i brev af 16. februar 2004 følgende kommentarer til sag nr. 3:

"Sag nr. 3

Ad 1-2-5-7

Der henvises til besvarelsen af de generelle spørgsmål.

Ad 4

Det kan generelt ikke betinges, at der forud for en revalideringsbevilling kan stilles krav om uddannelsen kan føre til et konkret ansættelsesforhold. Vi er i øvrigt enige i betragtningerne.

Ad 6 og 8

Forvaltningen erkender, at der i overensstemmelse med god forvaltningsskik burde have været udfærdiget en skrivelse med orientering om, at revalideringsydelsen var ophørt, samt at der efter sygeperioden var mulighed for at vurdere på en ny revalideringsplan. I forhold til den efterfølgende forsøgelse burde meddelelse om ophør af revalideringsydelsen været overgivet til kontanthjælpsafsnittet for at vurdere om muligheden for udbetaling af kontanthjælp.

Ad 9

Pågældende ville have været berettiget til sygedagpenge jf. Dagpengelovens pgf. 9 stk. 3. Der henvises til vejledning om aktiv beskæftigelsespolitik pkt. 294. Forvaltningen skulle derfor evt. kun have suppleret sygedagpengene med kontanthjælpsudbetaling."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Kommunens bemærkninger giver mig ikke anledning til en ændret opfattelse.

Sag nr. 4

"Mand, født den (...), ansøgte den 21. august 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var uddannet tømrer og svejser og arbejdede som montør i skibsbranchen. Han blev den 18. april 1994 udsat for en skade på korsbåndet i det ene knæ i forbindelse med sportsudøvelse. Ansøgeren blev opereret i oktober 1995 og var genoptrænet i november 1996. Skaden viste sig ikke at være blevet udbedret. Ansøgeren måtte derfor opgive sit arbejde på grund af skaden. Ansøgeren havde samlever og to børn.

Bevillingsmeddelelse blev udstedt den 7. august 1998. Bevillingen omfattede hjælp til byggeteknikeruddannelse i perioden fra 1. august 1998 til 1. januar 2000.

Lægelige dokumenter blev den 16. marts 1998 sendt til patientforsikringen med skriftligt samtykke fra ansøgeren. Samtykkeerklæringen ligger i materialet. Sagens øvrige dokumenter blev sendt den 23. april 1998.

Den 27. maj 1998 tilkendtes ansøgeren en erstatning på 600.000 kr. for fejloperation.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. I bevillingsskrivelsen af 7. august 1998 står der at der trækkes 200 kr. i hjælp til transport. I journalen for 28. maj 1998 står der at ansøger på grund af handicap ikke selv skal afholde udgifter til transport. Kommunen bedes oplyse hvad der blev besluttet. Hvis der blev trukket 200 kr. fra i transportudgifter, bedes begrundelsen herfor oplyst.
2. Under visitationssamtalen den 21. august 1997 noteredes det ned at ansøgeren ønskede en bygningskonstruktøruddannelse og ikke en bygningsteknikeruddannelse. Dette ønske godkendtes af sagsbehandleren. I bevillingsskrivelsen beskrives uddannelsens art som 'byggetekn.'. Det bedes oplyst hvad bevillingen dækkede. Hvis bevillingen også dækkede bygningskonstruktøruddannelsen, bedes det oplyst hvorfor det ikke står i bevillingsskrivelsen. Hvis der blev givet afslag på at yde hjælp til bygningskonstruktøruddannelsen, bedes begrundelsen herfor oplyst.
3. Den 16. marts og 23. april 1998 sendte kommunen sagsakter til patientforsikringen. Det anførtes at ansøger havde givet skriftlig samtykke til første udlevering. Det bedes oplyst om der blev givet samtykke til udlevering i anden omgang. Samtykkeerklæringen ligger ikke i sagen og bedes derfor udleveret.
4. De indhentede lægelige oplysninger ses ikke at være forelagt til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede således:

"Spørgsmål 1:

Der henvises til vedlagte journalnotat fra kontanthjælpssagen af august 1998, hvor der

er taget højde for, at der ikke er egenbetaling.

Fejlagtigt er der så senere ved behandlerskift fratrukket de kr. 200,- i en kortere periode, som efterbetales.

Spørgsmål 2:

Der er givet bevilling til bygningskonstruktør, men bevillingen er undervejs delt op. Pågældende har været vidende om dette – se kopier af bevillinger (3 stk.).

Spørgsmål 3:

Der er givet en bred tilladelse til at fremsende kopi af sagsakter – se tilladelse i kopi – der er sendt sagsakter af 2 gange, hvor det vurderes, at pågældendes tilladelse er dækkende.

Hvis vi havde fremsendt kopi af det hele i første omgang, var dette spørgsmål ikke opstået.

Der er tale om en 'del-leverance'.

Spørgsmål 4:

De lægelige oplysninger er indhentet dels af sygedagpenge og udleveret af pågældende (forudsættes bekendt).

De lægelige oplysninger har været drøftet i forbindelse med planen.

Det ses ikke ud fra journalen, at der er gjort indsigelser i forhold til det udleverede materiale."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg må forstå at der uberettiget blev trukket 200 kr. til transport i den udbetalte hjælp, og at fejlen er rettet, og at beløbet senere er blevet udbetalt. Forløbet viser at det kan være fejlfremkaldende hvis bevillingsskrivelsen indeholder ukorrekte vilkår. Jeg finder det uheldigt at vilkåret om fradrag på 200 kr. stod i bevillingen, og at det ikke blev rettet da sagens rette sammenhæng gik op for sagsbehandleren. Jeg henviser endvidere til mine bemærkninger under spørgsmål 5 i sag nr. 10.

Ad 2 og 3

Kommunens svar forklarer problemet. Uklarheder i journalens notater illustrerer

betydningen af at der udvises omhu med overholdelse af notatpligt. Se kapitel 3.

Ad 4

Jeg må forstå kommunens svar således at oplysningerne ikke er blevet forelagt for parten med henblik på at kunne fremkomme med en udtalelse herom. Der har næppe været pligt til at partshøre i overensstemmelse med § 19, stk. 1, da ansøgeren fik fuldt ud medhold.

Sag nr. 5

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 27. februar 1997 om revalidering. Ansøgeren havde neuropsykologiske gener efter en whiplash-læsion opstået ved et trafikuheld. Ansøgeren ønskede at uddanne sig til pædagog eller socialrådgiver. Ansøgeren var gift og havde tre børn. Hun havde en kontoruddannelse og havde arbejdet i forskellige private firmaer. Senest havde hun arbejdet som kommunal dagplejer.

6. oktober 1997 udfærdigedes bevillingsskrivelse omfattende uddannelse til pædagog i perioden fra 1. februar 1998 til 31. juli 2001.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Kommunen modtog/indhentede lægelige oplysninger fra ansøgerens egen læge, fra Fyns Amt, fra (...) samt en speciallæge. Indhentede kommunen samtykke fra ansøgeren hertil, jf. § 29 i forvaltningsloven? Hvis ikke der blev indhentet samtykke, bedes grunden hertil oplyst. Hvis skriftligt samtykke foreligger, bedes det sendt med kommunens svar.
2. Kommunen udleverede den 29. april 1998 akter fra sagen til (...) og Arbejdsskadestyrelsen. Det er i journalen for 11. september 1997 anført at ansøgeren havde givet sit samtykke. Da samtykkeerklæringen ikke findes i sagens dokumenter, bedes kommunen sende den sammen med svaret.
3. De lægelige oplysninger i sagen ses ikke at være blevet sendt til partshøring efter forvaltningslovens § 19, stk. 1. Jeg beder kommunen om at udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Spørgsmål 1:

Samtykke til indhentning af lægelige oplysninger: Foreligger på dagpengeansøgningen.

Spørgsmål 2:

(...) – der foreligger underskrevet erklæring af 15.06.1997.

Arbejdsskadestyrelse: Af brev af 21.04.1998 fremgår, at Arbejdsskadestyrelsen har pågældendes samtykke – det plejer altid at være vedhæftet, men er det åbenbart ikke denne gang.

Spørgsmål 3:

Af journalnotat af 06.03.1997 fremgår det, at lægekonsulentens vurdering er drøftet med pågældende.

Pågældende anmoder i brev – indgået 16.09.1997 – om at få tilsendt brev fra (...). Der ses ikke at være gjort indsigelse i forhold til det udleverede materiale."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1 og 2

Kommunens svar viser at der forelå samtykke til videregivelse og indhentelse af oplysninger.

Ad 3

Partshøringspligten kan ikke opfyldes ved at "lægekonsulentens vurdering er blevet drøftet med pågældende". En korrekt partshøring ville kræve at de relevante oplysninger blev forelagt for ansøgeren på kommunens initiativ, og denne burde være blevet anmodet om at fremkomme med sine kommentarer inden en fastsat frist. At parten ikke efterfølgende er fremkommet med indsigelse, er uden betydning for vurderingen af om der var pligt til partshøring. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger til spørgsmål 4 i sag nr. 4 samt til min generelle gennemgang i kapitel 3 om partshøring.

Sag nr. 6

"Kvinde, født den (...), ansøgte om revalideringshjælp den 2. juni 1997. Ansøgeren ønskede hjælp til uddannelse som bygningsmaler på teknisk skole. Bevillingsgrundlaget er ikke angivet direkte i journalen. Ansøgeren havde været klient i kommunen siden 1990 med forskellige sociale problemer, og tildelingen synes at være sket på socialt grundlag.

Bevillingsskrivelse blev udfærdiget den 22. juli 1997 og gjaldt uddannelse på teknisk skole i perioden fra 1. august 1997 til 30. juni 2002.

1. Kommunen bedes oplyse om tildelingen skete på socialt grundlag, samt redegøre for at tildelingskriteriet ikke fremgik af det udleverede materiale."

Kommunen svarede således:

"Spørgsmål 1:

Af journal 11.07.1997 fremgår det, at bevillingen til revalidend vurderes ud fra, at pågældende er i en social fastlåst situation og aldrig har haft tilknytning til arbejdsmarkedet. Det fremgår beklageligvis ikke af det udleverede materiale."

Ombudsmandens udtalelse

Jeg henviser til min generelle gennemgang i kapitel 3 af spørgsmålet om notatpligt.

Sag nr. 7

"Kvinde, født den (...), indgav den 31. juli 1997 ansøgning om revalidering. Anledningen var et trafikuheld der påførte ansøgeren en whiplash-læsion i form af smerter og nedsat bevægelighed i nakke og skulder. Ansøgeren havde ingen uddannelse og havde arbejdet som pædagogmedhjælper. Ansøgeren ønskede hjælp til uddannelse – først til hf og dernæst til uddannelse som folkeskolelærer.

Bevillingsskrivelsen blev udstedt den 13. august 1997 og gjaldt uddannelse på VUC i perioden fra 1. august 1997 til 31. juli 1999 og

fra 1. august 1999 til 31. december 2002 på pædagogseminarium.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Ansøgeren fik ifølge notat af 31. juli 1997 afslag på hjælp til folkeskolelæreruddannelsen. Ifølge notatet fordi lovens krav om hjælp i maksimum fem år ville blive overskredet. Det spillede dog også en rolle at sagsbehandleren syntes at pædagogstudiet ville være bedre foreneligt med ansøgerens helbredsproblemer end et lærerstudium. Der er ikke i bevillingsskrivelsen givet en begrundelse for dette delvise afslag, jf. forvaltningslovens § 22. Kommunen bedes redegøre herfor.
2. Det bedes forklaret nærmere at et folkeskolelærerjob er vanskeligere at forene med ansøgerens lidelse end stillingen som pædagog. Umiddelbart forekommer det at måtte være omvendt: at en pædagogstilling giver anledning til løft af børn som kan være uforenelige med ansøgerens helbredsproblemer. Desuden synes anledningen til at iværksætte revalidering at være at ansøgeren ikke kunne klare sit hidtidige job som pædagogmedhjælper, hvilket ikke umiddelbart taler for at en uddannelse som pædagog var forenelig med lidelsen. Endelig ses der ikke fra kommunens side at være indhentet oplysninger fra fagkyndige, f.eks. læge eller fysioterapeut, til belysning af dette spørgsmål. Lægekonsulenten synes da heller ikke at være enig med sagsbehandleren i denne vurdering, jf. notat af 1. april 1998 i journalen.
3. Af notat for den 23. februar 1998 og brev af samme dato til ansøgeren ses at 5-års-reglen ikke i sig selv var afgørende for at afslå hjælp til en læreruddannelse. Kommunen bedes oplyse om dette er korrekt, samt oplyse om oplysningerne betyder at det havde været overvejet at dispensere fra 5-års-reglen.
4. Den 4. august 1998 indstillede sagsbehandleren at erhvervsplanen ændredes så ansøgeren fik hjælp til at gå på lærerseminarium.

Det ses af sagen at erhvervsplanen ændredes. Det ser ud som om det dog fastholdtes at 5-års-perioden skulle overholdes. Jeg beder kommunen oplyse om det blev overvejet at give hjælp ud over de fem år.

5. Der blev indhentet lægelige oplysninger til brug for sagen. Det kan ikke ses om der foreligger samtykke fra ansøgeren hertil, jf. forvaltningslovens § 29. Kommunen bedes oplyse om det er tilfældet, samt – hvis det foreligger skriftligt – sende det med.
6. Der ses ikke at være partshørt over de modtagne lægelige oplysninger, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
7. Den 10. december 1997 udfyldte kommunen et skema med besvarelse af spørgsmål om ansøgeren til Arbejdsskadestyrelsen. Det fremgår at styrelsens forespørgsel blev fremsat i henhold til erstatningsansvarslovens § 5. Kommunen bedes oplyse om den inden udlevering af oplysningerne indhentede samtykke fra ansøgeren, samt, hvis der foreligger skriftligt samtykke, sende en kopi heraf med svaret. Det ses af en håndskrevet påtegning at 'samtlige sagsakter vedlægges'. Betyder det at alle sagens akter blev udleveret til Arbejdsskadestyrelsen?"

Kommunen svarede således:

"Spørgsmål 1:

I h.t. aktivlovens § 49, stk. 1, kan kommunen højst planlægge, at revaliderer får revalideringsydelse i 5 år, hvilket pågældende tog til efterretning.

Pågældende fik således en mundtlig begrundelse for det delvise afslag og med oplysning om ankenemulighederne.

Spørgsmål 2:

Med hensyn til de helbredsmaessige begrænsninger fremgik det af pågældendes egne oplysninger, at hun havde vanskeligt ved at sidde ned ret længe ad gangen, fik smerter i nakke og ryg, når hun sad foroverbøjet i siddende stilling, hvis hun f.eks. læste.

Derfor drøftede man det betænkelige i at blive lærer, hvor man ofte vil sidde ved et bord og læse, rette stile og i øvrigt sidde foroverbøjet.

Arbejdet som pædagogmedhjælper vil heller ikke være det bedste, hvorfor klienten blev godkendt som revalideringsberettiget, idet stort set alle pædagogmedhjælpere er beskæftiget inden for daginstitutionsområdet som vuggestuer og børnehaver, hvor der kan være belastninger for ryggen med løft af små børn.

Derimod vil arbejdet som uddannet pædagog åbne op for muligheder inden for voksenområdet eller store børn/unge – som f.eks. inden for døgninstitutioner, forsorgshjem, hjemme-hospædagog, personlig rådgiver m.v., hvor opgaverne primært består af rådgivning og personlig støtte og ikke fysisk krævende opgaver som bleskift, løft m.v.

Der er ikke enighed blandt sagkyndige i den slags spørgsmål, f.eks. mener arbejdsmedicinsk klinik ikke, at arbejdet som pædagogmedhjælper er specielt rygbelastende, hvilket PMF (pædagogernes fagforening) ikke er enige i, ligesom læger og lægekonsulenter kan have divergerende opfattelser af, hvad personer med helbredsmæssige begrænsninger kan udføre af arbejde.

Det fremgår også af fysioterapeutens udtalelse, at ved 'stillesiddende arbejde vil smerter fra nakke- og skulderåg meget hurtigt være en stor gene', men hvor lægekonsulenten ikke vurderer, at arbejdet som lærer vil være specielt belastende.

Spørgsmål 3:

I brev af 23.02.1998 udtrykkes der fortsat betænkelighed ved uddannelsen som lærer, men da pågældende fastholder sit ønske om at gennemgå en læreruddannelse, meddeler man, at ansøgningen vil blive vurderet sammen med forvaltningens lægekonsulent.

Forvaltningen har ikke på noget tidspunkt overvejet at dispensere for 5-årsreglen, jfr. aktivlovens § 49, stk. 2, idet man ikke kan hævde, at pågældende havde 'betydelige begrænsninger i arbejdsevnen', og at dette er

en betingelse for at dispensere fra 5-årsreglen.

Spørgsmål 4:

Da pågældende fastholder sit ønske om at gennemføre en læreruddannelse, og forvaltningens lægekonsulent ikke havde indvendinger imod dette, accepterede man, at pågældende ændrede erhvervsplanen og påbegyndte uddannelsen som lærer. Derimod fastholdt man fortsat kravet om, at der højst kunne udbetales bruttorevalideringsydelse i 5 år, idet pågældende ikke opfyldte betingelserne i aktivlovens § 49, stk. 2.

Spørgsmål 5:

Forvaltningen havde fået skriftligt samtykke til at indhente lægelige oplysninger i forbindelse med klientens anmodning om sygedagpenge.

Spørgsmål 6:

Da man modtog tilstrækkelige lægeoplysninger til at godkende klienten som revalideringsberettiget, fandt man det unødvendigt at foretage en partshøring.

Spørgsmål 7:

Arbejdsskadestyrelsen sørger selv for at indhente samtykke fra pågældende hvorfor der altid i Arbejdsskadestyrelsen vil ligge et skriftligt samtykke.

Det skal i øvrigt bemærkes, at Arbejdsskadestyrelsen har fået samtlige sagsakter, der ligger i revalideringssagen, idet de alle vil være relevante for Arbejdsskadestyrelsens vurderinger."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Forvaltningslovens § 22 bestemmer at skriftlige afgørelser der ikke giver en part medhold, skal ledsages af en begrundelse. I den her omtalte sag blev der givet parten skriftligt svar i form af en bevillingsskrivelse. Afgørelsen blev således meddelt skriftligt, og da den ikke gav ansøgeren fuldt ud medhold, skulle den være ledsaget af en skriftlig begrundelse.

Jeg må forstå kommunens svar således at der alene blev givet en mundtlig be-

grundelse. En mundtlig begrundelse kan ikke opfylde forpligtelsen efter § 22. En mundtlig begrundelse kan være vanskelig at forstå, ligesom parten kan have vanskeligt ved at føre bevis for indholdet af en mundtlig begrundelse. En skriftlig begrundelse kan derimod forelægges for en udenforstående person hvis ansøgeren ønsker at drøfte sagen på denne måde. Endelig er sigtet med begrundelsespligten at skabe større omhu i myndighedernes sagsbehandling. At ansøgeren tog afgørelsen til efterretning, er i denne sammenhæng ikke afgørende.

Jeg må således konstatere at afgørelsen ikke var ledsaget af en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens § 22. Afgørelsen er fra før aktivlovens ikrafttrædelse, og formelt blev den afgjort efter § 43 i bistandsloven. At kommunen over for mig har henvist til aktivloven, gør dog ingen nævneværdig forskel da aktivloven ikke på dette punkt ændrede retstilstanden.

Den mundtlige forklaring som ansøgeren ifølge kommunens svar fik, vedrørte alene revalideringsperioden og drejede sig ikke om afslaget på at yde hjælp til en læreruddannelse. Afslaget på ansøgerens ønske om at blive lærer blev således hverken begrundet mundtligt eller skriftligt. Kommunens henvisning til at ansøgeren fik ankevejledning, er forfejlet. Pligten til at give en begrundelse kan ikke erstattes af en klagevejledning som kommunen i forvejen var forpligtet til at give (skriftligt) i henhold til § 25 i forvaltningsloven.

Ad 2-4

Jeg har ikke den fornødne fagkundskab til at fremkomme med en vurdering af om det ene eller det andet job ville være bedst foreneligt med ansøgerens helbredsmaessige problemer. Jeg kan konstatere at kommunen ændrede sin afgørelse med betænkelighed fordi ansøgeren "fastholder sit ønske". Jeg opfatter kommunens beslutning således at den lagde til grund at op-

lysningerne om ansøgerens helbredsforhold ikke ændrede sig, og at der for så vidt ikke var helbredsmaessige forhold der udelukkede hende fra at arbejde som lærer, og dermed heller ikke oplysninger der fra starten udelukkede ansøgeren fra at få hjælp til en læreruddannelse.

Set i lyset af de fagkyndige vurderinger der forelå om ansøgerens helbredsforhold, kan det imidlertid ikke kritiseres at kommunen i første omgang besluttede at yde hjælp til pædagoguddannelsen i stedet.

Jeg har ikke bemærkninger til at kommunen ikke fraveg 5-års-reglen.

Ad 5

Jeg kan herefter konstatere at der var samtykke til indhentelsen af oplysninger.

Ad 6

Jeg forstår kommunens svar således at når oplysningerne var tilstrækkelige til at udløse en begunstigende afgørelse, var de ikke omfattet af partshøringspligten i forvaltningslovens § 19, stk. 1. I et tilfælde som det foreliggende hvor parten ikke fik fuldt ud medhold idet hendes ønske om at studere til lærer i første omgang blev afslået, er betragtningsmåden allerede af denne grund uholdbar.

I øvrigt viser sagens forløb at de lægelige oplysninger ikke blev vurderet ens af de forskellige fagkyndige, samt at parten selv modsatte sig kommunens første vurdering af oplysningerne. Det kan efter min mening ikke udelukkes at den første afgørelse var blevet anderledes hvis ansøgeren var blevet præsenteret for de indhentede oplysninger og var fremkommet med sine bemærkninger hertil. I hvert fald hvis kommunen havde tilkendegivet at de modtagne oplysninger talte imod at der blev ydet hjælp til en læreruddannelse, ville ansøgeren have haft anledning til både at korrigere og supplere oplysningsgrundlaget og argumentere imod kommunens anvendelse af oplysningerne. I denne forbindelse har jeg noteret mig at

afgørelsen om at hjælpe ansøgeren til en læreruddannelse blev truffet da ansøgeren fastholdt sit ønske om at blive lærer.

Sagen illustrerer således efter min mening det vanskelige i at fastslå at oplysningerne entydigt er til gavn for pågældende. I tvivlstilfælde bør kommunen derfor efter min mening forelægge oplysningerne for ansøgeren. Se de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 7

Det kan konstateres at der forelå samtykke til udlevering af oplysninger til Arbejdsskade styrelsen, og at kommunen udleverede hele revalideringssagen til Arbejdsskade styrelsen. Kommunen oplyser at alle akter blev udleveret til styrelsen "idet de alle vil være relevante for Arbejdsskade styrelsen".

Indledningsvis må jeg give udtryk for skepsis med hensyn til rigtigheden af denne oplysning. Det forekommer for det første usandsynligt at samtlige akter i en revalideringssag skulle være nødvendige for Arbejdsskade styrelsens behandling af en arbejdsskadesag. Navnlig forekommer de detaljerede oplysninger og overvejelser om hvorvidt ansøgeren skulle være pædagog eller lærer, at være irrelevante. Dertil kommer at kommunens påstand tilsyneladende ikke byggede på en konkret vurdering af nødvendigheden for styrelsen i at modtage oplysningerne. Det er således ikke oplyst hvilke(n) afgørelsestype(r) – anerkendelse af skaden eller udmåling af erstatning – oplysningen skulle bruges til, lige så lidt som kommunen har anført noget konkret om sammenhængen mellem de udleverede dokumenter og det tema styrelsen havde brug for oplysningerne til at vurdere.

Sag nr. 8

"Kvinde, født den (...), fik i 1994 en alvorlig synsnedsættelse som bevirkede at hun måtte opgive sit arbejde som laborant. Ansøgeren var enlig mor til en datter på knap 18 år. Endvidere havde ansøgeren psykiske problemer. Den 25. juli 1996 ansøgte hun om re-

valideringshjælp, og bevillingsmeddelelse blev udstedt den 27. august 1997 og gjaldt uddannelse som fysioterapeut i perioden fra 1. september 1997 til 30. juni 2000.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. I sagen er der indhentet oplysninger fra ansøgerens egen læge og Rigshospitalets øjenafdeling. Der ses ikke at foreligge samtykke fra ansøgeren til indhentelse af disse oplysninger, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 1. Kommunen bedes oplyse om det har foreligget skriftligt. Hvis der foreligger skriftligt samtykke, bedes en kopi sendt med svaret.
2. Sagens dokumenter blev ifølge journalnotat i dagpengesagen af 20. juni 1996 læst op for ansøgeren som på den måde fik lejlighed til at udtale sig. Hverken de lægelige oplysninger eller oplysninger fra Institut for Blinde og Svagtsynede af 10. februar 1997, som blev indhentet til brug for revalideringssagen, ses at være blevet forelagt til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Det bedes oplyst om disse oplysninger alligevel er blevet forelagt til partshøring, og på hvilken måde."

Kommunen svarede:

"Spørgsmål 1:

Der foreligger skriftligt samtykke til indhentelse af helbredsmaessige oplysninger i dagpengesagen, jfr. vedlagte kopi – dateret 30.11.1994.

Spørgsmål 2:

Det fremgår af dagpengesagens journalnotat, dateret 20.06.1996, at sagen bliver gennemgået med pågældende, og der bliver læst op af samtlige lægepapirer.

Der udleveres endvidere kopi af samtlige sider fra journalarkene.

Af journalnotat, dateret den 08.07.1996 fremgår det endvidere, at der er fremsendt kopi af statusbedømmelse fra Rigshospitalet til pågældende.

Se vedlagte kopier.

Der er ikke efterfølgende indhentet nye lægelige oplysninger til brug for revalideringssagen på daværende tidspunkt.

Pågældende har således fået forelagt alle lægelige oplysninger mundtligt og skriftligt og har haft mulighed for at udtale sig.

Med hensyn til skrivelse fra Institutet for Blinde og Svagsynede – dateret 10.02.1997 – så er skrивelsen ikke indhentet af socialforvaltningen, men fremsendt fra Institutet for Blinde og Svagsynede – angiveligt efter aftale med pågældende selv.

Der er endvidere kopi af skrивelsen til pågældende.

Se vedlagte kopi.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg tager til efterretning at der forelå skriftligt samtykke til indhentelse af oplysninger.

Ad 2

Det er efter det oplyste ikke afklaret om kommunen var forpligtet til at partshøre, da afgørelsen synes at give ansøgeren fuldt ud medhold. Kommunen lægger i sit svar til grund at ansøgeren blev partshørt i overensstemmelse med § 19, stk. 1. Dette giver mig anledning til følgende bemærkninger:

Det fremgår ikke klart af svaret om kommunen i forbindelse med at der blev udleveret kopi af dokumenterne, eller under drøftelserne af oplysningerne med ansøger, gjorde det klart for ansøgeren at der var tale om partshøring. Jeg sigter hermed til om kommunen forelagde oplysningen med en udtrykkelig opfordring til ansøgeren om at fremkomme med eventuelle bemærkninger. En gennemgang og oplæsning samt en påfølgende udlevering af dokumenter er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til at opfylde kravene i forvaltningslovens § 19, stk. 1. Brevet fra Institutet for Blinde og Svagsynede indeholdt en række rent faktuelle oplysninger om ansøgerens forhold samt tilskrev endvidere ansøgeren nogle synspunkter.

Kommunen har tilsyneladende opfattet instituttet som partsrepræsentant for an-

søgeren. På denne baggrund er jeg enig i at denne skrivelse ikke var undergivet partshøringspligt. Om instituttet formelt repræsenterede ansøgeren var dog ikke ganske afklaret. Hvis dette ikke var tilfældet, havde kommunen efter min mening haft pligt til at forelægge brevet for ansøgeren med henblik på at hun kunne kommentere og eventuelt bekræfte brevets oplysninger og påstande.

Sag nr. 9

”Kvinde, født den (...), ansøgte den 12. juni 1997 om revalideringshjælp. Ansøgningen blev afslået i brev af 11. juli 1997. Ansøgeren var blevet skilt og stod som enlig forsørger til to små børn. Hun ønskede hjælp til uddannelse som lærer og var begyndt på uddannelsen og klarede sig for lån og SU.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Det skriftlige afslag er begrundet med at der ikke ses 'at være noget til hinder for, at De skulle kunne påtage Dem almindeligt ufaglært arbejde og klare Dem økonomisk herfor'. Af sagen fremgår at ansøgeren i en årrække har haft skiftende jobs som ufaglært i den periode hun var gift. Der ses ikke at være oplysninger i sagen der belyser indtægtsmulighederne ved ufaglært arbejde som var foreneligt med hendes status som enlig forsørger til to børn. Kommunen bedes på denne baggrund uddybe afslaget.”

Kommunen svarede:

”Spørgsmål 1:

De ufaglærte jobs, som den pågældende tidligere havde haft var vanskeligt foreneligt med pågældendes status som eneforsørger.

Man fandt imidlertid, at der var andre ufaglærte jobs som f.eks. pædagogmedhjælper, fabriksjobs uden skiftehold, diverse medhjælperjobs m.v., som pågældende ville kunne påtage sig.

Indtægtsmulighederne ved ufaglært arbejde er almindeligvis på niveau eller højere

end en arbejdsløshedsunderstøttelse på max. dagpengesats, som en stor del af landets enlige forsørgere økonomisk må klare sig for, hvorfor man i socialforvaltningen generelt skønner, at dette er et rimeligt niveau.

Man fandt således ikke, at pågældende var i en socialt fastlåst situation, som kunne indikere berettigelse til revalideringshjælp i h.t. bistandslovens § 43."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg må forstå kommunens svar således at der ikke inden afgørelsen var foranstaltet konkrete undersøgelser af hvilke arbejdsmuligheder ansøgeren havde som både kunne sætte hende i stand til at forsørge sig og sine to små børn og forenes med hendes rolle som enlig forsørger. På denne baggrund kan jeg videre konstatere at bemærkningen om at der ikke sås at være noget til hinder for at hun kunne klare sig ved ufaglært arbejde, for så vidt gav et dækkende udtryk for den måde sagen var vurderet på.

Ansøgerens situation som enlig forsørger kunne vel give en vis forhåndsindikation af at hun hørte til den støtteberettigede gruppe. Jeg henviser i den forbindelse til at "enlige forsørgere" i Socialministeriets ovenfor citerede vejledning om bistandslovens § 42 generelt blev betragtet som en særligt truet gruppe "hvis problemer ofte kan være at de befinder sig i en fastlåst social situation". Hertil kunne i den konkrete sag føjes at ansøgeren var uden uddannelse. På den baggrund forekommer kommunens afgørelse at være truffet på et summarisk grundlag.

Selve det forhold at ansøgeren var begyndt på en uddannelse, var yderligere en indikation af at ansøgeren selv ønskede at ændre sin sociale situation. Kommunens bemærkninger om hvad der er et rimeligt levestandardniveau for enlige forsørgere, kan give det indtryk at kommunen arbejder med en

intern regel om at personer som vil kunne bestride et ufaglært heltidsjob, generelt er afskåret fra revalideringshjælp.

En sådan regel ville utvivlsomt være ulovlig og i strid med bestemmelsens krav om at der anlægges en konkret vurdering af hver enkelt ansøger.

Sag nr. 10

"Kvinde, født den (...), ansøgte om revalidering 15. august 1994. Ansøgeren var fraskilt og eneforsørger til et lille barn. Ansøgeren var arbejdsløs og havde i nogen tid haft problemer med at få arbejde og ønskede hjælp til uddannelse som pædagog.

Ansøgeren fik afslag den 15. august 1994 og indledte selv pædagogstudiet med støtte i form af orlovsydelse.

Den 8. januar 1997 indgav hun ansøgning om hjælp til færdiggørelse af pædagogstudiet og fik afslag 12. februar 1997.

Den 2. april 1997 blev sagen genoptaget da ansøgeren havde fået konstateret sclerose. I den anledning bevilgedes revalidering til pædagog. Da ansøgeren allerede var i gang med uddannelsen, omfattede revalideringen restperioden fra 1. september 1997 til 1. februar 1999.

Jeg beder kommunen oplyse følgende:

1. Ved konstateringen af at ansøgeren havde sclerose, besluttedes det at indhente lægelige oplysninger. Kommunen bedes oplyse om ansøgerens samtykke hertil forelå, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 1. Hvis der foreligger skriftligt samtykke, bedes en kopi heraf sendt med svaret.
2. Oplysningerne ses ikke at være forelagt til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
3. Afslagene af 15. august 1994 og 12. februar 1997 er begrundet med at ansøgeren kunne tage arbejde enten som ufaglært eller eventuelt gennem opkvalificerende kurser inden for et af sine to uddannelsers fagområder. Der ses ikke at foreligge oplysninger – ud over at hun havde en uddannelse som beskæftigelsesvejleder fra

1984 og som teknisk assistent fra 1982 – der kunne belyse hendes beskæftigelsesmuligheder. Tværtimod er der oplysninger i sagen om at hun havde vanskeligt ved at få arbejde. Jeg beder kommunen kommentere disse forhold. Jeg er opmærksom på at Det Sociale Nævn for Fyns Amt har stadfæstet afslagene.

4. I kommunens afslag af 12. februar 1997 er der ikke henvist til de regler afgørelsen er truffet efter, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
5. I journalen er det den 21. august 1997 noteret at ansøgeren eventuelt skal have dækket transportudgifter fuldt ud på grund af sit handicap. Af bevillingsskrivelsen ses at der blev fratrukket 200 kr. som egenbetaling i transportstøtten. Kommunen bedes udtale sig herom.”

Kommunen svarede:

”Spørgsmål 1:

Der foreligger i dagpengesagen skriftligt samtykke til indhentelse af lægelige oplysninger – dateret 03.04.1997.

Se vedlagte kopi.

Spørgsmål 2:

Oplysningerne har beklageligvis ikke været forelagt til partshøring.

Se generelt svar.

Det er i den konkrete sag forvaltningens indtryk, at pågældende har drøftet statusbedømmelsens indhold med lægen.

Spørgsmål 3:

Der er stor arbejdsløshed i Svendborg Kommune.

Pågældende har en uddannelse som beskæftigelsesvejleder – der er forældet – og en uddannelse som teknisk assistent, hvor det er vanskeligt at få arbejde her i området.

Man fandt imidlertid, at pågældende havde mulighed for ufaglært arbejde, jfr. besvarelse ved sag nummer 8 [der menes formentlig nummer 9; min bemærkning].

Spørgsmål 4:

Det er en beklagelig fejl, at lovgrundlaget ikke er anført.

Afgørelsen er truffet i h.t. bistandslovens § 43.

Spørgsmål 5:

I forbindelse med udfærdigelse af revalideringsbevilling blev det på bevillingsskrivelsen anført, at der kunne ydes hjælp til transport – fratrukket en egenbetaling på kr. 200,- mdl., da andet ikke var drøftet med pågældende.

Samtidig blev der udfærdiget bevillingsark til økonomisagsbehandleren med henblik på en vurdering af, hvorvidt der kunne ses bort fra egenbetalingen.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg kan konstatere at der var samtykke til indhentelse af oplysninger.

Ad 2

Jeg henviser til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3. Da ansøgeren fik fuldt ud medhold, har der næppe været pligt til partshøring.

Ad 3

I endnu højere grad end i sag nr. 9 finder jeg kommunens afslag retligt set betænkeligt. I sag nr. 10 var der tale om en enlig forsørger med to små børn som oplyste at hun havde vanskeligt ved at forene ufaglært arbejde med forsørgeropgaverne. Hun fik først revalideringshjælp da det blev oplyst at hun led af sclerose. Der var oplysninger der tydede på at hun havde vanskeligt ved at få arbejde inden for de områder hvor hun havde uddannelse, og kommunen hjalp hende til at gennemgå opkvalificerende kurser.

Kommunens udtalelse giver i realiteten ingen yderligere forklaring på det oprindelige afslag. Det oplyses blot at ”man fandt (...) at pågældende havde mulighed for ufaglært arbejde”. Jeg må gå ud fra at denne bemærkning dækker over de overvejelser kommunen gjorde sig inden der blev givet afslag.

Efter min mening hørte ansøgeren

utvivlsomt til den støtteberettigede kreds. Kommunens antagelse om at hun kunne få ufaglært arbejde, ses ikke at have støtte i de indhentede oplysninger. Tværtimod oplyser kommunen selv at der er høj arbejdsløshed i Svendborg Kommune, og at det derfor er vanskeligt at få arbejde.

Ligesom i sag nr. 9 kunne meget tyde på at kommunen følger en intern regel om at ansøgere som kan bestride et ufaglært heltidsarbejde, generelt er udelukket fra revalideringshjælp. Som anført under sag nr. 9 er en sådan regel ulovlig.

Ad 4

Jeg tager til efterretning at kommunen erkender at afgørelsens begrundelse ikke var fyldestgørende.

Ad 5

Jeg betragter kommunens udtalelse som en erkendelse af at der var tale om en fejl, og samtidig en forklaring på hvordan fejlen kunne opstå. Forklaringen er dog ikke god. Det må være kommunens ansvar at det bliver undersøgt om den pågældende opfyldte betingelserne for at få hjælp til transport. Jeg beder kommunen oplyse om fejlen blev rettet, og om ansøgeren fik efterbetalt støtte til transport med det fulde beløb. Jeg henviser til mine bemærkninger under spørgsmål 1 i sag nr. 4.

Svendborg Kommunes kommentarer

Svendborg Kommune fremsatte i brev af 16. februar 2004 følgende bemærkninger til sagerne 9 og 10:

“Sag nr. 9 og 10

Ad 3 side 62 ad 1 og side 65

Forvaltningen vurderer ansøgningerne om revalideringshjælp til enlige forsørgere individuelt. Der udarbejdes nu ressourceprofiler, jf. regler om arbejdsevnetmetoden § 7 og 8 således, at alle ansøgere bliver vurderet ud fra ressourcer og kompetencer.

Sag nr. 10

Ad 5.

I forbindelse med bevilling af transportgodtgørelse må det medgives, at der fejlagtigt er trukket kr. 200 månedligt. Der henvises til AKL pgf. 63 stk. 1. Beløbet er efterfølgende tilbagebetalt til pågældende.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

Kommunens bemærkninger giver mig ikke anledning til at ændre opfattelse.

Sag nr. 11

”Kvinde, født den (...), ansøgte den 15. april 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var enlig forsørger og havde smerter i skulderen efter en arbejdsskade. Ansøgeren var uddannet klinikassistent i 1979 og havde arbejdet i faget og senere som ostepakker på et mejeri. Ansøgeren ønskede hjælp til læreruddannelse.

Bevillingsskrivelse udfærdiget den 14. juli 1998 til uddannelse som lærer i perioden 10. august 1998 til 30. juni 2003.

Jeg beder kommunen oplyse følgende:

1. I brev af 4. november 1997 gav kommunen ansøgeren meddelelse om at hun var blevet godkendt som revalidend. I brevet angives ikke at grundlaget for tildelingen var hendes helbredsmaessige forhold. Da ansøgeren først kunne optages på uddannelsen i august 1998, tog kommunen i brevet det forbehold ”at Deres situation på det aktuelle tidspunkt ikke er væsentligt forandret, samt at lovgivningen ikke er ændret ...”. Jeg beder kommunen oplyse hvilke ændrede forhold hos ansøgeren der ville kunne have ført til en ændring af afgørelsen. Endvidere bedes kommunen oplyse hvad der sigtedes til med ”lovændringer”. Jeg skal i den forbindelse bemærke at en lovændrings betydning for allerede truffne afgørelser i almindelighed antages at følge af lovbestemmelsens indhold og ikke af afgørelsens indhold. Jeg er opmærksom på at forbeholdene ikke fik betydning i den konkrete sag.

2. Der blev indhentet lægelige oplysninger i sagen fra ansøgerens egen læge. Der ses ikke at være indhentet samtykke hertil fra ansøgeren, jf. princippet i forvaltningslovens § 29, stk. 1. Jeg beder kommunen oplyse om samtykke forelå, og udbeder mig en kopi heraf hvis det foreligger skriftligt.
3. Der ses ikke at være partshørt over de lægelige oplysninger kommunen modtog fra ansøgerens egen læge, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig om dette spørgsmål."

Kommunen svarede:

"Spørgsmål 1:

Baggrunden for forbeholdene i skrivelse af 04.11.1997 er dels, at bevillingen blev givet lang tid inden uddannelsen skulle påbegyndes, og dels at socialforvaltningen var bekendt med, at der ville komme en ny lovgivning den 01.07.1998.

Med hensyn til ændrede forhold hos ansøgeren som kunne have ført til ændring af afgørelsen, kan det oplyses, at pågældende senere havde et behandlingskrævende alkoholproblem.

Såfremt dette var konstateret inden uddannelsesforløbet blev påbegyndt, så ville det formentlig have betydet en ændring af afgørelsen, idet man i så fald ikke havde skønnet det realistisk, at pågældende kunne gennemføre uddannelsesforløbet.

Forbeholdene i forhold til lovændringerne var unødvendige.

Spørgsmål 2:

I journalnotat af 15.04.1997 fremgår det, at pågældende mundtligt har givet samtykke til, at der indhentes oplysninger fra egen læge.

Se vedlagte kopi.

Spørgsmål 3:

Ved samtale den 22.05.1997 orienteres pågældende om egen læges samt lægekonsulentens vurdering.

Det er praksis, at statusbedømmelsen og lægekonsulentens vurdering læses op for pågældende, men det fremgår ikke af journalnotatet.

Pågældende får ved samtalen endvidere orientering om godkendelse som revaliderend. Der er ikke lavet partshøring idet ansøgningen er imødekommet fuldt ud.

Se vedlagte kopier."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Begge de tagne forbehold var efter min mening retligt set virkningsløse. Om ansøgeren var berettiget til revalideringshjælp, og på hvilke vilkår i tilfælde af ny lovgivning, måtte bero på indholdet af den nye lovgivning. Var der indtrådt nye faktiske forhold som kunne begrunde at den pågældende alligevel ikke kunne anses for egnet til den uddannelse der blev bevilget hjælp til, måtte det uanset forbeholdet vurderes om der var hjemmel til at standse hjælpen.

I den foreliggende sag hvor der var lang tid til at uddannelsen skulle påbegyndes, finder jeg at det var både relevant og hensynsfuldt over for ansøgeren at oplyse om risikoen for at mellemkommende ændringer af retlig eller faktisk karakter kunne påvirke afgørelsen i negativ retning. Jeg finder det dog uheldigt at oplysningerne blev formuleret som egentlige forbehold. Denne måde at formulere afgørelsen på kunne give såvel ansøgeren som kommunen selv den fejlagtige opfattelse at forbeholdene i sig selv havde retlig betydning og gav kommunen videre adgang til at ændre afgørelsen senere end der var retligt grundlag for. Kommunen kunne i stedet have givet ansøgeren vejledning om at når der var lang tid til at studieforløbet gik i gang, måtte ansøgeren være forberedt på at udefrakommende forhold i form af ændret lovgivning eller ændrede forhold hos ansøgeren kunne føre til at den lagte erhvervsplan måtte ændres.

Jeg kan forstå at der ved ændrede forhold hos ansøgeren sigtedes til et aktuelt alkoholproblem. Efter min mening havde det været bedst stemmende med vejled-

ningsformålet bag forbeholdene hvis kommunen havde henvist hertil og ikke taget et helt generelt forbehold over for ændrede forhold.

Ad 2

Jeg tager til efterretning at der var samtykke til indhentelse af oplysninger hos lægen.

Ad 3

Det er meget tænkeligt at der ikke i den foreliggende situation var pligt til partshøring idet de indhentede oplysninger generelt set var til gunst for ansøgeren og afgørelsen gav ansøgeren medhold. Kommunens svar kunne give det indtryk at en orientering om egen læges og lægekonsulentens vurdering eller en oplæsning af statusbedømmelsen ville være tilstrækkeligt til at opfylde kravene i forvaltningslovens § 19, stk. 1, til partshøring. Dette er ikke tilfældet. Jeg henviser til kapitel 3.

Sag nr. 12

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 1. oktober 1996 om revalideringshjælp. Ansøgeren samlevede med faren til hendes to små børn. Ansøgeren, som havde slidgigt, muskelsmerter og iskias, havde måttet opgive sit arbejde på et slagteri.

Meddelelse om at ansøgeren kunne godkendes som revalidend, blev sendt til hende den 22. oktober 1996. I brevet stod der at afgørelsen var truffet på baggrund af 'Deres helbredsmæssige situation'. Bevillingsskrivelsen blev udstedt den 28. august 1997 til læreruddannelsen og omfattede perioden fra 1. september 1997 til 30. september 2002.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Normalt udbetales revalideringsydelse bagud. I dette tilfælde skete udbetalingen månedsvis forud. Kommunen bedes oplyse grunden hertil.
2. Der blev indhentet lægelige oplysninger fra ansøgerens egen læge. Det kan ikke ses om ansøgerens samtykke hertil er indhentet, jf. princippet i forvaltningslovens § 29,

stk. 1. Det bedes oplyst om samtykke foreligger, og hvis det foreligger skriftligt, udbeder jeg mig en kopi heraf.

3. Der ses ikke at være partshørt over de lægelige oplysninger, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Spørgsmål 1:

Udbetalingen af revalideringsydelsen skete månedsvis forud på baggrund af, at pågældende tidligere havde været ugelønnet – dels i sit tidligere erhverv og dels på sygedagpenge, og der ville således opstå et uforholdsmæssigt stort lønslip, hvis pågældende skulle overgå til revalideringsydelse månedsvis bagud.

Se vedlagte kopi af anmodning om dagpenge, dateret 19.09.1996, hvor udbetalingsformen fra arbejdsgiver fremgår.

Spørgsmål 2:

Pågældende har i forbindelse med anmodning om sygedagpenge den 19.09.1996 givet skriftligt samtykke til indhentelse af lægelige oplysninger, jfr. vedlagte kopi.

Spørgsmål 3:

Pågældende er orienteret om konklusionen i statusbedømmelsen fra egen læge ved samtale den 01.10.1996. Der er ikke lavet partshøring idet ansøgningen er imødekommet fuldt ud.

Se vedlagte kopi."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunens oplysninger giver mig ikke anledning til andre bemærkninger end at forklaringen på at der blev udbetalt forskudsvis, burde være anført i journalen. Jeg henviser til kapitel 3.

Ad 2

Jeg kan konstatere at der forelå samtykke til indhentelsen af oplysninger.

Ad 3

Det er sandsynligt at der i den foreliggende sag ikke var pligt til partshøring fordi

afgørelsen gav ansøgeren medhold. Jeg henviser i øvrigt til de generelle bemærkninger om partshøring i kapitel 3.

Sag nr. 13

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 9. september 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren led af seneskedehindebetændelse og arbejdede på fabrik. Hun var skilt og havde to små børn. Bevillingsskrivelse blev udstedt den 28. oktober 1997 og gjaldt for uddannelse til lægesekretær i perioden fra 1. april 1998 til 30. juni 2002.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Kommunen har indhentet lægelige oplysninger fra ansøgerens egen læge.
Det er tilført journalen den 9. september 1997 at ansøgeren har givet samtykke hertil, jf. princippet i forvaltningslovens § 29, stk. 1. Det bedes oplyst om samtykket foreligger skriftligt. I bekræftende fald bedes en kopi medsendt svaret.
2. Kopi af bevillingsskrivelsen blev sendt til uddannelsesstedet samt til SU.
Det bedes oplyst om ansøgerens samtykke hertil blev indhentet, og i benægtende fald bedes det oplyst efter hvilke regler skrivelsen er sendt til de pågældende instanser.
3. De lægelige oplysninger ses ikke at være forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
4. Af notater i journalen fra henholdsvis 19. august og 10. september 1998 ses at ansøgeren fik udbetalt feriepenge i april 1998, men først fik sendt oplysning herom i august 1998. Det ses videre at kommunen mente at 4.189 kr. af feriepengene kunne fratrækkes i revalideringsydelsen. Jeg beder kommunen oplyse efter hvilke regler dette tilbagebetalingskrav er gennemført."

Kommunen svarede:

"Spørgsmål 1:

Der foreligger dagpengeanmodning fra dagpengesagen.

Spørgsmål 2:

Klienten har givet mundtligt tilsagn om, at studiestedet og SU bliver orienteret om bevillingen.

I h.t. opfølgingsreglerne, jfr. aktivlovens § 10, skal der ske en opfølgning af erhvervsplanen, hvorfor forvaltningen sender en forespørgsel til studiestedet hver 6. måned, ligesom det er aftalt med studiestederne, at de giver forvaltningen besked, hvis en revalidend ophører før den planlagte tid samt har unormalt sygefravær og i øvrigt ikke passer studierne.

Spørgsmål 3:

Da forvaltningens lægekonsulent vurderede, at pågældende opfyldte betingelserne for at modtage revalideringsstøtte på baggrund af de lægelige oplysninger, fandt man ikke anledning til at forelægge oplysningerne for pågældende, idet man kunne udfærdige en bevilling på det ansøgte uden partshøring.

Spørgsmål 4:

Der vedlægges kopi af journalark fra kon-tanthjælpssagen samt kopi af reglerne i aktivlovens § 58.

Der gøres opmærksom på, at det ikke drejer sig om et tilbagebetalingskrav, men en nedsættelse af revaydelsen."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1 og 2

Jeg kan forstå at der blev givet samtykke af ansøgeren både til indhentelse af helbredsoplysninger og til udlevering af oplysninger til studiestedet. Bortset fra at aktivlovens § 10 ikke gjaldt da sagen blev behandlet, finder jeg at burde præcisere følgende: Videregivelsesreglerne i forvaltningslovens § 28 kræver i almindelighed samtykke fra pågældende borger for at rent private oplysninger kan videregives af en forvaltningsmyndighed til en anden. At der i loven er pålagt en myndighed opfølgingspligt som eksempelvis i § 10 i aktivloven, ændrer ikke herved og fritager således ikke myndigheden fra at indhente

samtykke fra borgeren. I øvrigt ses det ikke at være påkrævet af hensyn til opfølgning at selve bevillingen sendes til uddannelsesstedet. Det er vel tilstrækkeligt at kommunen orienterer uddannelsesstedet om at pågældende modtager revalideringshjælp, og at uddannelsesstedet i den forbindelse har pligt til at give kommunen underretning om studieforløbet. Se i øvrigt kapitel 3.

Ad 3

Jeg er enig med kommunen i at der sandsynligvis ikke var partshøringspligt. Det er dog ikke lægekonsulenten der skal vurdere om betingelserne for hjælpen er opfyldt. Jeg henviser i øvrigt til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3.

Ad 4

På daværende tidspunkt var hjemlen til at reducere revalideringsydelsen indeholdt i § 43, stk. 2, i bistandsloven, sammenholdt med § 9, stk. 3, i revalideringsbekendtgørelsen (se ovenfor s. 10). Kommunens svar giver ikke en fyldestgørende forklaring på at hjælpen blev reduceret med 4.189 kr. i august 1998. En forudsætning må for det første være at ansøgeren havde andre arbejdsindtægter som sammen med feriepengene oversteg 12.000 kr., jf. § 9 i revalideringsbekendtgørelsen (nu § 58, stk. 1, nr. 2, i aktivloven). Jeg er ikke enig med kommunen i at der ikke forelå et tilbagebetalingsspørgsmål. Feriepengene blev udbetalt i april 1998, og reduktionen skulle således være gennemført på daværende tidspunkt. Kommunens gennemførelse af reduktionen ca. 4 måneder senere er så vidt ses udtryk for at kommunen krævede tilbagebetaling af for meget udbetalt hjælp i april 1998 og derpå gennemførte tilbagebetalingen ved modregning i hjælpen for august 1998.

Retligt set er det overordentlig væsentligt at de retlige skridt der foretages, bliver korrekt identificeret, idet betingelserne for tilbagebetaling og modregning ikke er identiske med betingelserne for at reducere

re hjælpen som følge af andre indtægter. Typisk forudsætter tilbagebetaling at modtageren har modtaget hjælp mod bedre vidende eller gjort sig skyldig i uagtsomhed. Modregning i et tilfælde som det foreliggende forudsætter typisk at der er tale om konnekse krav. Kommunen ses hverken at have overvejet eller undersøgt om disse betingelser var opfyldt.

Sag nr. 14

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 11. juli 1997 om revalidering. Hun ønskede hjælp til at uddanne sig til klinikassistent. Ansøgeren var eneforsørger med to børn og havde sporadisk kontakt med arbejdsmarkedet.

Bevillingsskrivelse blev udstedt den 22. juli 1997 og gjaldt uddannelse som klinikassistent i perioden fra 1. august 1997 til 30. juni 2000.

Jeg beder kommunen oplyse følgende:

1. Af journalnotater fra april, 2. juli og 25. august 1998 ses at ansøgeren havde problemer med at skaffe sig praktikplads. Kommunen ses ikke at have foretaget sig noget for at hjælpe hende med at skaffe en praktikplads. Jeg beder kommunen udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Spørgsmål 1:

Pågældende er født den (...) og godkendt som revalidend til klinikassistent i perioden 01.08.1997 – 30.06.2000.

Pågældende afsluttede 2. skoleperiode den 31.12.1997 – søgte herefter utallige praktikpladser som klinikassistentelev, hvilket desværre ikke lykkedes.

Det er pågældendes egen opgave og ansvar at skaffe praktikplads i forbindelse med uddannelse, og kommunen har ikke praksis for at påtage sig denne opgave, såfremt der ikke er specielle omstændigheder, der taler herfor, hvilket ikke var tilfældet i denne sag."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Hverken den dagældende bistanndslovs § 43 eller de nugældende regler indeholder mere præcise bestemmelser om hvilken bistand kommunen skal yde revaliderenden for at sikre at den uddannelse hvortil der ydes revalideringshjælp, gennemføres. Kommunen har oplyst at der i praksis ikke ydes bistand i sådanne tilfælde idet der hertil kræves at der er "specielle omstændigheder". Det forhold at pågældende forgæves havde søgt et stort antal praktikpladser, var åbenbart ikke en sådan speciel omstændighed. Kommunens forpligtelser i denne henseende må vurderes på grundlag af den generelle vejledningspligt for offentlige forvaltningsmyndigheder i forvaltningslovens § 7, stk. 1, samt mere specifikt i denne sammenhæng på baggrund af den specielle vejledningspligt der påhviler sociale myndigheder (den dagældende bistanndslovs § 28 og nu aktivlovens § 6). Jeg henviser til min generelle gennemgang af problemstillingen i kapitel 3.

Det følger af disse bestemmelser at forvaltningen i en vis udstrækning er forpligtet til på anmodning fra ansøgerne at skaffe og give relevant information til brug for deres uddannelsesvalg. Det må ligeledes antages at ligge inden for kommunens vejledningspligt at kommunen på eget initiativ stiller oplysninger der kan have relevans, til rådighed for en revalideringsansøger med hensyn til uddannelsesindhold, beskæftigelsesmuligheder osv. En mere aktiv konsulentpræget bistand kan næppe anses at ligge inden for den generelle pligt i forvaltningslovens § 7. Derimod må der antages at påhvile kommunen en forpligtelse til at yde aktiv rådgivning i form af hjælp til at skaffe praktikpladser, undersøge erhvervs muligheder osv. Pligten er næppe begrænset til at omfatte specielle omstændigheder. Kommunen burde efter min mening som det

mindste have tilbudt at hjælpe da det viste sig at ansøgeren ikke kunne skaffe sig en praktikplads.

Sag nr. 15

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 19. juni 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren søgte om hjælp til uddannelse som fængselsfunktionær. Hun var gift og havde to børn. Hun og manden havde måttet lukke en forretning de drev i fællesskab. Ansøgeren modtog ikke længere arbejdsløshedsdagpenge og havde været sygemeldt på grund af stress samt haft et alkoholproblem. Ansøgeren havde ingen uddannelse.

Kommunen tildelte ansøgeren revalideringshjælp på socialt grundlag. Bevillingskrivelse blev udfærdiget den 1. september 1997 til uddannelse som håndarbejds lærer i perioden fra 25. august 1997 til 30. juni 2000.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Kommunen indhentede helbredsoplysninger om ansøgeren fra hendes egen læge. Der ses ikke at være indhentet samtykke hertil, jf. princippet i forvaltningslovens § 29. Jeg beder om at få oplyst om der har foreligget skriftligt samtykke, og i bekræftende fald udbeder jeg mig kopi heraf.
2. Helbredsoplysningerne ses ikke at være blevet forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Spørgsmål 1:

Der er indhentet lægelige oplysninger i visitationsgruppen forinden sagen henvises til revalideringsgruppen.

Der spørges til skriftligt samtykke.

Der foreligger beklageligvis ikke noget skriftligt samtykke.

Det oplyses i journalnotat af 19.06.1997, at det aftales, at pågældende får ny tid til drøftelse af revalideringsbetingelser samt indhentelse af oplysninger til revalideringssagen.

I visitationsgruppen oplyses folk om de oplysninger, der kan være vigtige i forhold til afklaring af en revalideringssag samt revalideringsberettigelse.

Da statusbedømmelse modtages den 12.08.1997 og støtter pågældendes revalideringsønske, visiteres sagen til revalideringsgruppen. Der er beklageligvis ikke foretaget partshøring.

Spørgsmål 2:

Der spørges til partshøring.

Ved førstegangssamtale i revalideringsgruppen gennemgås de oplysninger, der ligger på sagen, hvilket også er lægelige oplysninger.

Såfremt klienten ønsker en kopi af det lægelige materiale udleveres dette.

Det er dog ikke i denne konkrete sag journalført, at dette er gjort."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg tager til efterretning at der forelå mundtligt samtykke til indhentelse af oplysninger.

Ad 2

Jeg henviser til den generelle gennemgang i kapitel 3.

b) Generelle spørgsmål

Jeg bad Svendborg Kommune besvare følgende generelle spørgsmål:

"1. Gennemgående er det vanskeligt af det udleverede materiale at se om kommunen har partshørt i overensstemmelse med § 19, stk. 1, typisk vedrørende helbredsoplysninger der er indhentet til brug for behandlingen af revalideringsansøgningen.

Jeg er opmærksom på at dette forhold kan have sammenhæng med at der overvejende har været tale om begunstigende afgørelser, og at de lægelige oplysninger kan være blevet opfattet som gunstige for ansøgeren.

Der ses imidlertid generelt ikke at være gjort overvejelser i sagerne om hvorvidt oplysningerne skulle forelægges for parten,

heller ikke i de tilfælde hvor de lægelige oplysninger ikke entydigt støttede ansøgningen, og hvor kommunen ikke var sikker på at ansøgningen fuldt ud kunne imødekommes.

Jeg beder derfor kommunen om at redegøre for den generelle fremgangsmåde der følges i disse sager til opfyldelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1."

Kommunen svarede således:

"Spørgsmål 1 – Partshøring i forbindelse med indhentelse af helbredsoplysninger i revalideringssager

De helbredsmaessige begrænsninger indgår som et naturligt element i vejledningen af erhvervsvalg. Der henvises, som en naturlig del af samtalerne, til egen læges, speciallæge og eventuelt lægekonsulents vurdering af erhvervsbegrænsningerne uden at dette altid er blevet journalført.

En overvejende del af sagerne – 9 sager af de undersøgte 15 sager – kommer fra sygedagpengesystemet, hvor de lægelige oplysninger ofte betyder henvisning til revalideringsgruppen. Grundlaget for henvisning, som ofte er de lægelige oplysninger, gennemgås derfor med de sygemeldte af sygedagpengemedarbejderen.

Sygemeldte borgere, skriver i forbindelse med sygemeldingen under på, at der kan indhentes helbredsmaessige oplysninger til brug for sagsbehandlingen af dagpengesagen. Da sagerne ofte overgår til vurdering af revalideringsmuligheder vil de lægelige oplysninger i forbindelse med dagpengesagen ofte være sammenhængende med revalideringssagen.

Socialforvaltningen vil for fremtiden sørge for, at der, i sager, der er henvist til revalideringsgruppen, og hvor varighedsbegrænsningen i dagpengesagen vurderes, at der i den forbindelse i fornødent omfang underskrives en ny fuldmagt til fortsat at kunne indhente lægelige oplysninger.

I forbindelse med partshøring jf. forvaltningslovens pgf. 19 stk. 1, partshøres nu i sager, hvor ansøgningen ikke fuldt ud kan

imødekommes. Der gives svarfrist på 10 hverdage.”

Ombudsmandens udtalelse

Jeg henviser til de generelle bemærkninger om partshøring i kapitel 3. Det understreges at en gennemgang af helbredsoplysninger i forbindelse med behandling af sygedagpengesagen ikke kan erstatte partshøring vedrørende de pågældende oplysninger i revalideringssagen. Samtykke til indhentelse af oplysninger og partshøring er heller ikke sammenfaldende ekspeditioner. At oplysningerne er indhentet ved samtykke fra ansøgeren, fritager således ikke kommunen for at partshøre.

Derudover gælder nu partshøringsreglen i § 7, stk. 8, i bekendtgørelse nr. 543 af 28. maj 2002 om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne. Ifølge denne regel er der pligt til at partshøre vedrørende alle oplysninger som belyser den pågældendes arbejdsevne, uanset om de kan antages at være til gunst eller ugunst for ansøgeren. I øvrigt skal partshøring foregå skriftligt og omfatte såvel de faktuelle oplysninger som kommunens vurdering af oplysningerne.

På denne baggrund finder jeg ikke at burde forfølge spørgsmålet om den nærmere fortolkning af forvaltningslovens § 19, stk. 1, yderligere.

Jeg bad endvidere Svendborg Kommune om at svare på følgende:

”2. I en del sager er der indhentet rent private oplysninger – typisk lægelige – fra andre myndigheder eller fra private om ansøgeren.

Ifølge forvaltningslovens § 29, stk. 1, skal der normalt indhentes samtykke fra ansøgeren hvis der indhentes rent private oplysninger om ansøgerens person fra en anden forvaltningsmyndighed. Dette gælder dog ikke hvis den der indhentes oplysninger fra, har oplysningspligt, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 2. Det var dog en forudsætning under

vedtagelsen af forvaltningsloven at myndighederne i bl.a. sociale sager skulle forsøge at indhente samtykke fra ansøgeren. Dette princip er nu lovfæstet i retssikkerhedslovens § 12, stk. 1.

God forvaltningsskik tilsiger at proceduren i § 29, stk. 1, følges, også i situationer der ikke umiddelbart er omfattet af § 29, fordi der er tale om indhentelse af oplysninger fra private.

Det er et gennemgående træk i de undersøgte sager at der ikke foreligger et skriftligt samtykke eller notat om mundtligt samtykke fra ansøgeren til indhentelse af oplysninger. Jeg er opmærksom på at notater eller skriftligt samtykke ikke er medsendt i første omgang.

Jeg beder kommunen om at udtale sig om den fremgangsmåde der almindeligvis følges i disse situationer.”

Kommunen svarede:

”Spørgsmål 2 – Indhentelse af rent private oplysninger – typisk lægelige – fra andre myndigheder eller fra private om ansøgeren

Der er ingen nedskrevne interne retningslinier omkring indhentelse af oplysninger fra forsikringsselskaber og private pensionsforsikringer, men ofte er det efter mundtligt tilsagn fra revalidenden. Ofte medbringer revalidenden af egen drift kopier af relevante oplysninger i forbindelse med indkaldelse til samtale med sagsbehandler. Der indhentes dog også, hvis det ikke er omtalt i forbindelse med samtalen, skriftlige tilsagn.

Forvaltningen vil fremover være særlig opmærksom på, at der noteres i sagerne, hvis klienterne selv medbringer kopi af oplysninger fra andre myndigheder, samt at der for fremtiden foreligger samtykke jf. forvaltningslovens § 29 stk. 1.”

Ombudsmandens udtalelse

Det er korrekt at der ikke på daværende tidspunkt gjaldt skrevne regler om indhentelse af fortrolige oplysninger fra private om ansøgerens forhold. I mine

spørgsmål henviste jeg til princippet i forvaltningslovens § 29 og anførte at der som følge heraf burde forsøges indhentet samtykke inden oplysningerne blev rekvireret.

Fra 1. juli 2000 blev spørgsmålet delvis reguleret i kapitel 4 i persondataloven, især §§ 7 og 8 er relevante. Reglerne bygger ligeledes på et princip om at der bør indhentes samtykke inden der rekvireres oplysninger. De nye regler i retssikkerhedslovens §§ 11a – 11c regulerer fra 1. juli 2003 denne problemstilling.

Jeg bad endvidere kommunen tage stilling til følgende:

”3. I flere af sagerne er der udleveret oplysninger om ansøgeren til udenforstående myndigheder eller private, bl.a. til Arbejdsskadestyrelsen og Patientforsikringsforeningen. Der er i de fleste af disse tilfælde hjemmel i lovgivningen til udlevering af sådanne oplysninger, jf. f.eks. § 21 i arbejdsskadestyrelsesloven.

Der gør sig her samme problem gældende som nævnt under punkt 2, at det ved forvaltningslovens vedtagelse blev forudsat at der skulle forsøges indhentet samtykke i sådanne tilfælde – svarende til indholdet af den senere vedtagne § 12, stk. 1, i retssikkerhedsloven.

I nogle af sagerne er det anført at udleveringen er sket ’efter aftale’ eller med samtykke fra ansøgeren. I de fleste sager står der intet herom, og der ligger ikke samtykkeerklæringer.

Jeg beder derfor om oplysninger om den generelle fremgangsmåde der følges vedrørende dette spørgsmål.”

Kommunen svarede:

”Spørgsmål 3 – Udlevering af oplysninger i forhold til Arbejdsskadestyrelsen og patientforeninger

I skrivelser fra Arbejdsskadestyrelsen, hvor der anmodes om kopi af sager, er det almindeligvis en fast formulering i anmodnin-

gerne, at skadelidtes skriftlige samtykke, til at indhente lægelige oplysninger, foreligger. Der henvises til besvarelserne i de enkelte sager.”

Ombudsmandens udtalelse

I mit spørgsmål nævntes udlevering af oplysninger til Arbejdsskadestyrelsen som et eksempel. Kommunen har begrænset sig til at svare alene vedrørende udlevering af oplysninger til Arbejdsskadestyrelsen. Jeg er enig med Svendborg Kommune i at et samtykke afgivet til styrelsen af ansøgeren er tilstrækkeligt til at legitimere en udlevering af oplysninger. Om der også gives samtykke til udlevering af oplysninger til andre myndigheder, f.eks. uddannelsesinstitutioner eller SU, er mere usikkert. Ligeledes ses kommunen heller ikke at have taget stilling til lovligheden af at der udleveres oplysninger til private, f.eks. private læger. Jeg henleder kommunens opmærksomhed på denne problemstilling.

Jeg anmodede endvidere Svendborg Kommune om følgende:

”4. Alle sager har det til fælles at det bliver undersøgt om ansøgeren opfylder betingelserne for at få revalideringshjælp. Dernæst tales der med ansøgeren om dennes ønsker som nu og da bliver forkastet af sagsbehandleren som urealistiske eller for at være i strid med praksis.

Ansøgeren bliver i nogle af sagerne bedt om selv at undersøge mulighederne for uddannelse nærmere. Forvaltningen undersøger derimod ikke selv disse forhold. Det skriftlige materiale vidner heller ikke om særlige bestræbelser på at finde frem til uddannelser, oplæringsmuligheder osv. som passer specielt til den enkelte ansøger. I to af sagerne har ansøgerne haft problemer med at skaffe praktikplads, og der ses ikke at være ydet hjælp hertil af kommunen.

Kommunen bedes derfor redegøre for sin opfattelse af sin forpligtelse til at yde råd og

vejledning som et supplement til bevilling af revalideringshjælp.”

Kommunen svarede:

”Spørgsmål 4 – Socialforvaltningens hjælp til relevante uddannelser, oplæringsmuligheder og praktikpladser

Der lægges i sagsbehandlingen vægt på individuel vejledning og støtte i de enkelte sager. Ofte er ansøgere om revalidering forberedte i forhold til ønsker om erhverv, og ansøger har derfor fremskaffet oplysninger om de enkelte uddannelser, der overvejes påbegyndt. Det er dog således, at ansøgere, der selv har ressourcer til at fremskaffe papirer og oplysninger omkring den enkelte uddannelse, de ønsker gør dette.

Borgere, der er uafklarede omkring valg af uddannelse/studie vejledes af sagsbehandlere. Der lægges vægt på, at der samarbejdes mellem sagsbehandler og revalidend, og at det tilstræbes, at revalidenden er så aktiv som mulig i forhold til egen uddannelsessituation, således at man undgår unødige klientgørelse.

I forhold til virksomhedsrevalidering og arbejdsfastholdelse inddrages kommunens jobkonsulent for at fastholde eller fremskaffe relevante arbejdspladser i forhold til de begrænsninger som revalidenden har.

Praktikpladser, som led i en uddannelsesplan, fremskaffer kommunen normalt ikke, idet der er revalidendens egen opgave i samarbejde med skolen, som revalidenden frekventerer. Såfremt der ikke skaffes praktikplads på en normal arbejdsplads vil skolen skulle anviske skolepraktik.

I forhold til ekstraordinære elevpladser, hvor kommunen betaler hele lønudgiften jf. aktivlovens pgf. 62 stk. 4, vil kommunens jobkonsulenter blive inddraget i støtten til at finde relevante arbejdspladser i forhold til sociale eller lægelige begrænsninger.

Der henvises til besvarelser i forhold til enkeltssager.”

Ombudsmandens udtalelse

Der henvises til de generelle bemærkninger i kapitel 3. Svendborg Kommunes beskrivelse af den bistand der ydes, giver mig for så vidt ikke anledning til bemærkninger. De gennemgåede 15 sager giver mig ikke holdepunkter for at antage at vejledningen ikke lever op til kommunens målsætning på dette område. Jeg vil dog pege på at i de sager hvor ansøgeren har haft et udtrykkeligt behov for en vis støtte, har kommunen ikke ønsket eller været i stand til at yde den. Jeg henviser til gennemgangen i kapitel 3.

Kommunen blev endvidere bedt om at svare på følgende:

”5. Kun i enkelte af sagerne har kommunen skrevet til ansøgeren om hvad tildelingsgrundlaget har været, om det var lægeligt betinget, socialt betinget eller beroede på en kombination heraf.

Tildelingskriterierne fremgår næsten altid af journalen. Det er imidlertid et spørgsmål om ikke ansøgeren er bedst tjent med at få en skriftlig besked herom. Især vil en sådan meddelelse gøre det klarere for ansøgeren hvilke ændringer i hans/hendes forhold der skal sendes underretning om til kommunen, samt hvilke nye forhold der kan føre til en fremtidig ændring af revalideringsplanen.

Jeg beder om kommunens bemærkninger hertil.”

Kommunen svarede:

”Spørgsmål 5 – Orientering af borgerne omkring lægeligt eller socialt tildelingsgrundlag for revalidering

Der er ikke aftalt en fast procedure for skrivelser til klienterne i forbindelse med godkendelse i forhold til aktivlovens pgf. 46. Grundlaget er beskrevet i journalen og revalidenderne er via samtaler med sagsbehandlere bekendt med baggrunden for revalideringsgodkendelsen.

Socialforvaltningen vil dog for fremtiden være særlig opmærksom på, at bevillings-

skrivelserne til borgerne indeholder beskrivelse af grundlaget for bevillingen.”

Ombudsmandens udtalelse

Jeg har noteret mig at forvaltningen fremover vil være opmærksom på bevillingsgrundlaget. Fra 1. januar 2003 vil dette dog under alle omstændigheder fremgå af ressourceprofilen til belysning af bl.a. revalideringsansøgerens arbejdsevne.

Kommunen blev endvidere bedt om at besvare følgende:

”6. Af de 15 sager omhandlede de 13 kvinder, og kun to sager vedrørte mandlige ansøgere. Overvægten af kvindelige revalidender går igen i sagerne fra nogle af de øvrige kommuner der er omfattet af undersøgelsen. Det giver mig anledning til at bede kommunen oplyse det talmæssige forhold mellem kvindelige og mandlige revalidender de seneste tre år samt, hvis tendensen fra de 15 sager går igen, udtale sig herom.”

Kommunen svarede:

”Spørgsmål 6 – På grundlag af at 13 af de 15 sager omhandlede kvinder ønskes en opgørelse over de talmæssige forhold mellem mænd og kvinder de sidste 3 år

Fordelingen af sagerne i perioden 1999 til 1.8.2001 fordeles således:

	sager	K	M	K	M
1999	373	224	149	61,1%	39,9%
2000	466	277	190	59,4%	40,6%
2001	390	235	155	60,3%	39,7%

”

Ombudsmandens udtalelse

Tallene viser en klar overrepræsentation af kvindelige revalidender. Tallene kunne give kommunen anledning til at undersøge om der er flere mænd end kvinder der modtager afslag på ansøgning om revali-

deringshjælp, og i bekræftende fald årsagen hertil.

c) Generelt om Svendborg Kommunes sager

Gennemgangen af de 15 sager har vist at kommunen er omhyggelig med at sikre sig samtykke i forbindelse med indhentelse af fortrolige oplysninger om ansøgerens forhold. Kommunens egen videregivelse af oplysninger, eksempelvis til uddannelsessteder og til Arbejdsskadestyrelsen, er dog ikke altid sket på grundlag af samtykke, eller er sket i videre omfang end påkrævet for at varetage videregivelsesformålet.

Sagerne oplyses fortrinsvis ved at ansøgeren besvarer spørgsmål, samt ved at kommunen rekvirerer lægelige oplysninger. Derimod er det forholdsvis sjældent at andre relevante forhold søges belyst gennem særlige undersøgelser. Bedømt efter journalen indhentes der normalt ikke oplysninger der mere indgående kan belyse hvilken erhvervsplan der bør lægges, herunder bl.a. om beskæftigelsesmulighederne inden for bestemte uddannelser. På dette punkt støtter kommunen sig i de undersøgte sager på generelle erfaringer hos den pågældende sagsbehandler.

Afgørelsen af om der bør tildeles hjælp, samt hvilke foranstaltninger der ydes hjælp til, synes at følge nogle bestemte retningslinjer hvori helbredsmæssige forhold indgår med særlig vægt. Således som retsgrundlaget er formuleret, er der intet til hinder for at der sikres en ligelig administration ved hjælp af en praksisdannelse. Undersøgelsen giver ikke holdepunkter for at antage at praksisdannelsen er blevet så fast og ufleksibel at den er i strid med loven.

På to punkter synes der dog at have udviklet sig en fast praksis der kan være i strid med reglerne. Enlige forsørgere synes kun at kunne komme i betragtning til revalidering hvis de af helbredsmæssige grunde har vanskeligt ved at bestride et job. Denne praksis

synes at være snævrere end såvel lovens ordlyd som dens forarbejder lægger op til.

Det andet punkt angår erhvervsplanens udformning. Tildeling af hjælp til længerevarende uddannelser er i praksis betinget af at ansøgeren har særlige helbredsmæssige problemer. Denne praksis har heller ikke klar støtte i lovens ordlyd eller forarbejder. Den har dog støtte i Ankestyrelsens praksis.

I de undersøgte 15 sager fra Svendborg Kommune er der – at dømme efter oplysningerne i journalerne – gjort forholdsvis lidt for at bistå ansøgerne med at finde den rette uddannelse. Der er ikke indhentet særlige oplysninger til belysning af ansøgenes individuelle evner og muligheder, lige så lidt som beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder er særligt belyst. Kommunen har selv henvist til at ansøgenes ønsker danner udgangspunktet, samt anført at ansøgerne selv må bidrage med oplysninger om uddannelsestilbud osv. Jeg er enig med kommunen i at det er i overensstemmelse med loven at tage udgangspunkt i ansøgenes ønsker og behov. Det kan dog konstateres at ønsker fra ansøgerne er blevet afslået uden særlig grund, ligesom det i enkelte sager synes at have været vanskeligt for ansøgeren at realisere erhvervsplanen uden at kommunen har ydet vejledningsmæssig bistand i den forbindelse.

Kommunens sagsbehandling er generelt ikke tilrettelagt på en sådan måde at det sikres at ansøgerne bliver partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1. Der er her tale om en generel fejl – en systemfejl. I en del af de undersøgte sager har dette ikke haft betydning for sagens udfald fordi kommunen i forvejen har haft løbende kontakt med ansøgeren. I de fleste af sagerne må det antages at der slet ikke har været partshøringspligt, typisk fordi afgørelsen har givet ansøgeren fuldt ud medhold. Efter min mening er det dog mest hensigtsmæssigt hvis kommunen sørger for at partshøre i alle tilfælde hvor der er væsentlige oplysninger til gunst for parten, og hvor det ikke

ved modtagelsen af oplysningerne med sikkerhed kan konstateres om oplysningerne er til gunst eller ugunst for parten.

Undersøgelsen og kommunens svar på mine spørgsmål viser at kommunen har svært ved at identificere mere specielle retlige problemstillinger. Et eksempel herpå er den manglende efterlevelse af partshøringsreglen. Som eksempler på manglende eller mangelfuld erkendelse af retlige problemstillinger kan nævnes kommunens svar på spørgsmål 6 og 8 i sag nr. 3, på spørgsmål 1 og 7 i sag nr. 7, spørgsmål nr. 1 i sag nr. 9, spørgsmål nr. 3 i sag nr. 10, spørgsmål nr. 1 i sag nr. 11, spørgsmål 4 i sag nr. 13 samt spørgsmål 1 i sag nr. 14.

En gennemgang af de 15 sager giver ikke grundlag for at drage almene konklusioner vedrørende kommunens løsning af specielle juridiske problemstillinger. Efter min mening må det dog give anledning til betænkeligheder at kommunen i flere tilfælde ikke har identificeret relevante juridiske problemstillinger – heller ikke efter at være blevet spurgt direkte herom. Jeg henviser i øvrigt til mine specielle bemærkninger vedrørende de omtalte spørgsmål.

Svendborg Kommunes bemærkninger

”Generelle spørgsmål

Siden sagsbehandlingen af de senest afgjorte sager før 1. November 1997, er der ændret væsentligt på praksis i forbindelse med godkendelse af revalideringsplaner og de generelle og specifikke sagsbehandlingsregler er strammet væsentligt.

Gennem udarbejdelsen af ressourceprofilerne i samarbejde med borgerne, udarbejdes der mere målrettede erhvervsplaner.

I forhold til begrundelser og retshenvisninger er der udarbejdet administrationsvejledninger og grundlæggende skemamateriale, der suppleres med individuelle begrundelser og retshenvisninger.

I afgørelserne gives der i dag hovedhensyn i skønsudøvelsen og de faktiske forhold, som afgørelsen bygger på.

Der arbejdes på at skærpe den økonomiske bevidsthed, der derfor er ændret på kompetenceplanerne således sagsbehandlerne har kompetence til etablering af revalideringsplaner på 3 år mod tidligere 4 år.

Spørgsmål 1 – Partshøring

Med hensyn til de generelle problemstillinger i kapitel 3 om partshøring erkendes, at kommunen ikke i 1997 fuldt ud levede op til reglerne for partshøring og vi må derfor tilslutte os bemærkningerne, som er beskrevet i kapitel 3.

Forvaltningen har efterfølgende udarbejdet administrative retningslinier for at sikre overholdelsen af forvaltnings- og retssikkerhedslovens bestemmelser, samt foretaget undervisning i retsreglerne.

Alle, der modtager forsørgerydelser får inden 8 uger jf. § 6 og § 7 i retssikkerhedsloven skriftlig helhedsvurdering.

Der partshøres i alle revalideringssager jf. Bekendtgørelse om arbejdsevnet metode § 7 og § 8. Sager, hvor der foreligger oplysninger borgeren ikke er bekendt med og som er af afgørende betydning for sagens behandling, sendes oplysningerne til høring eller forelægges til udtalelse i forbindelse med samtale. Det noteres i sagen hvordan der er partshørt.

Spørgsmål 2-3 – Indhentelse af private oplysninger

En del af de sager, som behandles tager udgangspunkt i personer, der er berettiget til udbetaling efter sygedagpengelovens bestemmelser. Det betyder, at ansøger ved sagens start med sin underskrift på dagpengeskemaet har givet samtykke til indhentelse af oplysninger. I sager, der ikke har udgangspunkt i en dagpengesag, eller hvor dagpengesagen er mere end 1 år gammel indhentes fornyet samtykkeerklæring.

Spørgsmål 4 – Socialforvaltningens hjælp til relevante uddannelser, oplæringsmuligheder og praktikpladser

I forbindelse med godkendelse af revalidering fremgår det nu af ressourceprofilerne samt af kommunens skrivelser til borgeren

hvilke hovedhensyn der har været afgørende for bevillingen af revalideringshjælp.

Notatpligt

Reglerne for notatpligt jf. Offentlighedslovens § 6 er blevet indskærpet overfor sagsbehandlerne, således at der i forbindelse med de løbende sagsdrøftelser vurderes om reglerne overholdes."

Ombudsmandens endelige konklusion

Kommunens bemærkninger giver mig ikke anledning til en ændret vurdering af de gennemgåede sager. Jeg har noteret mig at der siden er ændret praksis, bl.a. i kraft af senere lovgivning, og at de systemfejl som undersøgelsen har påvist, efter det oplyste er blevet rettet.

5. Holstebro Kommune

I en foreløbig redegørelse af 31. maj 2001 bad jeg Holstebro Kommune besvare en række konkrete og generelle spørgsmål. Kommunen svarede i et brev af 24. september 2001.

a) Gennemgang af de enkelte sager

Nedenfor gengives de enkelte sager, mine spørgsmål, kommunens svar samt mine bemærkninger i anledning af kommunens svar:

Sag nr. 1

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 6. marts 1997 om revalidering. Ansøgeren led af seneskedehindebetændelse og var eneforsørger af to børn. Hun havde tidligere arbejdet som køkken- og økonomaassistent. Revalideringsbevilling udfærdigedes den 14. august 1997 til uddannelse som pædagog. Senere ændredes bevillingen til uddannelse som skolelærer omfattende perioden fra 20. august 1997 til 30. juni 2001.

Der blev indhentet oplysninger fra ansøgerens egen læge med skriftligt samtykke fra ansøgeren.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Af journalnotater fra 27. juni og 12. august

1997 ses at ansøgeren blev bedt om selv at undersøge mulighederne for at blive optaget på forskellige uddannelser og mulighederne for at opnå hjælp fra a-kassen. Kommunen bedes oplyse om det havde været overvejet om kommunen selv sørgede for at tilvejebringe disse oplysninger samt eventuelt ydede ansøgeren bistand med at få en uddannelsesplads.

2. Af notater fra 12. august og 16. oktober 1997 ses at ansøgeren fik vejledning om at hun kunne modtage feriepenge op til 12.000 kr. inden der skete reduktion i bruttorevalideringsydelsen. I det ene notat tales om at ansøgeren ville være 'dobbeltforsørgt'. Det bedes oplyst på hvilket retsgrundlag beløb ud over 12.000 kr. blev fratrukket i ydelsen."

Kommunen svarede:

"Ad 1

Det er vurderet, at klienten selv er i stand til at medvirke til indhentelse af oplysninger, hvorfor klienten er medinddraget i sagen. Kommunen har i forhold til uddannelsesstederne ikke nogen fortrinsret til at besætte studiepladser.

Ad 2

Retsgrundlaget følger af lov om aktiv socialpolitik § 58, pkt. 2 overført fra den tidligere bistandslov."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Det følger af myndighedernes vejledningspligt at de i et vist omfang er ansøgerne behjælpelige med at føre revalideringsplanen ud i livet. Tilsvarende har myndighederne en vis pligt til at informere ansøgerne om andre forsørgelsesmuligheder end revalideringshjælp, herunder hjælp fra a-kassen.

At kommunen ikke har fortrinsrettigheder til uddannelsespladser, fritager ikke kommunen fra at yde bistand. Efter min mening kan dette vejledningsproblem ikke beskrives som et spørgsmål om hvor-

vidt "klienten er i stand til at medvirke til indhentelse af oplysninger".

Som sagen foreligger oplyst, var ansøgeren usikker på sine muligheder for at blive optaget på forskellige uddannelsesinstitutioner. Selv om muligheden for at blive optaget på en uddannelse naturligvis skulle belyses for at kommunen kunne afgøre revalideringssagen, var der også tale om et selvstændigt problem for ansøgeren som kommunen kunne have hjulpet med. I denne henseende var der tale om mere end blot et spørgsmål om at bede parten om at medvirke til sagens oplysning.

Jeg henviser i øvrigt til den generelle gennemgang af spørgsmålet om kommunens hjælp til at få uddannelsesplads i kapitel 3.

Ad 2

Jeg må forstå at der blot er tale om anvendelsen af den dagældende revalideringsbekendtgørelses § 9 som svarede til aktivlovens § 58. Retsgrundlaget burde være anført i journalen. Udtrykket "dobbeltforsørgelse" burde ikke være anvendt idet det kunne skabe uklarhed om det retlige grundlag for denne afgørelse.

Sag nr. 2

"Mand, født den (...), søgte den 2. oktober 1997 om revalideringshjælp til uddannelse til mejerist. Ansøgeren var uddannet rør lægger på (...). Ansøgeren led af astma og kunne derfor ikke arbejde inden for sit fag.

Der indhentes oplysninger fra ansøgerens egen læge med skriftligt samtykke fra ansøgeren.

I brev af 27. oktober 1997 blev ansøgningen afslået.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Statusudtalelsen fra ansøgerens læge ligger ikke i sagen. Jeg beder kommunen om at medsende en kopi af statusbedømmelsen med kommunens svar på mine spørgsmål.

2. Det kan ikke ses om statusbedømmelsen har været forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Jeg beder kommunen udtale sig herom.
3. Afslaget blev begrundet med at ansøgerens 'allergi er relateret til græspollenssæsonen og som sådant et begrænset problem'. Ansøgeren oplyste den 2. oktober 1997 at astmalidelsen forhindrede ham i at arbejde inden for sit fag, og at han under uddannelsen havde måttet øge medicinen. Kommunen har dog i afslaget tilføjet følgende: 'Skulle dine symptomer ved en nærmere lægelig undersøgelse vise sig at være alvorligere end først antaget (...)'. Kommunen bedes oplyse hvorfor der ikke blev iværksat en lægeundersøgelse til belysning af astmalidelsens betydning for ansøgerens beskæftigelse.
4. Afslaget blev også begrundet med at 'du kan dyrke idræt og kan derfor godt tåle at blive anstrengt'. Der er ingen oplysninger i de udleverede akter om ansøgerens idrætsudøvelse. Kommunen bedes oplyse hvorpå synspunktet er bygget, samt redegøre for sammenhængen mellem evnen til at dyrke idræt og afslaget på ansøgning om hjælp til at blive mejerist."

Kommunen svarede:

"Ad 1

Der medsendes kopi af statusbedømmelse samt lægekonsulentens vurdering.

Ad 2

Der ses ikke klart at være foretaget partshøring, men der henvises til s. 1 i denne skrivelse. [Kommunens generelle bemærkninger om partshøring; min bemærkning].

Ad 3

Der henvises til vor egen lægekonsulents vurdering, og på det grundlag vurderer sagsbehandler, at der ikke er grundlag for revalideringsmæssig støtte efter BL § 43,1.

Også baseret på vor egen lægekonsulents vurdering meddeles den revalideringssøgende, at såfremt hans symptomer er værre end antaget, er uddannelse til mejerist mu-

ligvis ikke en realistisk uddannelse, som der kan gives revalideringsstøtte til.

I og med at sagsbehandler har konkluderet, at det under alle omstændigheder har været vanskeligt/umuligt at støtte den pgl. revalideringsmæssigt mht. ønsket om at blive mejerist, og pgl. havde påbegyndt lærlingeforløbet til mejerist, fandtes der ikke basis for at iværksætte yderligere lægeundersøgelser.

Ad 4

Klientens idrætsudøvelse er oplyst fra praktiserende læge, jf. kopi af statusattesten. Det er vurderet, at praktiserende læge har set idrætsudøvelsen i relation til astmalidelsen."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1-4

Af statusbedømmelsen fremgik afslutningsvis at lægen ikke havde tilstrækkelige oplysninger til at belyse de erhvervs-mæssige følger af ansøgerens astmalidelse. Lægen anbefalede at ansøgeren "vurderes nærmere ved klinisk undersøgelse, lungefunktionsundersøgelse etc.". Denne erklæring indeholdt således en klar indikation af at lidelsen burde undersøges nærmere.

Jeg må forstå kommunens svar således at statusbedømmelsen ikke har været forelagt ansøgeren til partshøring i overensstemmelse med § 19, stk. 1, i forvaltningsloven.

Kommunens afslag er ifølge kommunens egne oplysninger baseret på lægekonsulentens vurdering. Konsulentens vurdering bygger på en statusbedømmelse som anbefaler at yderligere oplysninger bliver indhentet. Konsulentudtalelsen vidner endvidere om at konsulenten er opmærksom på de utilstrækkelige oplysninger, idet det omtales at ansøgerens "symptomer er værre end antaget". Oplysningerne i journalen om at ansøgeren dyrkede idræt, er i statusbedømmelsen overhovedet ikke sat i relation til astmali-

delsen og er heller ikke af lægekonsulenten blevet sat i relation til astmalidelsen. I øvrigt er rigtigheden af oplysningerne om ansøgerens idrætsudøvelse ikke blevet verificeret ved at blive forelagt for ansøgeren i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Kommunen havde efter min mening hverken tilstrækkelige oplysninger til at vurdere om ansøgeren var berettiget til revalideringshjælp, eller til at tage stilling til om ansøgerens lidelse var uforenelig med at ansøgeren uddannede sig som mejerist. Alt i alt finder jeg at oplysningsgrundlaget var for spinkelt til at der kunne træffes afgørelse i sagen. Kommunens svar viser tillige at lægekonsulentens vurdering er blevet tillagt en betydning der går væsentligt videre end lægekonsulentens rolle berettiger til.

Sag nr. 3

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 7. april 1997 om at Holstebro Kommune fortsatte den revalideringshjælp som Roskilde Kommune havde tildelt hende.

Revalidering blev af Roskilde Kommune tildelt på grundlag af en armlidelse. Ansøgeren var butiksuddannet og havde arbejdet i butik. Den 18. juni 1997 gav Roskilde Kommune refusionstilsagn til Holstebro Kommune. Ansøgeren var i færd med at uddanne sig til laborant, og bevilling blev udfærdiget den 15. juli 1997 omfattende perioden fra 1. juli 1997 til 31. januar 1999.

Den 29. april 1997 underskrev ansøgeren samtykke til at sagsakterne blev sendt fra Roskilde til Holstebro Kommune.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Mente kommunen sig forpligtet til at give bevilling som følge af at Roskilde Kommune allerede havde bevilget revalideringshjælp?"

Kommunen svarede:

"Ad 1

Kommunen mente sig forpligtet, da der var lagt en realistisk og hensigtsmæssig erhvervs- og uddannelsesplan fra tidligere kommune."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til den generelle gennemgang i kapitel 3 af spørgsmålet om den bindende virkning af tidligere kommunes afgørelse. Som det ses, må det lægges til grund at afgørelsen om at tildele revalidering og en fastlagt revalideringsplan principielt kan ændres af tilflytningskommunen. Tilflytningskommunens adgang til at ændre afgørelser er dog som udgangspunkt ikke større end fraflytningskommunens.

Jeg må forstå kommunens svar således at den principielt ikke anså sig for retligt bundet af fraflytningskommunens afgørelse idet den forbeholdt sig ret til at vurdere om den lagte erhvervsplan var "realistisk og hensigtsmæssig". Denne opfattelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Sag nr. 4

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 1. april 1996 om revalidering. På grund af forskellig længde på hendes ben og overvægt havde hun problemer med hofte, knæ og ryg. En undersøgelse viste desuden at ansøgerens led var hypermobile. Ansøgeren boede sammen med en mand der var far til hendes barn født i 1995.

Kommunen afslog ansøgningen den 21. maj 1996. Sagen blev genoptaget den 13. januar 1997. Den 28. januar 1997 blev ansøgeren bevilget ophold på Reva-centret. Den 10. april 1997 tildeltes hun revalideringshjælp til kontoruddannelse. Bevillingsskrivelse blev udstedt den 15. juli 1997 til uddannelse på handelsskole omfattende perioden fra 11. august 1997 til 20. juni 1999.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Forud for afslaget den 21. maj 1996 indhentede kommunen lægelige oplysninger fra ansøgerens egen læge og Centralsygehuset i Holstebro.
Det kan ikke ses om oplysningerne blev forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
2. Brevet af 21. maj 1996 henviste som begrundelse for afslaget til 'en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger'. Denne henvisning opfylder efter min mening ikke kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1, til en begrundelse. Der burde både have været en kort sagsfremstilling og en angivelse af de hovedhensyn vurderingen byggede på. Kommunen bedes udtale sig om dette spørgsmål.
3. Kopi af en beskæftigelseserklæring af 28. januar 1997 blev den 24. april 1997 sendt til ansøgerens egen læge til orientering. Det ses ikke om ansøgeren gav samtykke hertil. Jeg beder derfor om at få oplyst om der forelå samtykke, og hvis det foreligger skriftligt, beder jeg om en kopi heraf."

Kommunen svarede:

"Ad 1

Der henvises til sagsforløbet på journalark samt lægekonsulentens notat og efterfølgende beslutning. Klienten har ved personlig samtale 1.4.1996 fået forelagt sagens akter, der ses efterfølgende ikke klart at være foretaget partshøring, men igen henvises til s. 1 i denne skrivelse. [Kommunens generelle bemærkninger om partshøring; min bemærkning].

Ad 2

Begrundelse i brev af 21.5.1996 henviser til vurderingsgrundlaget, og den mere uddybende begrundelse findes i lægekonsulentens vurdering af 09.05.1996.

Det direkte formkrav ifm. forvaltningslovens § 24 vil fremover søges opfyldt ved overholdelse af de i lovtæksten nævnte punkter.

Ad 3

Der foreligger ikke skriftligt samtykke da beskæftigelseserklæringen af 28.01.1997 blev sendt. Klienten har ved afslutningsmøde på revalideringscentret givet mundtligt samtykke, da det har været fast procedure."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunens svar viser at der ikke blev gennemført partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1. Jeg henviser til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3.

Ad 2

Jeg forstår på svaret at der ikke blev meddelt ansøgeren anden begrundelse end henvisningen til en "samlet vurdering" hvilket åbenlyst ikke lever op til kravene i forvaltningslovens § 24. Jeg finder det betænkeligt at kommunen i anden del af svaret skriver at "det direkte formkrav" i § 24 "vil fremover søges opfyldt". Bemærkningen giver det indtryk at kommunen betragter efterlevelsen af § 24 som en formalitet, og at kommunen ikke i sin opfyldelse heraf går videre end til at "søge" kravet opfyldt. Det skal i denne forbindelse fremhæves at begrundelseskravet i §§ 22-24 er en garantiforskrift hvis tilsidesættelse principielt kan medføre afgørelsens ugyldighed.

Ad 3

Jeg forstår at der ikke er egentlig dokumentation for at der blev indhentet samtykke, og at kommunens antagelse af at samtykke forelå, bygger på at indhentelse af mundtligt samtykke er fast procedure. Det kan efter min mening ikke alene på dette grundlag lægges til grund at der forelå samtykke.

Sag nr. 5

"Mand, født den (...), ansøgte den 17. september 1996 om revalidering. Ansøgeren var uddannet klejnsmed og havde arbejdet som

servicetekniker. Anledningen til henvendelsen var at han havde fået konstateret sklerose i betydeligt omfang. Ansøgeren var gift, og ægtefællen arbejdede som bygningskonstruktør. Ansøgeren blev anerkendt som revalidend den 17. oktober 1996. Bevillingskrivelse blev udstedt den 15. juli 1997 til grunduddannelse på handelsskolen omfattende perioden fra 1. august 1997 til 30. juli 2001.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Der blev indhentet lægelige oplysninger til brug for bedømmelsen af ansøgningen. Det kan ikke ses om oplysningerne blev forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Ad 1

Der henvises til beskæftigelsesjournal af 3.10.96, hvor det lægelige grundlag er forelagt klienten ved personlig samtale, jf. s. 1 i denne skrivelse."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3.

Sag nr. 6

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 8. august 1994 om revalideringshjælp. Ansøgeren var eneforsørger af to børn. Hun var ufaglært og havde modtaget kontanthjælp i nogen tid. Hun havde fået bækkenløsning i forbindelse med den seneste graviditet. Afslag på hjælp blev meddelt den 6. juli 1995.

Efter yderligere nogen tid med kontanthjælp og aktivering blev revalideringsspørgsmålet genoptaget i august 1997. Hun fik derpå tildelt revalideringsydelse på socialt grundlag.

Revalideringsbevilling blev udfærdiget den 28. august 1997 til uddannelse som pædagog omfattende perioden fra 1. september 1997 til januar 2001.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Bevillingsskrivelsen ses ikke at ligge blandt de udleverede dokumenter. En kopi heraf bedes sendt med svaret.
2. Ansøgningen af 9. august 1994 blev afslået i maj 1995. Kopi af denne afgørelse bedes udleveret. Af de foreliggende oplysninger fremgår det at ansøgerens situation i 1994 og i 1997 i alt væsentligt var den samme. Det bedes derfor oplyst hvilke forhold der fik kommunen til at ændre afgørelsen.
3. Af notat fra den 13. juni 1997 ses at ansøgeren blev indkaldt til møde om revalidering. På daværende tidspunkt modtog hun kontanthjælp. Af notat fra den 17. juni 1997 fremgik at ansøgeren udeblev fra samtalen samme dag, og at 'kassen derfor blev lukket'. Kommunen bedes redegøre for det retlige grundlag for denne afgørelse. Endvidere bedes kommunen oplyse hvad den foretog sig for at sikre at udebliven ikke var undskyldelig. Af notat fra den 19. juni 1997 fremgik at ansøgeren forklarede at hun ikke havde modtaget indkaldelsesbrevet.
4. Af notat fra den 15. november 1994 ses at ansøgeren under en samtale fik oplyst at hun var berettiget til revalideringshjælp, 'men til et afgrænset forløb på ca. max 3 år'. Der ses ikke i sagen at være oplysninger om hvilke ønsker ansøgeren havde, eller om ansøgerens egnethed. Kommunen bedes oplyse om notatet er udtryk for at afgørelsen om revalideringsperiodens længde og revalideringens omfang og indhold blev truffet alene fordi tildelingen skete på socialt grundlag. I bekræftende fald bedes kommunen redegøre for det retlige grundlag for denne afgørelse, sammenholdt med sag nr. 12."

Kommunen svarede:

"Ad 1

Bevillingsskema sendt til uddannelsesstedet Holstebro Pædagogseminarium og klienten, der er ikke kopi i sagen, der henvises til bevilling på mødeindstillingsarket.

Ad 2

Efter afslag på revalidering i 1994 lykkes det ikke at få klienten aktiveret til selvforsørgelse, hvorfor der i 1997 fandtes grundlag for revalidering på grund af en fastlåst social situation.

Ad 3

Da klienten ikke møder efter skriftlig tilsigelse stoppes kontanthjælpen midlertidigt, indtil klienten møder. Der er ikke sket nogen reduktion af kontanthjælpen af den årsag.

Ad 4

Der er tale om almindelig rådgivning og ikke nogen konkret beslutning/bevilling. Klienten undersøgte selv på dette tidspunkt, hvilke uddannelser der kunne være aktuelle, og hun formodedes at være i stand til at fremskaffe materiale om aktuelle uddannelsesmuligheder."

Ombudsmandens udtalelse**Ad 1**

Der burde være en kopi af bevillingsskrivelsen i sagen. Jeg henviser til gennemgangen i kapitel 3 om notatpligt mv.

Ad 2

Det ville have været ønskeligt om kommunen havde besvaret mit spørgsmål mere indgående, og navnlig om kommunen havde forklaret hvorfor ansøgeren ikke i 1994 ansås at opfylde betingelserne for at få revalideringshjælp. Dengang som i 1997 var ansøgeren eneforsørger af to børn, ufaglært samt led af bækkenløsning. Jeg må forstå kommunens svar således at da ansøgeren ikke i løbet af de 2-3 år der gik uden revalidering, men blot med aktivering, forbedrede sin situation, ændrede kommunen sin afgørelse.

Ansøgeren hørte utvivlsomt til den personkreds der som udgangspunkt måtte anses for berettiget til revalideringshjælp, jf. Socialministeriets vejledning nr. 211 af 30. november 1994, pkt. 3 og pkt. 9 (se foran). Jeg må forstå at kommunen dengang gav afslag uden at have foranstaltet nærmere og mere indgående undersøgelse af

ansøgerens forhold. Dette forhold er i strid med det almindelige officialprincip.

Ad 3

Jeg bad om oplysning om "det retlige grundlag for denne afgørelse". Dette har jeg ikke fået. Jeg må opfatte svaret på den måde at kommunen stoppede udbetalingen uden at have gjort sig overvejelser om hvorvidt der var hjemmel hertil. Jeg må videre forstå at kommunen fortsat ikke har gjort sig sådanne overvejelser.

Det følger af det almindelige legalitetsprincip at en myndighed ikke uden videre kan standse udbetalingen af en bevilget ydelse. Beslutningen om at standse udbetalingen kan eventuelt have direkte lovstøtte eller have støtte i forudsætningerne bag lovens regler om tildeling og kontrol med at tildelingsgrundlaget fortløbende er opfyldt. Det blotte forhold at en person ikke kommer til et møde, er efter min mening ikke tilstrækkeligt som dokumentation for at ansøgeren ikke længere opfylder betingelserne for hjælp. Hertil må kræves at samtalen var af retlig betydning for konstateringen af at betingelserne for at yde hjælp ikke var bortfaldet. Det måtte videre kræves at det forinden var blevet undersøgt hvorfor pågældende undlod at møde.

Det er imidlertid under ingen omstændigheder lovligt blot at "lukke kassen" fordi ansøgeren er udeblevet fra et møde/en samtale. I den konkrete sag forklarede ansøgeren at hun ikke havde fået indkaldelsesbrevet. Hvad enten denne forklaring er rigtig eller ej, kan der ikke bortses fra at forklaringen kunne være korrekt, og det illustrerer at et så drastisk skridt kan virke uproportionalt tyngende i forhold til det formål der ønskedes opnået. At kontanthjælpen senere udbetaltes med tilbagevirkende kraft, ændrer ikke ved at det på tidspunktet for standsningen af hjælpen kunne være meget tyngende for borgeren. Derfor må jeg anse kommunens henvisning til at der ikke var "sket nogen

reduktion af kontanthjælpen" som delvis misvisende.

Ad 4

Kommunens svar er så kortfattet og uklart at det er vanskeligt at følge tankegangen bag. Jeg forstår svaret således at bemærkningen om at hjælpen var berettiget, "men til et afgrænset forløb på ca. max 3 år" overhovedet ikke var en del af afgørelsen. Det var blot en vejledende udtalelse. Efter min mening er det uheldigt at der er givet en så bastant vejledning hvis meningen ikke har været at træffe en egentlig afgørelse. Udtrykket har af klienten let kunnet opfattes på den måde at den uddannelse hun selv skulle finde frem til, ikke måtte have et længere forløb end 3 år.

Kommunen har ikke svaret på spørgsmålet om hvor denne 3-års-grænse kommer fra. Det står således fortsat helt uformidlet hvilke forhold hos ansøgeren der kunne begrunde at det (muligvis) blev bestemt at han højst kunne få en uddannelse på 3 år.

Sag nr. 7

"Mand, født den (...), ansøgte i februar 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde været ude for en whiplash-skade som havde ført til beskadigelse af nakken. Herefter havde han vanskeligt ved at fortsætte arbejdet som blikkenslager. Efter undersøgelse på revacenter blev han tildelt revalideringshjælp den 29. juli 1997. Revalideringsbevilling blev udfærdiget til hjælp til uddannelse som byggetekniker i perioden fra 31. juli 1997 til 1. februar 1999.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Til brug for sagen indhentede kommunen lægelige oplysninger om ansøgeren fra ansøgerens egen læge. Det kan ikke ses om der foreligger samtykke fra ansøgeren til indhentelse af disse oplysninger, jf. princippet i forvaltningslovens § 29, stk. 1. Det bedes oplyst om der forelå samtykke, og hvis det foreligger skriftligt, beder jeg om en kopi heraf.

2. Bevillingsskrivelsen er ikke blandt akterne. En kopi heraf bedes sendt samtidig med besvarelsen af denne henvendelse."

Kommunen svarede:

"Ad 1

Der henvises til, at de lægelige oplysninger er indhentet efter sygedagpengelovens bestemmelser som grundlag for at udbetale sygedagpenge. Dette samtykke fremgår af sygedagpengeskema dp 201 som klienten har underskrevet 13.12.96. Se tidligere fremsendte kopi.

Ad 2

Bevillingsskema sendt til uddannelsesstedet Holstebro Tekniske Skole og klienten, der er ikke kopi i sagen, der henvises til bevilling på mødeindstillingsarket."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg tager til efterretning at der forelå samtykke.

Ad 2

Det følger af den almindelige grundsætning om notatpligt mv. at der i sagerne bør ligge kopi af alle væsentlige dokumenter. Der burde derfor være en kopi af afgørelsen. Se gennemgangen i kapitel 3.

Sag nr. 8

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 8. august 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren fik en hjerneblødning i 1996 og led af hovedpine, periodevis svimmelhed og hukommelsesbesvær. Ansøgeren var uddannet elektriker, men havde arbejdet med kontorarbejde og i butik. Ansøgeren ønskede hjælp til uddannelse på handelsskole. Den 8. september 1997 udfærdigedes bevillingsskrivelse til uddannelse på handelsskole omfattende perioden fra 11. august 1997 til 20. juni 1998.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Bevillingsskrivelsen er ikke blandt sagens akter og bedes sendt med svaret på denne henvendelse.

2. Det kan ikke ses om indhentelse af lægelige oplysninger skete med ansøgerens samtykke, jf. princippet i forvaltningslovens § 29, stk. 1. Hvis dette er tilfældet, bedes det oplyst om det var skriftligt, og i bekræftende fald bedes en kopi heraf sendt.
3. De indhentede oplysninger ses ikke at være forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Ad 1

Bevillingsskema sendt til uddannelsesstedet (...) og klienten, der er ikke kopi i sagen, der henvises til bevilling på mødeindstillingsarket.

Ad 2

Lægelige oplysninger er indhentet efter beslutning på sygedagpengeopfølgingsmøde jf. dagpengelovens § 24 – hvor klientens praktiserende læge deltog.

Ad 3

Der henvises til journalnotat af 08.08.1997, hvor sagens akter og lægelige oplysninger forelægges klienten og akterne fra sygedagpengeafdelingen gennemgås."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Bevillingsskrivelsen burde ligge i kopi i sagen. Se mine bemærkninger vedrørende sag nr. 7, spørgsmål 2, samt de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 2

Det kan på baggrund af kommunens oplysninger ikke lægges til grund at der forelå samtykke til indhentelse af lægeoplysninger.

Ad 3

Jeg henviser til mine bemærkninger om partshøring i kapitel 3.

Sag nr. 9

"Mand, født den (...), blev den 29. maj 1997 bevilget revalideringshjælp. Ansøgeren var

ufaglært og havde haft rengøringsarbejde, lagerarbejde og forefaldende job.

Ansøgeren havde gennem nogen tid modtaget kontanthjælp, og dele af hans beskæftigelse var gennemført som aktivering. Ansøgeren var født uden skjoldbruskkirtel og havde en grænsepsykotisk lidelse. Ansøgeren havde boet på amtsinstitutioner og været beskæftiget på værksteder under amtet.

1. Kommunen bedes sende en kopi af bevillingsskrivelsen som ikke ses at ligge blandt sagens akter."

Kommunen svarede:

"Ad 1

Bevillingsskema sendt til uddannelsesstedet og klienten, der er ikke kopi i sagen, der henvises til bevilling på mødeindstillingsarket."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Der burde være kopi af bevillingsskrivelsen i sagen. Se mine bemærkninger til sag nr. 7, spørgsmål 2, samt de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Sag nr. 10

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 8. juli 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde i flere år haft problemer med højre knæ. Ansøgeren var gift og havde tre hjemmeboende børn. Ansøgeren var uddannet i butik, men havde arbejde som rengøringsassistent. Knælidelsen gjorde det vanskeligt for ansøgeren at gå og sidde.

Den 28. juli 1997 udfærdigedes bevilling til revalidering på handelsskole til kontorassistent omfattende perioden fra 11. august 1997 til 1. juli 1999.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Til brug for afgørelsen indhentede kommunen med ansøgerens samtykke lægelige oplysninger ligesom der forelå en udtalelse fra revacentret om hendes beskæftigelsesmuligheder. Det kan ikke af sagen ses om disse oplysninger blev forelagt an-

søgeren til udtalelse inden afgørelsen blev truffet, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.”

Kommunen svarede:

”Ad 1

Udtalelsen, beskæftigelsesafklaringen fra revalideringscentret, er udleveret til klienten i forbindelse med afslutning af opholdet, hvilket er fast procedure. Det fremgår ikke, at de lægelige akter har været forelagt klienten, disse har dog været af begunstigende karakter for klienten.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Det er sandsynligt at der ikke var pligt til partshøring da oplysningerne ikke var til ugunst for parten. Der henvises i øvrigt til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3.

Sag nr. 11

”Kvinde, født den (...), ansøgte den 21. maj 1997 om revalidering. Ansøgeren led af allergi over for forskellige fødevarer. Ansøgeren var uddannet og beskæftiget som kok og måtte ophøre med denne beskæftigelse. Ansøgeren startede i august 1996 med revalideringshjælp fra Horsens Kommune på levnedsmiddelteknikeruddannelsen. Ansøgeren ophørte i marts 1997 med uddannelsen på grund af forholdene på skolen. Derpå modtog ansøgeren dagpenge fra a-kassen.

Sagens akter blev indhentet fra Horsens Kommune med skriftligt samtykke fra ansøgeren. Efter at have modtaget sagsakter fra Horsens Kommune og en positiv udtalelse fra (...) hvor ansøgeren havde gået, afslog kommunen den 18. august 1997 ansøgningen.

Den 20. august 1997 blev afgørelsen ændret, og den 28. august 1997 udfærdigedes bevilling til hjælp til uddannelse som levnedsmiddeltekniker omfattende perioden fra 21. juli 1997 til 31. december 1999. Den 28. august 1997 ændredes bevillingen således at

der ikke skulle udbetales hjælp fra 1. august 1998 til 30. juni 1999 da ansøgeren i denne periode skulle være i praktik og fik løn.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Inden afslaget af 18. august 1997 modtog Holstebro Kommune akter bl.a. fra Horsens Kommune. Det ses ikke om kommunen partshørte over disse oplysninger, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
2. Afslaget af 18. august 1997 blev begrundet med at ansøgeren selv havde afbrudt studieforløbet, samt med at ansøgeren havde dagpenge fra a-kassen. Denne afgørelse ændrede kommunen to dage efter til imødekommelse af ansøgningen. Skyldtes ændringen at det første afslag ansås for ulovligt? Kommunen bedes under alle omstændigheder uddybe baggrunden for afslaget, herunder især redegøre for om kommunen anså sig for forpligtet af at Horsens Kommune havde bevilget ansøgeren revalideringshjælp.
3. Den 28. august 1997 ændredes afgørelsen af 20. august 1997 idet der ved en fejl ikke var taget hensyn til at ansøgeren skulle i praktik og ville få løn. Kommunen bedes oplyse på hvilket retligt grundlag kommunen ændrede afgørelsen. Jeg siger hermed til om kommunen støttede ændringen på lovbestemmelser eller på almindelige ulovbestemte regler om tilbagekaldelse eller berigtigelse af afgørelser.”

Kommunen svarede:

”Ad 1

Der ses ikke at være foretaget partshøring i forbindelse med de indhentede oplysninger fra Horsens Kommune hvortil klienten havde givet skriftligt samtykke, men igen henvises til s. 1 i denne skrivelse.

Ad 2

Der henvises til mødeindstillingsark af 20.08.97, hvoraf begrundelse for ændring til bevilling fremgår, jf. Socialministeriets afgørelse. Således var afslaget truffet på et forkert grundlag.

Ad 3

Ændringen skete, fordi man i bevillingsøjeblikket (20.08.97) ikke var opmærksom på, at der var en lønnet praktikperiode indeholdt i uddannelsesforløbet, hvilket skyldes en vis usikkerhed eller manglende paratviden om erhvervsuddannelsernes opbygning hos sagsbehandleren.

Da sagsbehandler efterfølgende opdager fejlen, ændres bevillingen allerede med dato 28.08.97 – ikke mindst for også at tilgodese den interne instruks om, at arbejdsgivere, der har revaliderer i praktik, skal betale så stor en del af lærlingelønnen, som kommunens jobkonsulenter eller sagsbehandlere kan formå arbejdsgiverne til (i dette tilfælde hele lærlingelønnen).

Udtrykt i ombudsmandens termer må vi dog konkludere, at ændringen baserer sig på almindelige ulovbestemte regler, med det formål at rette en åbenbar fejl.”

Ombudsmandens udtalelse**Ad 1**

Det må anses for en fejl at der ikke blev partshørt over sagsakterne fra Horsens Kommune. Der henvises til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3.

Ad 2

Jeg må lægge til grund at første afgørelse blev ændret fordi den var i strid med loven.

Ad 3

Kommunens svar indeholder ikke oplysning om hvorvidt der allerede var udbetalt revalideringsydelse til ansøgeren for tiden efter 1. august 1997, ligesom det ikke er oplyst hvor stor praktiklønnen var. Det er heller ikke anført med hvilken hjemmel der i det hele taget blev foretaget en reduktion af revalideringsydelsen.

I de nugældende regler om revalidering er der hjemmel til at nedsætte revalideringsydelsen med det beløb revaliderenden får i praktik-, elev- eller lærlingeløn, jf. § 58, stk. 1, nr. 1, i lov om aktiv socialpoli-

tik. En tilsvarende regel fandtes ikke i bistandslovens § 43 eller i revalideringsbekendtgørelsen. Bistandslovens § 43, stk. 8, bestemte at revalidering i form af oplæring på det almindelige arbejdsmarked kunne ske ved at hjælp blev ydet af kommunen som løn eller løntilskud. I § 9 i revalideringsbekendtgørelsen bestemtes det at indtægter ved andet arbejde end i forbindelse med revalidering i en vis udstrækning kunne fratrækkes i revalideringsydelsen.

§ 43, stk. 8, om løntilskud blev fortolket således at tilskud kunne gives til at udligne forskellen mellem revalideringsydelsen og eventuel praktik- eller lærlingeløn, jf. pkt. 53 og pkt. 58 i Socialministeriets vejledning nr. 211 af 30. november 1994. Jeg finder herefter ikke grundlag for at anfægte lovligheden af at kommunen reducerede revalideringsydelsen med et beløb svarende til revaliderendens løn under praktik.

Det er imidlertid ikke i den foreliggende sag oplyst hvor stort et beløb der var tale om, og jeg kan således ikke vurdere om kommunen har været berettiget til helt at ophøre med revalideringsydelsen i praktikperioden. Det forhold at kommunen først opdagede at ansøgeren fik løn under praktik efter en uges forløb, kunne imidlertid rejse et tilbagebetalingsproblem. Hvis hjælpen for august måned allerede var udbetalt da fejlen blev opdaget, ville der blive tale om at pålægge ansøgeren at betale det modtagne tilbage. Det ses ikke af sagen om dette var tilfældet. Et eventuelt tilbagebetalingskrav ville i givet fald kun kunne gennemføres hvis der var selvstændig hjemmel hertil. Det er således ud fra en retlig synsvinkel afgørende om fejlen blev rettet før eller efter at der var udbetalt hjælp.

Hjemlen for at kræve beløbet tilbagebetalt kunne for så vidt have hjemmel i en ulovbestemt retsgrundsætning. Dette forudsætter dog at en sådan retsgrundsæt-

ning findes – dvs. at det kan antageliggøres at en sådan regel har udviklet sig i praksis – typisk i retspraksis. Det er ikke i denne henseende tilstrækkeligt til som hjemmel at henvise til ”almindelige ulovbestemte regler”.

Kommunens svar viser at kommunen hverken har gjort sig egentlige retlige overvejelser om hvorvidt hjælpen i det hele taget kunne reduceres med praktiklønnen, eller om der var hjemmel til at ændre fejlen. Kommunens henvisning til ”den interne instruks” giver mig anledning til at understrege at kommunens egne interne regler – tilsyneladende om at spare så meget som muligt ved at vælge udgifter over på arbejdsgivere – under ingen omstændigheder kan udgøre det fornødne hjemmelsgrundlag, hverken for at reducere i ydelsen eller for at kræve penge tilbage.

Det kan ikke udelukkes at afgørelsen er korrekt, men det kan med sikkerhed siges at de retlige overvejelser kommunen har redegjort for, ikke har været juridisk bæredygtige.

Sag nr. 12

”Kvinde, født den (...), blev den 17. september 1992 anerkendt som revalidend. Baggrunden var ansøgerens sociale forhold, og hjælpen gjaldt uddannelse på VUC. Hjælpen standsedes den 12. februar 1993 da ansøgeren meldte sig ud af VUC. Hjælpen blev genoptaget den 22. maj 1995. Den 18. august 1997 blev ansøgeren bevilget hjælp til gennemførelse af lærerstudiet. Bevillingsskrivelse blev udfærdiget den 20. august 1997 omfattende perioden fra 20. august 1997 til 30. juni 2001.

Ansøgeren blev anerkendt som revalidend i 1991 i en anden kommune hvorfra hun flyttede til Holstebro. Tildelingen skete dengang fordi hun i en alder af 24 år var alene med to små børn og stod uden uddannelse.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Anså kommunen sig for bundet af den tidligere kommunes afgørelse om at anerkende ansøgeren som revalidend?
2. Ansøgeren ses ikke at have helbredsmæssige problemer. Kommunen bevilgede alligevel hjælp til læreruddannelse. Er dette i overensstemmelse med kommunens almindelige praksis, jf. sag nr. 6?
3. Sagens akter blev rekvireret fra den tidligere kommune med ansøgerens samtykke. Der ses ikke at være partshørt over disse oplysninger, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.”

Kommunen svarede:

”Ad 1

Der henvises til mødeindstillingsark af 17/9-92, hvorefter herværende kommune anså sig som bundet af den tidligere kommunes beslutning, dog blev der foretaget selvstændig vurdering.

Ad 2

Der findes ingen fast praksis, da hver enkelt ansøgning behandles individuelt ud fra personens situation. I det konkrete tilfælde er vurderingen og bevillingen sket ved formanden for det sociale udvalg.

Ad 3

Sagsakterne indhentet med klientens samtykke. Oplysningerne fra tidligere kommune var forudsat partshørt af denne kommune. Der ses ikke at være sket yderligere partshøring, men igen henvisning til s. 1.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Se den generelle gennemgang i kapitel 3.

Ad 2

Jeg er enig i at retsgrundlaget indikerer at hver enkelt ansøgning behandles individuelt. I sag nr. 6, spørgsmål 4, anvendte kommunen en formulering der kunne tyde på at kommunen i praksis kædede uddannelsens længde sammen med ansøgerens helbredsmæssige problemer – en

sammenkædning som også følges af Den Sociale Ankestyrelse, jf. bl.a. SM 0-8-93. Som anført i kapitel 4 om Svendborg Kommune, sag nr. 1, spørgsmål 1, mener jeg ikke at retsgrundlaget giver grundlag for en sådan sammenkædning, og har derfor ikke bemærkninger til oplysningerne om at kommunen ikke på dette punkt følger en fast praksis.

Kommunens supplerende oplysninger om at hver enkelt ansøgning "behandles individuelt ud fra personens situation", og om at vurderingen og bevillingen i den konkrete sag var besluttet af formanden for det sociale udvalg, giver dog anledning til følgende bemærkninger:

Kommunens bestræbelser på at vurdere ansøgningerne konkret og individuelt må udøves med respekt for de retlige rammer for skønsudøvelsen. En af de retsregler kommunen er forpligtet til at efterleve, er den almindelige lighedsgrundsætning. Det vil være en krænkelse af denne såfremt helt ensartede tilfælde behandles retligt set forskelligt. For at sikre overholdelse af dette princip er kommunen nødt til at være konsekvent i sin udøvelse af skønnet over om der skal tildeles revalideringshjælp, og hvilken hjælp der bevilges. Det forhold at afgørelsen er truffet af formanden for udvalget, ændrer ikke på disse forhold. Formanden er således ikke berettiget til at fravige en almindelig fulgt praksis eller linje medmindre der er saglige grunde hertil.

Ad 3

Der henvises til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3.

Sag nr. 13

"Mand, født den (...), ansøgte den 30. november 1995 om revalideringshjælp. Ansøgeren var uddannet smed, men havde på grund af dårlig ryg og slidgigt måttet opgave at arbejde inden for dette fag. I januar 1996 blev ansøgeren udsat for en trafikulykke som forværrede generne. Ansøgeren var gift

og havde to voksne børn. Den 21. januar 1996 blev ansøgeren anerkendt som revalideringsberettiget på grundlag af helbreds-mæssige forhold. Bevillingen omfattede i første omgang undervisning på VUC. Den 9. juli 1997 bevilgedes ansøgeren hjælp til uddannelse som maskintekniker. Bevillings-skrivelse udfærdiges den 21. juli 1997 omfattende perioden fra 4. august 1997 til 31. december 1998.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Den 5. juli 1996 er det i journalen noteret at et beløb på 29.048,03 kr. som ansøgeren havde fået i feriepenge, blev modregnet i ydelserne for juli og august, dog fratrukket 12.000 kr. Kommunen bedes oplyse på hvilket retligt grundlag denne modregning blev foretaget. Jeg sigter både til kommunens ret til at kræve hjælp tilbagebetalt og adgangen til at gennemføre den ved modregning.
2. Kommunen modtog en række oplysninger udefra, bl.a. statusbedømmelse fra ansøgerens egen læge den 14. december 1995. Der ses ikke at være partshørt over disse oplysninger, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
3. Af journalnotat fra den 9. juli 1997 ses at ansøgeren oprindelig ønskede at uddanne sig til måle- og kvalitetstekniker. Denne uddannelse blev ikke til noget ved Herning tekniske skole, og i stedet blev ansøgeren skrevet op til maskinteknikeruddannelsen. Kommunen bedes oplyse i hvilken udstrækning kommunen prøvede at finde frem til en egnet uddannelse for ansøgeren, samt på hvilket grundlag maskinteknikeruddannelsen blev anset for passende til ansøgeren. Jeg henviser til at der i journalen står 'at maskinuddannelsen måske giver større mulighed for ansættelse efterfølgende'."

Kommunen svarede:

"Ad 1

Retsgrundlaget følger af lov om aktiv socialpolitik § 58, pkt. 2 overført fra den tidli-

gere bistandslov. Der henvises endvidere til beskæftigelsesjournalen af 05.07.1996, hvor modregningen er beskrevet.

Ad 2

Oplysningerne er forelagt ved personlig samtale med klienten, der ses ikke at være sket anden partshøring – der henvises til redegørelsen på s. 1 (Ad. 1).

Ad 3

Jf. notat af 09.07.1997, havde klienten selv ændret uddannelsesønsket til maskintekniker. Ligeledes var han selv mere sikker på mulighederne for efterfølgende beskæftigelse."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg kan forstå af svaret at der for så vidt ikke har været tale om modregning, men derimod om at den løbende udbetaling er blevet reduceret med feriepengene. Dette giver mig ikke grundlag for bemærkninger, jf. § 9 i revalideringsbekendtgørelsen.

Ad 2

Der henvises til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3.

Ad 3

Jeg må forstå kommunens svar således at den fulgte klientens uddannelsesønske uden at kommunen selv foretog en vurdering af om ansøgeren var egnet, eller om der ville være beskæftigelsesmuligheder inden for det pågældende fag. Jeg har ingen bemærkninger til den konkrete sag, men henviser til den generelle gennemgang i kapitel 3 om kommunens vejledning og bistand.

Sag nr. 14

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 1. april 1996 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde diskusprolaps og var under genoptræning. Ansøgeren var uddannet slagter og var sygemeldt fra arbejde på et slagteri. Den 4. juli 1996 erklæredes ansøgeren revalideringsberettiget. Efter at ansøgeren havde be-

stået eksamen på VUC, bevilgedes revalidering den 17. juni 1997 til uddannelse til levnedsmiddeltekniker. Bevillingsskrivelse udfærdiges den 18. juni 1997 omfattende perioden fra den 21. juli 1997 til den 17. december 1999.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Som vilkår for bevillingen er anført at 'Evt. aflønning i praktikperioder modregnes i revalideringsydelsen'. Der ses ikke i brevet at være henvist til de retsregler der hjemler kommunen ret til denne reduktion af ydelsen. Kommunen bedes oplyse hvorfor der ikke er henvist til retsgrundlaget samt i øvrigt givet en begrundelse for dette vilkår, jf. forvaltningslovens § 22 sammenholdt med § 24, stk. 1. Endvidere bedes kommunen over for mig redegøre for det retlige grundlag for dette vilkår.
2. Ved behandlingen af ansøgningen indhentede kommunen med ansøgerens samtykke en række oplysninger, bl.a. helbredsoplysninger fra ansøgerens læge. Det ses ikke om oplysningerne blev forelagt for ansøgeren til udtalelse, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
3. Af journalnotat fra den 12. februar 1997 ses at ansøgeren blev bedt om at undersøge om levnedsmiddelteknikeruddannelsen var forenelig med helbredsforholdene. Af notater fra den 12. marts og den 10. april 1997 fremgår at kommunens afgørelse om at hjælpe ansøgeren til en levnedsmiddelteknikeruddannelse byggede på oplysninger fra ansøgeren. Jeg beder kommunen oplyse om det er almindelig praksis at kommunen ikke selv undersøger og vurderer hvilke uddannelsesmuligheder der vil være passende for ansøgeren."

Kommunen svarede:

"Ad 1

Jf. daværende bistandslovs § 43 stk. 2 ydes der bruttorevalideringsydelse, hvor der suppleres fra elev aflønningen og op til denne ydelse. Der findes derfor ikke at være tale om en retlig reduktion, men en ydelse op til

bruttorevalideringsydelsen. Der henvises til lov om aktiv socialpolitik § 51 jf. § 58, hvorefter praktik/levlønningen skal fratrækkes revalideringsydelsen.

Ad 2

Klienten er forelagt oplysningerne ved personlig samtale 01.07.1996, der ses ikke at være sket anden partshøring (s. 1).

Ad 3

Klientens egen motivation og uddannelsesønske blev vurderet realistisk og foreneligt med hendes lidelse, ligesom man fandt, at det var et vigtigt pædagogisk sigte, at hun selv bidrog til sagens oplysninger."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til mine bemærkninger i sag nr. 11 til spørgsmål 3. Jeg har ikke bemærkninger til at der skete reduktion af ydelsen med løn i praktikperioden.

Det følger af forvaltningslovens §§ 22 og 24 at det burde fremgå af afgørelsen med hvilken hjemmel reduktionen skete. Efter de nugældende regler ville det være tilstrækkeligt at henvise til aktivlovens § 58, stk. 1, nr. 1. Bistandsloven indeholdt ikke en direkte regel om denne problemstilling. Det ville derfor være påkrævet at henvise til at § 43, stk. 8 – ikke stk. 2 – blev fortolket således at eventuel praktik- eller lærlingeløn kunne fradrages i revalideringsydelsen.

Ad 2

Forelæggelse under personlig samtale er ikke altid tilstrækkeligt til at efterleve kravene i forvaltningslovens § 19, stk. 1. Der henvises i øvrigt til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3.

Ad 3

Jeg henviser til den generelle gennemgang i kapitel 3 af spørgsmålet om kommunens vejledning og bistand til uddannelsesvalg.

1996 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde psykiske problemer og alkoholmisbrug. Ansøgeren, som var ufaglært, havde i flere år beskæftiget sig med elektronik. Ansøgeren blev varetægtsfængslet og senere idømt fængsel i 60 dage på grund af vold. Ansøgeren havde været beskæftiget med transport af møbler.

Den 6. juni 1997 blev der bevilget revalideringshjælp til uddannelse som elektronikmekaniker.

Kommunen anmodes om følgende:

1. Sende en kopi af bevillingsskrivelsen som ikke ses at være blandt akterne.
2. De indhentede oplysninger synes ikke at være forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Ad 1

Bevillingsskema sendt til uddannelsesstedet og klienten, der er ikke kopi i sagen, der henvises til bevilling på mødeindstillingsarket.

Ad 2

Oplysningerne er gennemgået med klienten ved personlig samtale, jf. journalnotaterne, der ses ikke at være sket anden partshøring (der henvises til s. 1, Ad. 1)."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunen burde have beholdt en kopi af bevillingsskrivelsen. Jeg henviser til mine bemærkninger til sag nr. 7, spørgsmål 2, samt de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 2

Der henvises til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3. Det tilføjes at forelæggelse ved en personlig samtale ikke altid er tilstrækkeligt til efterlevelse af kravene til partshøring i forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Sag nr. 15

"Mand, født den (...), ansøgte den 29. maj

b) Generelle spørgsmål

Jeg bad Holstebro Kommune besvare følgende generelle spørgsmål:

"1. Gennemgående er det vanskeligt af det udleverede materiale at se om kommunen har partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1, typisk vedrørende helbredsoplysninger der er indhentet til brug for behandlingen af en revalideringsansøgning.

Jeg er opmærksom på at dette forhold kan have sammenhæng med at de fleste afgørelser er begunstigende, og at de lægelige oplysninger derfor kan være blevet opfattet som gunstige for ansøgeren.

Der ses imidlertid generelt ikke at være gjort overvejelser om hvorvidt oplysningerne skulle forelægges for parten, heller ikke i de tilfælde hvor oplysningerne ikke entydigt støttede ansøgningen.

Jeg beder derfor kommunen om at redegøre for den generelle fremgangsmåde der følges i disse sager til opfyldelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1."

Kommunen svarede:

"...

Ad. 1

Generelt må vi fastslå, at der altid foretages partshøring jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1, dog med de begrænsninger, der fremgår af samme lovparagrafs stk. 2.

Den praktiske gennemførelse af partshøringen kan variere en del, – dels fra sagsbehandler til sagsbehandler, dels afhængig af den aktuelle situation.

Langt størsteparten af partshøringerne sker i form af en samtale mellem den revalideringssøgende og sagsbehandleren, men der kan dog forekomme 'svipsere' mht. til at få dette 'defineret ud' under journalskrivningen, idet det oftest er en integreret del af en mere vidtgående samtale.

Mht. frist for afgivelse af udtalelse sker der langt oftest det, at fristen aftales i form af fastlæggelse af en ny samtale."

Ombudsmandens udtalelse

I flere af de gennemgåede sager kan det med sikkerhed konstateres at der ikke er foretaget korrekt partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1. Det gælder f.eks. sagerne nr. 2 og 4.

Kommunens svar giver indtryk af at Holstebro Kommune ikke har lagt en korrekt fortolkning af forvaltningslovens § 19 til grund ved vurderingen af om der skal partshøres. Det er således i sager med mere komplekse faktiske oplysninger utilstrækkeligt at forelægge oplysningerne mundtligt. Det er desuden heller ikke altid tilstrækkeligt at der gennemføres personlige samtaler. Med til partshøring hører at samtlige oplysninger præsenteres for ansøgeren der skal opfordres til at kommentere oplysningerne. I denne henseende er det ikke tilstrækkeligt at der er aftalt en ny samtale. I den udstrækning partshøring undtagelsesvis kan gennemføres mundtligt, bør det fremgå af journalen at der har været partshørt og hvorledes. Se i øvrigt gennemgangen i kapitel 3.

Jeg bad endvidere Holstebro Kommune om at besvare følgende:

"2. Jeg har noteret mig at der generelt er udvist stor omhu med hensyn til at indhente samtykke hos ansøgeren til indhentelse af lægelige oplysninger.

Det ses imidlertid i flere af sagerne ikke om samtykket har været skriftligt. Kommunen bedes redegøre for sin praksis på dette punkt."

Kommunen svarede:

"Ad. 2:

Det er i kommunen generel praksis, at indhentning af lægelige oplysninger *kun* sker efter skriftlig accept af den revalideringssøgende på en speciel formular (kopi vedlagt, formular KO 515).

Førnævnte praksis kan tænkes fraveget, såfremt sagsbehandler ledsager revalideringssøgende ved lægebesøg.

Vi er opmærksomme på, at en underskrevet accept på indhentning af lægelige oplysninger forældes efter et år.”

Ombudsmandens udtalelse

Jeg har ikke bemærkninger til at kommunen i almindelighed indhenter skriftligt samtykke til indhentelse af lægelige oplysninger. De tilfælde hvor sagsbehandleren følger med ansøgeren til lægebesøg, går jeg ud fra sidestilles med et mundtligt samtykke fra ansøgeren. Efter min mening er mundtligt samtykke efter omstændighederne tilstrækkeligt, og kommunens praksis giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Kommunen blev endvidere bedt om at svare på følgende:

”3. I tre af sagerne er der tale om tilflyttere som har fået bevilget revalidering fra en anden kommune.

Kommunen bedes oplyse om den i sådanne tilfælde føler sig bundet af den tidligere kommunes afgørelse.”

Kommunen svarede:

”Ad. 3:

Kommunen føler sig mere eller mindre moralsk bundet af en tidligere kommunes afgørelse, forstået på den måde, at såfremt den fastlagte revalideringsplan vurderes at harmonere med en afklaring, der er sket / de lægelige oplysninger, der er i sagen, og revalidenden fortsat virker motiveret for forløbet, vil planen normalt blive iværksat som planlagt, medmindre den kolliderer med lokale specielle arbejdsmarkedsforhold.

Som eksempel kan nævnes, at i et par tilfælde er tilflyttere af deres kommune blevet tilbudt uddannelse som køkkenassistent.

Da det efter samtale viste sig, at man ønskede at bo permanent i Holstebro, og da der i Holstebro-området er en del arbejdsløshed for køkkenassistenter vurderede kommunen, at en uddannelse til køkkenassistent

måske ville være en uddannelse på arbejdsløshed, hvorfor vi søgte en anden løsning.”

Ombudsmandens udtalelse

Principielt skal tilflytningskommunen træffe afgørelse på ny. Retligt set må tilflytningskommunen være forpligtet til at tage udgangspunkt i den lagte revalideringsplan. Denne kan dog ikke forpligte tilflytningskommunen i videre udstrækning end fraflytningskommunen selv. Kommunens redegørelse giver mig i øvrigt ikke anledning til bemærkninger.

Der henvises til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Jeg anmodede endvidere kommunen om at svare på følgende:

”4. I en del sager er der indhentet rent private oplysninger – typisk lægelige – fra andre myndigheder eller fra private om ansøgeren.

Ifølge forvaltningslovens § 29, stk. 1, skal der normalt indhentes samtykke fra ansøgeren hvis der indhentes rent private oplysninger om ansøgerens person fra en anden forvaltningsmyndighed eller fra en anden afdeling. Dette gælder dog ikke hvis den der indhentes oplysninger fra, har oplysningspligt, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 2. Det var dog en forudsætning under vedtagelsen af forvaltningsloven at myndighederne i bl.a. sociale sager skulle forsøge at indhente samtykke fra ansøgeren.

God forvaltningsskik tilsiger at proceduren i § 29, stk. 1, følges, også i situationer der ikke umiddelbart er omfattet af § 29, fordi der er tale om indhentelse af oplysninger fra private.

Det er et gennemgående træk i de undersøgte sager at der ikke foreligger et skriftligt samtykke fra ansøgeren eller notat om mundtligt samtykke til indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. Jeg er opmærksom på at notat eller et skriftligt samtykke findes, men ikke er medsendt i første omgang.

Jeg beder kommunen om at udtale sig om

den fremgangsmåde der almindeligvis følges i disse situationer.”

Kommunen svarede:

”Ad. 4:

I og med at vi nu er gået over til at bruge vedlagte formular KO 515 (se denne) er der på samme skema mulighed for at give tilladelse til indhentning af oplysninger fra alle inden for sundhedssektoren, fsv. angår helbredsoplysninger, samt fra forvaltninger og andre, private kontakter vedr. øvrige forhold.

Dvs., at ved første underskrift på nævnte skema forsøger vi at få overblik over, hvor mange af felterne, der er behov for at få afkrydset.”

Ombudsmandens udtalelse

Kommunens redegørelse giver mig ikke anledning til bemærkninger. Reglerne om indhentelse af oplysninger findes nu i § 11a-11c i retssikkerhedsloven.

Jeg bad endvidere Holstebro Kommune om at besvare følgende:

”5. I flere af sagerne er der udleveret oplysninger om ansøgeren til udenforstående myndigheder eller private, bl.a. til Arbejdsskadestyrelsen eller Patientforsikringsforeningen. Der er i de fleste af disse tilfælde hjemmel i lovgivningen til udlevering af sådanne oplysninger, jf. f.eks. § 21 i arbejdsskadestyrelsesloven.

Der gør sig her samme problem gældende som nævnt under pkt. 2, at det ved lovens vedtagelse blev forudsat at der skulle forsøges indhentet samtykke i sådanne tilfælde – svarende til § 12, stk. 3, i retssikkerhedsloven.

I nogle af sagerne er det anført at udleveringen er sket ‘efter aftale’ eller med samtykke fra ansøgeren. I de fleste sager står der intet herom, og der ligger ikke samtykkeerklæringer.

Jeg beder derfor om oplysninger om den generelle fremgangsmåde der følges vedrørende dette spørgsmål.”

Kommunen svarede:

”Ad. 5:

Vi har indtil videre fundet det tilfredsstillende, når vi fra fx arbejdsskadestyrelsen har modtaget et brev med anmodning om oplysninger om ansøgeren, og der i brevet var anført: ‘pgtl. Har skriftlig givet samtykke til indhentning af oplysninger’, og har haft retssikkerhedslovens § 13 for øje.

I nogle tilfælde har brevet været bilagt en ‘slip’, der viste ansøgerens samtykke til indhentning af oplysninger, men i de fleste tilfælde har det udelukkende været formuleret i brevet.”

Ombudsmandens udtalelse

Kommunens redegørelse giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Som sidste generelle punkt bad jeg kommunen kommentere følgende:

”6. Af de 15 sager omhandlede de 9 kvinder, og 6 sager vedrørte mandlige ansøgere. Der er således en lille overvægt af kvindelige revalidender. En tendens som går igen i sagerne fra nogle af de øvrige kommuner der er omfattet af undersøgelsen. Det giver mig anledning til at bede kommunen oplyse det talmæssige forhold mellem kvindelige og mandlige revalidender samt hvis tendensen fra de 15 sager går igen, udtale sig herom.”

Kommunen svarede:

”Ad. 6:

Antallet af kvindelige revalidender i kommunen viser en svag overrepræsentation. ...”

Ombudsmandens udtalelse

Jeg henviser til den generelle gennemgang i kapitel 3.

c) Generelt om Holstebro Kommunes sager

Gennemgangen viser at Holstebro Kommune gennemgående er omhyggelig med at sikre sig borgernes samtykke til indhentelse og

videregivelse af fortrolige oplysninger. Sagernes oplysning i almindelighed foregår fortrinsvis ved at ansøgeren besvarer spørgsmål eller bliver bedt om selv at tilvejebringe oplysninger. Dog står kommunen selv for indhentelse af lægelige oplysninger.

Bedømt efter journaloplysninger og kommunens svar på mine spørgsmål må jeg lægge til grund at konkrete oplysninger til udfærdigelse af en revalideringsplan forudsættes tilvejebragt af borgeren selv. Kommunen støtter sig på dette punkt på den generelle arbejdsmarkedserfaring og uddannelsesmæssige indsigt hos den enkelte sagsbehandler uden at der foretages konkrete undersøgelser af hvilke tilbud der passer bedst til den enkelte ansøgers evner og forudsætninger.

I et antal tilfælde har kommunen knyttet byrdefulde vilkår til afgørelsen om revalideringshjælp eller truffet (ligeledes) bebyrdenede afgørelse om f.eks. reduktion af bruttoindtægter, tilbagebetaling af ydelser eller ophør af udbetalinger. Ingen af disse afgørelser er – som krævet i forvaltningslovens §§ 22-24 – blevet ledsaget af en begrundelse.

Kommunen har ikke gennemført partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1, i en eneste af de gennemgåede sager. I nogle af sagerne har kommunen formentlig ikke været forpligtet til at partshøre, enten fordi de indhentede oplysninger alle kom fra borgeren, og/eller fordi der ikke var tale om bebyrdende oplysninger. Kommunens svar på mine spørgsmål om partshøring viser at kommunens opfattelse af partshøringspligten og dens indhold på en del punkter har været ukorrekt. Kommunen har således i flere tilfælde sidestillet drøftelser eller samtaler med ansøgeren med partshøring. På dette punkt er der tale om en systemfejl.

I flere sager (nr. 2, 6 og 12) har kommunen ikke kunnet give en tilfredsstillende forklaring på at ansøgeren har fået afslag på revalideringshjælp. Dette forhold skal sammenholdes med at kommunen i sagerne nr. 4, 6,

11 og 14 enten slet ikke har begrundet sin afgørelse eller har svaret på en retligt set uholdbar måde på flere af mine spørgsmål. Når endvidere tages i betragtning at kommunen synes at have misforstået det generelle indhold af forvaltningslovens regel om partshøring (§ 19, stk. 1) viser der sig et generelt problem med hensyn til regelefterlevelse.

Adskillige forhold har ikke kunnet dokumenteres i sagerne. Det gælder navnlig kopier af bevillingsskrivelser, samtykke til udlevering af fortrolige oplysninger samt notat om muligt gennemførte partshøringer. Der er tale om tilsidesættelse af den almindelige notatpligt.

Det må sammenfattende anses for betænkeligt at gennemgangen af 15 sager har vist flere alvorlige og generelle fejl i kommunens sagsbehandling, samt at der er generelle problemer med kommunens forståelse af retsgrundlaget.

6. Ballerup Kommune

I en foreløbig redegørelse af 31. maj 2001 gennemgik jeg 15 sager fra Ballerup Kommune og bad kommunen besvare dels generelle spørgsmål, dels specifikke spørgsmål vedrørende de enkelte sager.

a) Gennemgang af de enkelte sager

Kommunen svarede i brev af 7. februar 2002. Nedenfor gengives min gennemgang af sagerne, spørgsmål, kommunens svar og mine afsluttende bemærkninger:

Sag nr. 1

”Mand, født den (...), ansøgte den 14. marts 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren, der var gift, led af slidgigt. Ansøgeren havde to børn fra tidligere ægteskab som boede hos moderen. Ansøgerens nuværende ægtefælle havde to børn, heraf det ene boende hos parret. Ansøgeren havde arbejdet som VVS-montør. Den 11. juni 1997 gav kommunen ansøgeren meddelelse om at han var revali-

deringsberettiget. Derpå sendtes han til arbejdsprøvning på et revalideringscenter. Han fik bevilling til uddannelse som VVS-tekniker omfattende perioden fra 1. januar 1998 og to år frem.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Til brug for undersøgelse af om ansøgeren var revalideringsberettiget, indhentes helbredsoplysninger, både fra andre myndigheder og fra ansøgerens egen læge, jf. notater fra journalen den 14. marts samt 15. og 29. april 1997. Der ses ikke at være indhentet et egentligt samtykke fra ansøgeren, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 1, eller princippet heri. Jeg beder kommunen oplyse om der forelå skriftligt samtykke til indhentelsen af oplysninger, og i bekræftende fald beder jeg om en kopi heraf.
2. Den 20. august 1997 sendtes sagens akter til amtsinstitutionen (...). Der ses ikke at foreligge samtykke til videregivelse, jf. § 28, stk. 1, i forvaltningsloven. Kommunen bedes oplyse om der forelå skriftligt samtykke, og i bekræftende fald beder jeg om en kopi heraf.
3. De oplysninger som kommunen modtog, især om ansøgerens helbredsforhold, ses ikke at være blevet forelagt for ham til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
4. Bevillingsskrivelsen ses ikke blandt sagens akter og bedes sendt sammen med kommunens svar."

Kommunen svarede:

"1. Vi har altid indhentet samtykke fra ansøger inden indhentning af oplysninger. Tidligere blev det indhentet mundtligt og kunne derfor ikke dokumenteres, hvorimod det i dag er helt fast procedure, at KL's blanket benyttes (se generel besvarelse).

2. Ansøger er mundtligt orienteret om og har dermed givet sit samtykke til, at akterne sendes til (...), idet det er amtets kompetence at bevilge ophold på (...), ikke kommunens. Når der ikke ligger skriftligt samtykke, er

sagsbehandlerne bedt om at notere, at de har talt med ansøger.

3. Se generel besvarelse.

4. Bevillingsskrivelse til arbejdsprøvning findes ikke i en sag af denne art, idet aftalen med amtet er, at (...) har kompetence til bevilling af ophold. Kommunen kan kun indstille til arbejdsprøvning. (...) har efter tilsendelse af relevante akter den direkte kontakt med ansøger (ventetid, evt. starttidspunkt osv.) med orientering til kommunen. Arbejdsprøvning bliver ikke til noget i denne sag, idet ansøger tages af ventelisten i nov. 97, som kommunen har indstillet ham til arbejdsprøvning i juli 97. I stedet bevilges revalideringsstøtte til uddannelse som VVS-tekniker. Kopi af bevillingsskrivelse af 31. oktober 1997 vedlægges."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg tager til efterretning at oplysningerne blev indhentet med samtykke fra ansøgeren.

Ad 2

Der er forskel på en "mundtlig orientering" og et samtykke. Til det sidste kræves at ansøgeren bliver bedt om at give sin tilladelse til at oplysningerne sendes, og er klar over at han/hun er berettiget til at sige nej. For at være sikker på at samtykket lever op til lovens krav, vil det være hensigtsmæssigt at sikre at de nævnte krav er opfyldt. Det bør noteres i journalen om samtykket opfylder disse krav. Se kapitel 3.

Ad 3

På daværende tidspunkt forelagde kommunen ikke oplysningerne til partshøring i et tilfælde som det foreliggende hvor afgørelsen endte med en begunstigende afgørelse. Denne opfattelse kan jeg ikke kritisere. Det er derfor efter min mening mest hensigtsmæssigt at sørge for at der partsføres i tilfælde som det foreliggende. Jeg

henviser i øvrigt til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3.

Ad 4

Giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Sag nr. 2

”Mand, født den (...), ansøgte den 20. februar 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde måttet opgive sit arbejde som VVS-mand på grund af slidgigt i nakke og smerter i skulderen. Ansøgeren foreslog selv omskoling til VVS-tekniker. Den 7. oktober 1997 vedtoges det på møde at ansøgeren var revalideringsberettiget. Den 15. januar 1998 tildeltes revalideringshjælp til uddannelse som gasmontør omfattende perioden fra 12. januar 1998.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Til brug for ansøgningen indhentede kommunen med skriftligt samtykke fra ansøgeren helbredsoplysninger fra ansøgerens egen læge. Oplysningerne ses ikke at være forelagt ansøgeren til udtalelse, jf. forvaltningslovens § 19. Kommunen bedes udtale sig herom.
2. Bevillingsskrivelsen ses ikke at være blandt akterne og bedes sendt med kommunens svar.”

Kommunen svarede:

- ”1. Se generel besvarelse.
2. Bevillingsskrivelse kan ikke findes.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til den generelle gennemgang af partshøring i kapitel 3.

Ad 2

Kommunen er i overensstemmelse med det almindelige princip om notatpligt forpligtet til at bevare kopi af centrale dokumenter såsom en bevillingsskrivelse.

Sag nr. 3

”Mand, født den (...), ansøgte den 27. august 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var flyttet til Ballerup fra Høje-Taastrup Kommune den 15. august 1997 i forbindelse med separation. Høje-Taastrup Kommune havde tilbudt ansøgeren revalideringshjælp i august 1996 til uddannelse som automekaniker omfattende perioden fra 2. september 1996 og 2½ år frem. Ansøgeren kom til landet i 1987 som flygtning, og tildelingskriteriet var ansøgerens status som flygtning.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Den 12. september 1997 modtog Ballerup Kommune sagens akter fra Høje-Taastrup Kommune. Indhentes akterne med samtykke fra ansøgeren? I bekræftende fald bedes en kopi af samtykket medsendt.
2. Blandt sagsakterne er akter der vedrører ansøgerens tidligere ægtefælle. Har kommunen overvejet at sende disse – overflødige – dokumenter tilbage til Høje-Taastrup Kommune?
3. Kommunen ses ikke at have partshørt ansøgeren om de oplysninger der blev modtaget fra Høje-Taastrup Kommune, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
4. Der ses ikke hos Ballerup Kommune at være gjort selvstændige overvejelser om ansøgerens revalideringshjælp. Mente kommunen sig forpligtet til at fortsætte Høje-Taastrup Kommunes beslutning?”

Kommunen svarede:

- ”1. Akter er indhentet med skriftligt samtykke. Kopi vedlagt.
2. Det er ikke overvejet.
3. Sagsbehandler har taget for givet, at Høje-Taastrup Kommune og ansøger har drøftet bevillingen og forudsætningerne for den.
4. Kommunen har vurderet, at når Høje-Taastrup Kommune har bevilget revalidering, så ville Ballerup også gøre det, hvorfor man ikke er påbegyndt en ny procedure, men i

stedet på det foreliggende har vurderet, at bevilling kan fortsætte."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Svaret giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 2

Forvaltningslovens § 32 forbyder at en myndighed indhenter fortrolige oplysninger som den ikke har brug for i forbindelse med sin sagsbehandling. Ifølge persondatalovens § 5, stk. 5, må indsamlede oplysninger ikke opbevares på en måde der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det der er nødvendigt af hensyn til de formål hvortil oplysningerne behandles. Ligeledes er det i persondatalovens § 5, stk. 3, bestemt at "oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles".

Persondataloven gjaldt ikke på tidspunktet da den foreliggende sag blev behandlet, og finder i øvrigt kun direkte anvendelse på personoplysninger der edb-behandles, eller som er opført i et egentligt register, jf. persondatalovens § 1, stk. 1. Der foreligger således ikke en overtrædelse af § 5 i denne lov. Såvel disse regler som § 32 i forvaltningsloven må imidlertid antages at være udtryk for et bredere almindeligt princip om at myndighederne så vidt muligt undgår at ligge inde med personoplysninger som ikke har betydning for sagens behandling.

Oplysningerne om ansøgerens tidligere ægtefælle må antages at være helt uden relevans for revalideringssagen. Jeg finder derfor at kommunen burde overveje at sende disse akter tilbage til Høje-Taastrup Kommune eller i hvert fald skille dem ud fra revalideringssagen.

Ad 3

Partshøringspligten efter forvaltningslovens § 19 påhviler den myndighed der skal træffe afgørelse. Hvis Ballerup Kommune havde vurderet spørgsmålet om hvorvidt der skulle tildeles ansøgeren hjælp, samt om den bevilgede hjælp eventuelt skulle ændres, ville der være tale om en ny afgørelse, og kommunen havde efter min mening været forpligtet til at partshøre over de faktiske oplysninger der dannede grundlag for en sådan afgørelse, herunder også Høje-Taastrup Kommunes sagsakter.

I det foreliggende tilfælde har Ballerup Kommune valgt at indtræde i Høje-Taastrup Kommunes afgørelse. Da Ballerup Kommune valgte fuldt ud at indtræde i Høje-Taastrup Kommunes beslutning, og denne måtte antages at imødekomme ansøgerens ønsker, giver det mig ikke anledning til bemærkninger at kommunen undlod at partshøre. I dette tilfælde var det på forhånd givet at oplysningerne havde en for ansøgeren gunstig karakter.

Ad 4

Jeg er enig med Ballerup Kommune i at Høje-Taastrup Kommunes afgørelse måtte danne udgangspunkt for den videre administration af revalideringssagen, men at afgørelsen principielt hørte under Ballerup Kommunes kompetence. Jeg henviser til den generelle gennemgang i kapitel 3.

Sag nr. 4

"Kvinde, født den (...), blev den 28. december 1994 godkendt til revalidering til køkkenassistent. Ansøgeren havde siden 1981 været i kontakt med socialforvaltningen. Ansøgeren var forsørgerpligtig over for to børn født i henholdsvis august 1985 og maj 1989. Ansøgeren har været forsøgt aktiveret på familiehøjskole, i praktik på plejehjem osv. Den 8. januar 1997 bevilgedes ansøgeren revalideringshjælp som køkkenassistent i alt i 2 år og 6 måneder. I oktober 1997 ændredes planen således at ansøgeren uddan-

nedes som kantineassistent. I december 1997 meddelte praktikstedet at det ikke ønskede at fortsætte på grund af ansøgerens mangel på stabilitet. Den 31. december 1997 blev revalideringshjælpen stoppet.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunens breve til ansøgeren er ikke i de udlånte akter. Kopi af afgørelserne bedes sendt med kommunens svar på dette brev.
2. Kommunen bedes oplyse om og i bekræftende fald hvorledes kommunen parts-hørte ansøgeren inden hjælpen blev stoppet med udgangen af 1997, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1."

Kommunen svarede:

"1. Kopi af bevillingsskrivelser kan ikke findes.

2. Som man kan se af journalnotat er der sket partshøring efter stop af bruttorevalideringsydelse. Det skulle være foretaget inden stop. Ansøger accepterer imidlertid, at støtten er ophørt."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg må anse det for en fejl at bevillingsskrivelserne ikke er bevaret. Se bemærkningerne foran i forbindelse med sag nr. 2, spørgsmål 2, samt den generelle gennemgang i kapitel 3.

Ad 2

Det er klart i strid med § 19, stk. 1, i forvaltningsloven at der ikke blev foretaget partshøring inden afgørelsen om at bringe hjælpen til ophør blev truffet. At ansøgeren siden accepterede afgørelsen, ændrer ikke herpå.

Sag nr. 5

"Kvinde, født den (...), indgav ansøgning om revalideringshjælp. Ansøgeren var gift og havde tre børn. Hun var uddannet apote-

kerassistent og arbejdede i dette erhverv indtil 1988 hvor hun blev hjemmegående og passede børnene. Manden havde egen virksomhed og tjente tilstrækkeligt til at forsørge familien. I forbindelse med fødslen af det yngste barn i 1988 pådrog ansøgeren sig en kraftig bækkenløsning. I 1994 måtte manden ophøre med firmaet og modtog bistandshjælp. Ansøgeren fulgte i en periode undervisningen på hf og bestod eksamen med et fint resultat. Hun blev i 1997 optaget på jordemoderskolen. Hun kunne – oplyste hun – ikke vende tilbage til apotekerassistentbeskæftigelsen fordi uddannelsen var forældet. Den 29. oktober 1997 blev hun tildelt revalideringshjælp til uddannelse som jordemoder. Bevillingen omfattede perioden fra 29. september 1997 til 31. august 2000.

Kommunen bedes oplyse følgende:

1. Bevillingsafgørelsen ligger ikke i de udlånte akter. Kommunen bedes sende kopi af afgørelsen.
2. Kommunen indhentede telefonisk oplysninger om klientens muligheder for at komme i arbejde som apotekerassistent. Oplysningerne ses ikke at være forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"1. Kopi af bevillingsskrivelse af 29. oktober 1997 vedlægges.

2. De telefoniske oplysninger bekræfter de oplysninger, som ansøger selv har givet forinden, hvorfor man ikke har fundet anledning til at partshøre."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 2

Jeg er enig med kommunen i at der ikke var partshøringspligt i dette tilfælde.

Sag nr. 6

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 17. juni 1997 om revalideringshjælp til uddannelse som tjener. Ansøgeren led af ordblindhed og var som følge heraf meget læseretarderet. I 1990 blev hun tilkendt hjælp til deltagelse i Københavns Kommunes forkursus for bl.a. ordblinde. Hjælpen blev ydet som forrevalidering. Ansøgeren boede i denne periode hos sine forældre. Fra 1994 til 1997 opholdt hun sig i perioder i England og arbejdede som au pair-pige og tjener. I maj 1997 var hun i aktivering på (...). Den 10. oktober 1997 blev ansøgeren tildelt revalideringshjælp til uddannelse som tjener omfattende en periode på 3 år og 4 måneder. Efter et ophold på Hotel- og Restaurationskolen bad ansøgeren om at få godkendt et praktikophold i England på et hotel/kro hvor hun kunne bo. Praktikopholdet skulle vare to år og ti måneder.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Det ses af sagen at ansøgeren bad om hjælp til et praktikophold i England strækkende sig over to år og 10 måneder. Kommunen bedes oplyse om hjælpen blev bevilget. I bekræftende fald bedes kommunen oplyse på hvilket retsgrundlag hjælpen blev bevilget. Jeg henviser i den forbindelse til at den dagældende bistandslovs § 1 og § 5 i den nugældende lov om aktiv socialpolitik anses for at være til hinder for revalideringshjælp til længerevarende ophold i udlandet. For god ordens skyld tilføjes at ansøgeren må antages at være i god tro, og at eventuel manglende hjemmel ikke på nuværende tidspunkt kan få betydning for gyldigheden af den bevilgede hjælp.
2. En kopi af bevillingen til ophold i England bedes sendt sammen med svaret."

Kommunen svarede:

"1. Da Hotel- og Restaurantskolen har bekræftet uddannelsesaftalen, ligesom det er nævnt, at AER efter overenskomst betaler

for rejseomkostninger mellem England og Danmark, løn til ansøger og rejseomkostninger mellem hjem og skole, har kommunen vurderet, at der var præmisser for at godkende hjælp til ansøger til at gennemføre den ønskede uddannelse. Kort efter bevilling blev SM 0-164-97 udsendt, hvor en kvinde har ret til at medtage bruttorevalideringsydelse under et 4½ måned langt uddannelsesophold. Denne afgørelse omtaler også, at der ikke skal udbetales støtte i længere tid, end hvis uddannelse var gennemført i Danmark, hvilket også gør sig gældende for denne sag.

2. Der er ikke fremsendt bevillingsbrev igen, idet den samlede uddannelse er bevilget ved brev af 16. oktober 1997."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Efter den dagældende bistandslovs § 1 bestemtes at det offentlige var forpligtet efter reglerne i loven til at yde bistand til "enhver, der opholder sig her i landet ...". På baggrund af bestemmelsen rejstes der tvivl om hvorvidt der var hjemmel til at yde bistand hvis borgeren havde længerevarende ophold i udlandet mens hjælpen blev udbetalt.

I lov om aktiv socialpolitik, § 5, er det udtrykkeligt anført at retten til hjælp i særlige tilfælde kan bevares under kortvarige ophold i udlandet. Bestemmelsen forudsættes i forarbejdsbemærkningerne at svare til den hidtidige praksis efter bistandslovens § 1 (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 5036 og 5037). Det nævntes videre at kortvarige ophold antoges at omfatte 1-2 semestre.

I vejledning nr. 39 af 5. marts 1998 om lov om aktiv socialpolitik, pkt. 260, har Socialministeriet endvidere anført:

"260. Kommunen kan tillade, at revaliderenden deltager i uddannelse i udlandet, når aktiviteten er af kortere varighed og et led i en revalidering, herunder i forrevalidering, jf. § 5, stk. 2, nr. 1.

Det er en betingelse, at den pågældende er bosat her i landet på det tidspunkt, da uddannelsen iværksættes, og at kommunen kan følge uddannelsesforløbet under udlandsopholdet, herunder reglerne om opfølgning i § 10.

Der er ikke udmøntet en nærmere tidsmæssig afgrænsning af varigheden. Under forrevalidering er varigheden af opholdet typisk fra nogle få uger og op til 3 måneder. Når opholdet indgår i en erhvervsplan, er varigheden typisk 1 til 2 semestre. Opholdets varighed kan afhænge af uddannelsens art, uddannelsesmuligheder her i landet, særlige forhold hos ansøgeren m.v. og kan således i konkrete tilfælde have en længere varighed.

Om muligheden for at medtage hjælpemidler m.m. henvises til servicelovens bestemmelser herom.”

Højesteret tog i en dom af 21. december 1999 (Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 1258) stilling til anvendelsen af § 1 i forhold til en person der modtog revalideringshjælp med henblik på at studere tysk. Det antoges at myndighederne havde været berettiget til at afslå at revaliderende modtog hjælp under et 2-årigt studieophold i Lund. Højesterets flertal anførte i begrundelsen for dommen bl.a.:

”Vi tiltræder af de grunde, der er anført af landsretten, at det fulgte af bistandslovens § 1, at bistand efter loven – ligesom hjælp efter den gældende lov om aktiv socialpolitik – som udgangspunkt alene kunne ydes til personer, som opholdt sig her i landet. Der havde dog dannet sig en administrativ praksis, hvorefter der i visse tilfælde, herunder i forbindelse med hjælp til uddannelse i medfør af lovens § 43, kunne ydes støtte under ophold i udlandet under forudsætning af, at opholdet alene var af kortere varighed, jf. nu § 5, stk. 2, i lov om aktiv socialpolitik.

Ved sin afgørelse af 23. februar 1998 fastholdt Den Sociale Ankestyrelse denne tidsmæssige grænse og lagde til grund, at

det to-årige ophold i udlandet, som A's tysk-studium ved Universitetet i Lund indebar, ikke kunne anses for et udlandsophold af kortere varighed. Vi tiltræder, at Ankestyrelsen efter reglerne i bistandsloven alene med denne begrundelse lovligt kunne afslå A's ansøgning om at kunne bevare revalideringsydelsen under opholdet i Lund.”

På denne baggrund kan der rejses tvivl om hvorvidt kommunen havde hjemmel til at yde revalideringshjælp til et så langt udlandsophold som sket i sag nr. 6. Det tilføjes at retsstillingen på daværende tidspunkt ikke kunne anses for afklaret, og at kommunen derfor ikke kan bebrejdes afgørelsen, samt at ansøgeren måtte anses for at være i god tro med hensyn til hjælpens lovmæssighed. Allerede af disse grunde kan afgørelsen efter min opfattelse ikke anfægtes på nuværende tidspunkt.

Det tilføjes at ansøgeren i sag nr. 6 sandsynligvis allerede ved revalideringssagens start – i modsætning til ansøgeren i højesteretssagen – var arbejdstager og derved omfattet af EU's forordning nr. 1408/71 (med senere ændringer). Om der er en videregående ret efter EU-reglerne til studieophold i udlandet, er ikke afklaret. Jeg henviser i denne forbindelse til EF-domstolens dom af 11. juli 2002 (sag C-224/988, D'Hoop-sagen) hvori EF-Domstolen lagde til grund at det vil være uforeneligt med retten til fri bevægelighed hvis en unionsborger i den medlemsstat hvori han er statsborger, får en retsstilling der er mindre gunstig end den han ville have haft hvis han ikke havde gjort brug af sine beføjelser efter traktaten for så vidt angår borgernes bevægelighed.

Ad 2

Har jeg ingen bemærkninger til.

Sag nr. 7

”Mand, født den (...), ansøgte den 30. september 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var uddannet som maler, men havde

måttet ophøre hermed af arbejdsmiljømæssige grunde. Desuden havde ansøgeren depressive symptomer. Ansøgeren boede alene og havde så vidt ses ingen forsørgerpligter. Ansøgeren havde hele sit voksne liv spillet musik på amatørbasis og var interesseret i en uddannelse som musikpædagog, eller en anden uddannelse hvor han kunne beskæftige sig med musik. Ansøgeren modtog kontanthjælp fra 1. december 1995. Den 2. oktober 1997 bevilgedes ansøgeren revalideringshjælp til hf som forrevalidering og dernæst uddannelse som folkeskolelærer.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Af notat i journalen for den 30. september 1997 ses at sagens akter på et tidspunkt blev væk, samt at sagen var blevet behandlet af flere forskellige sagsbehandlere. Disse forhold havde ifølge notatet ført til at sagen var trukket ud. Jeg beder kommunen oplyse om ansøgeren har fået erkendelse og beklagelse fra kommunen i den anledning.
2. Kommunen indhentede med samtykke fra ansøgeren oplysninger fra ansøgerens egen læge, Arbejdsmedicinsk Klinik på Rigshospitalet samt fra Distriktpsychiatrisk Team. Det kan ikke ses om der har været partshørt over materialet, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
3. Bevillingsskrivelsen ligger ikke blandt det udlånte materiale. Kopi af skrivelsen bedes sendt med kommunens svar.
4. Det fremgår af sagen at ansøgeren lagde stor vægt på at komme til at beskæftige sig med musik. Hans ansøgning blev i journalen formuleret som en ansøgning om hjælp til 'musikpædagog ell. - alternativ folkeskolelærer med musik som hovedfag'. I journalen er anført at hjælpen er bevilget til først hf og dernæst 'skolelærer'. Der er ikke anført grunde for ikke at imødekomme hans primære ønske. Kommunen bedes udtale sig herom.
5. En kopi af bevillingen blev sendt til SU-styrelsen. Kommunen bedes oplyse om dette skete med samtykke fra ansøgeren."

Kommunen svarede:

"1. Det kan hverken ses af sagen eller belyses på anden vis, at ansøger har fået erkendelse og beklagelse fra kommunen i anledning af sagsbehandlerskift.

2. Se generelle svar.

3. Kopi af bevillingsskrivelser af 6. oktober 1997 vedlægges.

4. Ansøger har via sagsbehandler ansøgt om begge uddannelser, således at han ønsker uddannelse til skolelærer, såfremt han ikke består optagelsesprøven til Konservatoriet. Begge ønsker indstilles til faglig leder, og da denne vurderer, at skolelæreruddannelsen med størst sandsynlighed kan føre til selvforsørgelse, bevilger han denne. Det kan oplyses, at ansøger ikke har været utilfreds med beslutningen.

5. Se generelle svar."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg må forstå kommunens svar således at ansøgeren ikke fik oplysning om at sagens akter var væk. Jeg må videre lægge til grund at sagen trak ud, dels på grund af akternes bortkomst, dels fordi der var flere sagsbehandlerskift. Efter min mening burde ansøgeren have fået at vide både at akterne var bortkommet, og at sagen trak ud, dels af denne grund, dels som følge af sagsbehandlerskiftene. Ligeledes finder jeg at kommunen burde have beklaget disse forhold over for ansøgeren.

Ad 2

Det er ikke klart om situationen var således at der forelå partshøringspligt efter § 19, stk. 1. Jeg henviser i øvrigt til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 3

Svaret giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 4

Jeg har ikke grundlag for at kritisere kommunens skøn om hvorvidt en skolelæreruddannelse ville stille ansøgeren bedre med hensyn til selvforsørgelse end uddannelsen som musikpædagog. Efter min mening havde kommunen pligt til at ledsage afgørelsen af en begrundelse da ansøgeren ikke fik fuldt ud medhold, jf. forvaltningslovens § 22. At ansøgeren ikke efterfølgende klagede over afgørelsen, fritog ikke kommunen for at give en begrundelse.

Ad 5

Efter min mening var det ikke berettiget at udlevere selve bevillingsskrivelsen til SU. Jeg har noteret mig at kommunen har ændret praksis.

Sag nr. 8

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 17. april 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var uddannet i P&T, men havde senest arbejdet som pædagogmedhjælper. På ansøgnings-tidspunktet var ansøgeren sygemeldt efter bækkenløsning. Ansøgeren var gift og havde tre børn. Forholdet til manden var dog problematisk, og parret havde i en periode gået i parterapi. Den 16. september 1997 bevilgedes ansøgeren revalideringshjælp til uddannelse som socialrådgiver. Hjælpen omfattede perioden fra 1. februar 1998 til 31. januar 2001, subsidiært 1. september 1997 til 30. juni 2000.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Revalideringsskrivelsen ligger ikke blandt det udlånte materiale. En kopi bedes sendt med kommunens svar.
2. En kopi af bevillingsskrivelsen blev sendt til SU-styrelsen. Kommunen bedes oplyse om dette er sket med ansøgerens samtykke.

3. Kommunen indhentede en generel helbredsundersøgelse hos ansøgerens egen læge. Kommunen bedes oplyse om materialet har været forelagt til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1.

4. Ansøgeren ønskede at uddanne sig til jordemoder, men såvel ansøgerens egen læge som lægekonsulenten udtalte sig imod. I stedet blev hun bevilget hjælp til uddannelse som socialrådgiver. Begrundelsen synes at være hensynet til ansøgerens rygproblemer. Kommunen bedes uddybe baggrunden for afgørelsen samt oplyse om der er meddelt ansøgeren en begrundelse for denne del af afgørelsen."

Kommunen svarede:

"1. Kopi af bevillingsskrivelse af 12. september 1997 vedlægges.

2. Se generelle svar.

3. Se generelle svar.

4. Begrundelse for bevilling af uddannelse til socialrådgiver i stedet for uddannelse til jordemoder er ganske rigtig, at det vurderes, at jordemoderuddannelsen er uforenelig med ansøgers ryglidelse. Det er ansøger bekendt med og indforstået med – hvilket er noteret i jr.notat af 17.4.97."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Svaret giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 2

Efter min mening burde bevillingsskrivelsen ikke være sendt til SU-Styrelsen. Jeg har noteret mig at kommunen har ændret sin praksis.

Ad 3

Jeg må lægge til grund at der ikke blev partshørt over helbredsundersøgelsen. Da oplysningerne om ansøgerens helbredsforhold var afgørende for at ansøgerens ønske om at blive jordemoder ikke blev imødekommet, må jeg anse dette for en til-

sidesættelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Ad 4

Jeg må forstå svaret således at der ikke blev givet ansøgeren en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24, stk. 1. Jeg har noteret mig at kommunen oplyste ansøgeren herom mundtligt. Dette og det forhold at ansøgeren erklærede sig indforstået, fritog dog ikke kommunen for at ledsage den skriftlige afgørelse af en begrundelse.

Sag nr. 9

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 12. november 1996 om revalideringshjælp. Ved ansøgningen var ansøgeren tilmeldt på handelsskole og modtog SU. Ansøgeren havde dårlig ryg samt havde gener efter et brud på højre underarm. Ansøgeren oplyste at hun ikke kunne klare sig for SU. Hendes ægtefælle var selvstændig taxavognmand og gik 1. januar 1996 på delefterløn. Ansøgeren var af polsk afstamning og havde universitetsuddannelse fra Polen hvor hun havde arbejdet som gymnasielærer de seneste ni år før immigrationen. Den polske eksamen gav efter det oplyste ikke adgang til arbejde her i landet. Forvaltningen indstillede ansøgeren til revalideringshjælp til gennemførelse af handelsgymnasium efterfulgt af en overkommelig uddannelse, i alt omfattende perioden fra 1. december 1996 til 31. juli 1999. Den 19. marts 1997 bevilgedes hun revalideringshjælp til afslutning af handelsgymnasium og dernæst *enten* arbejdsoptræning i dansk virksomhed *eller* 1-årig merkonomuddannelse. Efter at der forgæves var søgt efter en stilling til ansøgeren, blev hun den 6. august 1997 bevilget et år på merkonomuddannelse.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen bedes redegøre nærmere for at ansøgeren ikke som indstillet af forvaltningen fik bevilget hjælp til en almindelig merkonomuddannelse. Side 2 i journalen under 19. februar 1997 er der med hånd-

skrift stillet nogle spørgsmål. Betydningen af disse spørgsmål for sagens afgørelse bedes uddybet.

2. Kommunen bedes oplyse baggrunden for at kommunen bevilgede arbejdsoptræning i dansk virksomhed som et alternativ til en 1-årig merkonomuddannelse. I den forbindelse bedes oplyst om afgørelsen skulle opfattes som valgfri for ansøgeren, eller om arbejdsoptræning havde første prioritet. Hvis det sidste er tilfældet, bedes det nærmere uddybet.
3. Der ligger ikke kopi af bevillingsskrivelsen i det udlånte materiale. Kopi bedes medsendt kommunens svar.
4. Afgørelsen blev sendt i kopi til SU-styrelsen. Gav ansøgeren samtykke hertil? I bekræftende fald udbedes kopi af eller notat om samtykket.
5. Af journalrapporten ses der ikke at være samtykke til indhentelse af lægelige oplysninger, jf. forvaltningslovens § 29 eller princippet heri. Kommunen bedes oplyse om samtykke hertil blev indhentet samt i bekræftende fald udlevere kopi af eller notat om samtykket.
6. Det kan ikke ses om de indhentede lægelige oplysninger blev forelagt til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"1. Ved sagens fremlæggelse viser det sig, at der er usikkerhed om den lagte plan. Virksomhedskonsulent på Handelsskolen kontaktes, og man ændrer planen i overensstemmelse med hans forslag.

2. Der var ikke tale om valgfrihed, idet optræning i dansk virksomhed går forud for merkonomuddannelsen. Dette ud fra en vurdering af, at optræning i dansk virksomhed i langt højere grad ville sikre ansættelse frem for en merkonomuddannelse.

3. Kopi af bevillingsskrivelser af 25. marts 1997 og 12. september 1997 vedlægges.

4. Se generelle svar.

5. Samtykke til indhentelse af lægelige oplysninger formodes at være indhentet mundtligt, selv om der ikke findes notat herom i sagen. Der foreligger ikke samtykkeerklæring i sagen.

6. Se generelle svar.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Det følger af såvel den almindelige grund-sætning om notatpligt som af Socialmini-steriets bekendtgørelse om regnskab og revision at beslutningsgrundlaget skal kunne læses af journalen eller af sagens øvrige dokumenter. Jeg må forstå at sagen har været drøftet med en virksomheds-konsulent på handelsskolen, og at denne har overbevist kommunen om at den ind-stillede erhvervsplan burde ændres, og at kommunens afgørelse er udtryk for en til-slutning hertil.

Disse forhold og ansøgerens holdning til denne ændring burde efter min mening være fremgået af sagens dokumenter. Da ansøgerens holdning til de ændrede plan-er ikke er oplyst, har jeg ikke mulighed for at tage stilling til om kommunens be-grundelse for ændringen også burde have været meddelt skriftligt. Ifølge forvalt-ningsloven skal skriftlige afgørelser hvor-ved parten ikke får fuldt ud medhold, led-sages af en begrundelse. Hvis ansøgeren fastholdt sine oprindelige ønsker, måtte afgørelsen anses for at være af bebyrden-de karakter. Da den tillige blev meddelt skriftligt, indebar dette at den også skulle ledsages af en begrundelse der levede op til kravene i forvaltningslovens § 24.

Som anført kan jeg ikke, som sagen er oplyst, tage stilling til om der burde have været givet en skriftlig begrundelse.

Ad 2

Kommunens svar forklarer sammenhæn-gen.

Ad 3

Kommunens svar giver mig ikke anled-ning til bemærkninger.

Ad 4

Jeg henviser til min gennemgang i kapitel 3.

Ad 5

Jeg må lægge til grund at der forelå sam-tykke til indhentelse af oplysningerne. Det burde være fremgået af journalen at der forelå mundtligt samtykke. Se gennem-gangen om notatpligt i kapitel 3.

Ad 6

Jeg må lægge til grund at der ikke blev partshørt. Om det var en tilsidesættelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1, beror på om de indhentede oplysninger måtte an-ses for at være til ugunst for parten. Om dette var tilfældet, beroede i den konkrete sag på om oplysningerne af kommunen blev anvendt til støtte for en anden er-hvervsplan end den ansøgeren ønskede gennemført. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger i kapitel 3.

Sag nr. 10

”Kvinde, født den (...), ansøgte den 1. marts 1994 om revalideringshjælp. Ansøgeren var enlig forsørger til to børn på 4 og 6 år. Ansø-geren var uddannet sygehjælper og havde foruden som sygehjælper arbejdet i tivoli og på restaurant. Ansøgeren fik sygedagpenge på grund af bækkenløsning, og senere kon-tanthjælp. Hun fik afslag på revaliderings-hjælp i 1994. Den 29. marts 1995 fik hun be-vilget revalideringshjælp med henblik på uddannelse som pædagog. Den 26. februar 1996 fik hun afslag på en anmodning om æn-dring af afgørelsen så hun kunne uddanne sig til socialrådgiver. Ændringen indebar en forlængelse af revalideringsperioden med et år. Så vidt ses blev ansøgningen om et æn-dret uddannelsesforløb afslået.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Ansøgerens første ansøgning om revalideringshjælp (i 1994) blev afslået. I marts 1995 indstilledes hun på ny til revalideringshjælp, og denne gang blev ansøgningen imødekommet. Af notat af 13. april 1994 ses at afslaget dengang blev givet på baggrund af de lægelige oplysninger som ikke skønnedes at berettigede til revalideringshjælp. Der ses ikke i tiden efter afslaget, og frem til bevillingen blev tildelt, at være indhentet nye oplysninger om ansøgerens helbredsmæssige forhold. Det eneste nye der er sket, synes dels at være at ansøgeren havde været i kontakt med pædagogseminariet, dels at hun i et brev på to sider beskrev sin situation. Jeg beder om at få oplyst om tildelingen i 1995 skete på lægeligt eller socialt grundlag eller på en samlet vurdering heraf. Endvidere beder jeg kommunen anføre hvilke ændrede forhold sammenlignet med forholdene i 1994 der gjorde at hjælpen i 1995 blev bevilget.
2. I 1996 ansøgte pågældende om ændring af uddannelsen. Forvaltningen indstillede at ansøgningen blev imødekommet, idet sagsbehandleren vurderede at ansøgeren ville kunne klare en socialrådgiveruddannelse, og mente at der skulle tages hensyn til dette ønske hos ansøgeren. Ansøgningen blev afslået. I et udateret brev skrev kommunen at det var 'opfattelsen at den oprindelig bevilgede uddannelse er tilstrækkelig til at sikre Dem en position som selvforsørgende'. Kommunen henviste videre til at revalideringslovgivningen ikke indebar 'at det drejer sig om tilkendelse af muligheder som ligger ud over hvad der er tilstrækkeligt for en realistisk egen forsørgelse på arbejdsmarkedet'. Bemærkningen synes at afspejle en opfattelse om det 'mindste middels princip'. Dette synspunkt ses ikke at have støtte i lovgivningen som tværtimod lægger op til at afgørelsen skal hvile på en helhedsbedømmel-

se hvori bl.a. skal indgå en hensyntagen til ansøgerens ønsker og evner. Jeg beder på denne baggrund kommunen om at fremkomme med en nærmere stillingtagen til afslaget på at støtte et ændret uddannelsesforløb.

3. Kommunen indhentede i forbindelse med sagen lægelige oplysninger om ansøgeren fra hendes egen læge. Kommunen bedes oplyse om indhentelsen af disse oplysninger skete med samtykke fra ansøgeren, jf. princippet i forvaltningslovens § 29, stk. 2, nr. 1. I bekræftende fald bedes kopi af eller notat om samtykke sendt sammen med kommunens svar.
4. Der ses ikke at være partshørt over de lægelige oplysninger inden kommunen gav afslag i 1994 eller i 1996 afslog at ændre afgørelsen af 1995 om tildeling af revalideringshjælp, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
5. Kommunens afslag i 1994 lå udateret i sagens akter. Brevet indeholdt hverken henvisning til regelgrundlaget eller klagevejledning, jf. forvaltningslovens §§ 24 og 25. Kommunen bedes udtale sig herom.
6. Bevillingsskrivelsen ligger ikke blandt de udlånte akter. En kopi af bevillingen bedes sendt med kommunens svar."

Kommunen svarede:

"1. Der blev bevilget hjælp til revalidering i 1995 på baggrund af ansøgers sociale forhold, ligesom der blev lagt vægt på, at det ikke var lykkedes for hende at få fodfæste på arbejdsmarkedet i det år, der var gået siden afslaget i 1994.

2. Der burde ikke være givet afslag på sagsbehandlers indstilling. I stedet burde faglig leder have 'hjemvist' sagen til yderligere vurdering, hvor ansøger også havde haft mulighed for at forholde sig til faglig leders vurdering.

3. Kopi af journalside 2, hvoraf det af notat af 23. marts 1994 fremgår, at den gpl. selv har

fremskaffet lægelige oplysninger, vedlægges.

4. Se 2 – der burde have været partshørt i begge tilfælde.

5. Kopi af bevillingsskrivelse af 3. april 1995 vedlægges.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunens svar giver ingen forklaring på at der i 1994 blev givet afslag og i 1995 blev givet hjælp på i alt væsentligt samme oplysningsgrundlag. Kommunen har i svaret begrænset sig til at påpege at ”det ikke var lykkedes for hende at få fodfæste på arbejdsmarkedet i det år, der var gået ...”. Som anført giver dette ikke en tilstrækkelig begrundelse. Det foreliggende giver mig ikke grundlag for at antage at kommunens første afslag var berettiget. Jeg kan endvidere konstatere at forklaringen på at ansøgningen blev afslået i 1994, ikke fremgår af journalen eller andet af kommunens skriftlige materiale. Som anført i mine bemærkninger til sag nr. 9, spørgsmål 5, burde det være fremgået af journalen.

Ad 2

Jeg er enig i kommunens svar.

Ad 3

Jeg må lægge til grund at kommunen ikke indhentede oplysninger fra ansøgerens egen læge, men at hun selv gjorde det. Herefter falder spørgsmålet om samtykke bort.

Ad 4

Da ansøgeren som oplyst under spørgsmål 3 selv fremskaffede og afleverede de lægelige oplysninger til kommunen, ville der ikke være pligt til partshøring efter forvaltningslovens § 19, stk. 1. I så fald var parten nemlig bekendt med at oplysningerne indgik i kommunens sag.

Ad 5

Kommunen har ikke svaret på dette spørgsmål.

Ad 6

Kommunens svar giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Sag nr. 11

”Kvinde, født den (...), ansøgte den 6. januar 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var gift og havde to børn på 5 og 8 år. Ansøgeren havde ingen uddannelse og havde arbejdet inden for køkken- og pædagogmedhjælperområdet. Det sidste år havde hun været arbejdsløs og modtog arbejdsløshedsdagpenge. I februar 1995 var ansøgeren begyndt på åben pædagoguddannelse og fik uddannelsesgodtgørelse af arbejdsformidlingen. I december 1996 ophørte denne godtgørelse. Ansøgerens mand havde en gennemsnitlig månedsløn på netto 12.000 kr. Ansøgeren bad om revalideringshjælp til færdiggørelse af studierne. Den 13. oktober 1997 blev ansøgeren bevilget hjælp til færdiggørelse af uddannelsen. Begrundelsen var at ansøgeren ikke var berettiget til SU, samt at hjælpen kunne forebygge en skilsmisse mellem ansøgeren og hendes ægtefælle. Bevillingen gjaldt for perioden 1. september 1997 til 31. januar 1998.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Der ses ikke at være oplysninger om helbredsmæssige eller sociale forhold der kunne berettigge ansøgeren til revalideringshjælp. Kommunen bedes derfor fremkomme med en nærmere redegørelse for afgørelsens hjemmelmæssige grundlag. Det tilføjes at ansøgeren ifølge det oplyste har været i god tro med hensyn til en eventuel manglende hjemmel for afgørelsen, og afgørelsen er derfor sandsynligvis bindende i forhold til hende.
2. Bevillingsskrivelsen blev sendt til SU-styrelsen. Kommunen bedes oplyse om dette er sket med samtykke fra ansøgeren. I be-

kræftende fald bedes kopi af eller notat om samtykket medsendt.”

Kommunen svarede:

“1. I og med at man ved remonstrationen af sagen har bevilget revalidering, har man fundet, at de oplyste sociale forhold var af en sådan karakter, at de alligevel berettigede til hjælp til revalidering.

2. Se generelle svar.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunens svar giver ingen forklaring på hvilke sociale problemer kommunen mente berettigede ansøgeren til at få revalideringshjælp, eller på hvilken måde de hindrede ansøgeren i at kunne forsørge sig selv. Det må efter min mening anses for tvivlsomt om der i den dagældende bistandslovs § 43 var hjemmel til at yde revalideringshjælp for at forebygge en skilsmisse mellem ansøgeren og hendes mand. Som anført i spørgsmålet må det antages at ansøgeren har været i god tro, og at der derfor ikke kan rejses tilbagebetalingskrav eller gennemføres ændringer i afgørelsen.

Ad 2

Bevillingsskrivelsen burde ikke have været sendt til SU-styrelsen. Jeg har noteret mig at kommunen fremover vil underrette styrelsen om at ansøgeren er revalidend, uden at sende selve bevillingsskrivelsen.

Sag nr. 12

“Mand, født den (...), ansøgte i foråret 1996 om revalideringshjælp. Ansøgeren blev invalideret i 1982 efter en togpåkørsel som resulterede i at det ene ben blev amputeret under knæet. Ansøgeren var uddannet klejnsmed, men kunne ikke fortsætte inden for sit fag. Efter en arbejdsprøvning fik ansøgeren tilkendt revalideringshjælp til uddannelse som datamekaniker den 11. november 1997. Bevillingen omfattede perioden fra 28. juli 1997 til 30. juni 2002.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. En kopi af bevillingsskrivelsen blev sendt til SU-styrelsen. Kommunen bedes oplyse om det er sket med ansøgerens samtykke. I bekræftende fald bedes en kopi af eller notat om samtykket medsendt.
2. Ansøgeren fik den 8. september 1997 delvis afslag på ansøgningen idet det stillede som en betingelse for støtten at en periode på 20 ugers skolegang, som betragtedes som forrevalidering, blev fulgt tilfredsstillende. I brevet blev der ikke givet en begrundelse for at hjælpen ikke blev tildelt uden vilkår, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Kommunen bedes udtale sig herom.
3. Det fremgår ikke af sagen hvilke forhold der førte til at kommunen den 11. november 1997 ændrede afgørelsen af 8. september 1997. Kommunen bedes fremkomme med en nærmere redegørelse for den ændrede vurdering.
4. Til brug for de trufne afgørelser af 8. september og 11. november 1997 indhentede kommunen oplysninger fra arbejdsgivere som ansøgeren har været ansat hos, samt oplysninger fra en verserende sag om ansøgeren i tiden fra 1982 da han var udsat for en trafikulykke, lægelige oplysninger samt udtalelser fra skoler, værksteder mv. hvor ansøgeren har været beskæftiget. Dette materiale ses ikke at være forelagt ansøgeren til udtalelse, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
5. Af journalnotat den 20. november 1997 ses at ansøgeren henvendte sig i forvaltningen og undrede sig over at han kun fik suppleret lærlingelønnen op til bruttorevalideringsydelsesniveau. Ansøgeren henviste til at flere medstuderende, som også modtog revalideringsydelse, fik lærlingelønnen suppleret til fagets begyndelsesløn. I notatet står videre ‘... (ansøgeren) orienteres om, at dette altså er beslutningen og denne ikke er ændret’. Kommunen

bedes meddele en nærmere begrundelse for at ansøgeren ikke fik lærlingelønnen suppleret op til fagets begyndelsesløn.”

Kommunen svarede:

“1. Se generelle svar.

2 og 3. Den første beslutning om forrevalidering som betingelse er truffet ud fra en usikkerhed på, om ansøger kan gennemføre uddannelsen. Ved remonstration af sagen påpeges det, at når der er lagt en fast revalideringsplan, er ansøger berettiget til revalideringsydelse fra første færd. Der rettes således på en forkert beslutning.

4. Ansøger har ikke været partshørt.

5. Ansøger følger skoleundervisning fra 28.7.97-30.6.98. Herefter har han ikke noget praktiksted, men kommer på TIF kursus fra 10.8.98-9.1.99. Den citerede begrundelse er jo ikke nogen begrundelse. Ansøger skulle have haft oplysning om de betingelser, der knytter sig til en aftale om fagets begyndelsesløn, nemlig at der bl.a. skal være tale om ansættelse hos en arbejdsgiver. Såfremt uddannelsen omfatter skolepraktik, er der ikke tale om fagets begyndelsesløn, men kun om revalideringsydelse.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunen burde ikke have sendt bevillingsskrivelsen i sin helhed til SU-styrelsen. Jeg har noteret mig at kommunen fremover alene underretter styrelsen om at pågældende modtager revalideringshjælp.

Ad 2 og 3

Jeg må forstå at kommunens afgørelse af 8. september 1997 blev ændret den 11. november 1997 i erkendelse af at den var ulovlig. Den første afgørelse burde have været ledsaget af en begrundelse, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Hvis der var givet en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningsloven, ville kommunen have skullet henvise til de retsregler afgø-

relsen byggede på, samt forklaret at reglerne kunne anvendes i det konkrete tilfælde. Formuleringen af en sådan begrundelse kunne muligvis have ført til at kommunen allerede fra starten var blevet opmærksom på at den første ikke var retligt holdbar.

Ad 4

Der burde have været partshørt, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. I øvrigt henvises til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 5

Jeg er enig med kommunen i at ansøgeren ikke fik en begrundelse, og at han burde have haft en. Det havde endvidere været bedst stemmende med god forvaltningsskik om begrundelsen blev meddelt skriftligt.

Kommunens forklaring giver mig i øvrigt ikke anledning til bemærkninger.

Sag nr. 13

“Mand, født den (...), ansøgte den 12. februar 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var meget dårlig til at læse og skrive og havde dårlig ryg. Det sidste hindrede ham i at påtage sig meget hårdt fysisk arbejde. Ansøgeren havde boet sammen med en kvinde i to år. Ansøgeren havde, før han mødte sin samlever, været både alkohol- og hashmisbruger. Den 13. januar 1997 var ansøgeren startet på (...). Han havde fået frakendt retten til at køre bil på grund af spirituskørsel. Uddannelsen var påbegyndt mens ansøgeren modtog arbejdsløshedsdagpenge. Den 31. oktober 1997 blev han tildelt revalideringshjælp til chaufføruddannelse på (...). Bevillingen gjaldt for perioden fra 14. august 1997 og tre år frem. I praktikperioden ville lønnen blive suppleret til fagets begyndelsesløn.

1. Kopi af bevillingsskrivelsen blev sendt til SU-styrelsen. Kommunen bedes oplyse om dette er sket med samtykke fra ansø-

geren, samt i bekræftende fald sende kopi af eller notat om samtykket.

2. Ansøgeren begyndte på (...) før hjælpen blev bevilget. Af journalnotat den 1. september 1997 ses at ansøgeren fik udbetalt kontanthjælp indtil revalideringssagen blev afklaret. Som grund til udbetaling af hjælpen henvises til ansøgerens 'forventning om revalidering'. Hjælpen blev gjort tilbagebetalingspligtig. Kommunen bedes redegøre for det retlige grundlag for såvel afgørelsen om at betale kontanthjælp som afgørelsen om at gøre hjælpen tilbagebetalingspligtig.
3. Til brug for afgørelsen rekvirerede kommunen såvel lægelige oplysninger som udtalelse fra ansøgerens skole. Kommunen bedes oplyse om indhentelsen af disse oplysninger er sket med ansøgerens samtykke, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 1, eller princippet heri. I bekræftende fald bedes kopi af eller notat om samtykket udleveret.
4. De oplysninger kommunen modtog til brug for sagen, ses ikke at være forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"1. Se generelle svar.

2. Grundlag for kontanthjælp er den sociale begivenhed, at ansøger er arbejdsløs og mister retten til arbejdsløshedsunderstøttelse. Han er selv, mens han er på understøttelse, begyndt på (...). Kommunen finder ikke, at man skal forværre hans situation, mens man behandler hans sag om revalidering.

3. Kopi af journalside 2, hvoraf det fremgår, at den pgl. er informeret om, at der vil blive indhentet udtalelser fra læge og skole, vedlægges. Han har ikke modsat sig, at disse oplysninger blev indhentet.

4. Se generelle svar."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Bevillingsskrivelsen burde ikke have været sendt til styrelsen i sin helhed. Jeg har noteret mig at kommunen har ændret praksis og fremover alene oplyser at pågældende modtager revalideringshjælp.

Ad 2

Jeg forstår kommunens svar således at grundlaget for at der blev udbetalt kontanthjælp, ikke som anført var ansøgerens "forventning om revalidering". Jeg forstår videre at kommunen for så vidt er i tvivl om hvorvidt ansøgeren opfyldte betingelserne for kontanthjælp, fordi han selv var begyndt på (...). Dette forhold burde kommunen have undersøgt med henblik på en afklaring af om hjælpen var lovlig.

Kommunen har ikke henvist til den regel kommunen har anvendt som hjemmel for at hjælpen blev gjort tilbagebetalingspligtig. Kommunens videre besvarelse kunne tyde på at kommunen mente sig berettiget til at kræve tilbagebetaling efter bistandslovens § 24, stk. 1, nr. 4, om dobbeltforsørgelse. Tilbagebetaling efter denne regel kræver for så vidt ikke at der bliver stillet vilkår om tilbagebetaling, men stiller som betingelse at der senere kommer et beløb til udbetaling som dækker samme periode og formål som den hjælp der kræves tilbage. Om betingelserne for tilbagebetaling efter denne regel var opfyldt, kan ikke vurderes på grundlag af de foreliggende oplysninger. Kommunen har eventuelt som grundlag kunnet anvende § 24, stk. 1, nr. 3, som eventuelt også kan hjemle kommunen ret til tilbagebetaling. I begge tilfælde forudsættes imidlertid at der senere skete en udbetaling af revalideringshjælp med tilbagevirkende kraft, dvs. at der forelå et tilfælde hvor ansøgeren ville få sit forsørgelsesbehov dækket to gange.

Det er fast antaget i administrativ praksis at et krav om tilbagebetaling skal meddeles skriftligt og ledsages af en begrundelse.

delse hvori der gives en henvisning til det retsgrundlag kommunen støtter tilbagebetalingskravet på. Kravene anses i praksis for at være gyldighedsbetingelser. Disse betingelser ses ikke at være opfyldt.

Ad 3

Jeg finder ikke at kommunen har kunnet fortolke ansøgerens passivitet som et tilstrækkeligt samtykke til indhentelse af helbredsoplysninger.

Ad 4

Der henvises til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Sag nr. 14

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 19. august 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde arbejdet som social- og sundhedsassistent, men havde siden december 1996 udviklet en kraftig håndeksem. Som følge heraf havde hun måttet sygemelde sig gennem længere tid. Sygdommen var af hendes læge anmeldt til Arbejdsskadestyrelsen som en erhvervsbetinget lidelse. Hudlidelsen opstod fordi hun ikke kunne tåle kontakt med vand og sæbe. Hun var derfor nødt til at skifte fag og ønskede at blive pædagog i stedet for social- og sundhedsassistent. Ansøgeren boede sammen med en mand. Parret var afhængig af ansøgerens indtægt. Den 22. oktober 1997 blev ansøgeren bevilget revalideringshjælp til uddannelse som pædagog. Bevillingen omfattede perioden fra 1. september 1997 til 31. januar 2001.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. I forbindelse med behandlingen af sagen indhentede kommunen lægelige oplysninger, bl.a. fra ansøgerens læge. Det kan ikke ses at indhentelsen skete med samtykke fra ansøgeren, jf. princippet i forvaltningslovens § 29. Kommunen bedes udtale sig herom. Kopi af eller notat om samtykke bedes sendt med brevet.
2. Kommunen modtog til brug for sagsbehandlingen en række oplysninger og do-

kumenter udefra. Det kan ikke af sagen ses at oplysningerne blev forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.

3. En kopi af bevillingen blev sendt til SU-styrelsen. Det kan ikke ses om dette skete med samtykke fra ansøgeren. Kommunen bedes udtale sig herom. Kopi af eller notat om samtykket bedes sendt med brevet."

Kommunen svarede:

"1. Der findes ikke samtykkeerklæring om indhentelse af lægelige oplysninger i sagen eller notat om, at dette samtykke er indhentet. Det formodes, at det er indhentet mundtligt, ligesom det bemærkes, at behandlingen af ansøgningen om revalidering i denne sag indgår som del af opfølgningen af den pgl.s sygedagpengesag. I forbindelse med ansøgning om sygedagpenge underskriver ansøger en standardblanket og giver hermed kommunen tilladelse til bl.a. at indhente lægelige oplysninger.

2 og 3. Se generelle svar."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg må lægge til grund at der blev indhentet samtykke til indhentelse af oplysninger.

Ad 2

Der henvises til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 3

Bevillingsskrivelsen burde ikke have været udleveret i sin helhed til SU-styrelsen. Jeg har noteret mig at kommunen har ændret praksis og fremover alene oplyser at pågældende modtager revalideringshjælp.

Sag nr. 15

"Mand, født den (...), ansøgte den 16. maj 1994 om revalideringshjælp. Ansøgeren blev som 12-årig udsat for en trafikulykke der

førte til at højre arm blev amputeret. De øvrige følger af ulykken var på ansøgningstidspunktet overvundet. Ansøgeren fik, da han fyldte 18 år, udbetalt en erstatning og havde således formue. På ansøgningstidspunktet boede ansøgeren i Viborg Kommune som den 11. april 1996 anså ham for revalideringsberettiget og berettiget til en længerevarende uddannelse. Den 8. august 1997 blev ansøgeren optaget på Københavns Universitet på historiestudiet. Den 21. august 1997 besluttede Viborg Kommune at yde ansøgeren revalideringshjælp til gennemførelse af en bachelorgrad. Bevillingen gjaldt for perioden fra 1. september 1997 til 30. juni 2000. Ansøgeren flyttede den 23. august 1997 til Ballerup Kommune som den 15. oktober 1997 godkendte den erhvervsplan der var lagt af Viborg Kommune.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Den 22. september 1997 lovede ansøgeren at sende en liste over de bøger han skulle bruge på studiet, til sagsbehandleren. Den 9. oktober 1997 rykkede sagsbehandleren, og da ansøgeren ikke afleverede listen, blev hjælpen tilbageholdt. Kommunen bedes redegøre for retsgrundlaget for denne beslutning. I denne forbindelse bedes kommunen oplyse om ikke boglisten skulle bruges for at vurdere om udgifterne til indkøb af bøgerne kunne bevilges. I bekræftende fald måtte det vel være tilstrækkeligt at kommunen afventede at træffe afgørelse herom indtil oplysningerne forelå.
2. Af journalnotat den 20. januar 1998 ses at revalideringsydelsen for 1. januar 1998 ikke var blevet udbetalt fordi ansøgeren ikke havde afleveret sit skattekort. Kommunen bedes redegøre for retsgrundlaget for denne afgørelse.
3. Kopi af bevillingsbrevet til ansøgeren blev sendt til SU-styrelsen. Det kan ikke af sagen ses om ansøgeren gav samtykke hertil. Kommunen bedes udtale sig herom

samt udlevere eventuel kopi af eller notat om samtykket.

4. Bevillingsbrevet ligger ikke blandt sagens akter. En kopi heraf bedes sendt sammen med kommunens svar."

Kommunen svarede:

"1 og 2. Der er ikke lovhjemmel til at stoppe hjælpen i nogle af de to nævnte situationer. (sagsbehandler var ny og vikar i kort tid – hvilket muligvis kan forklare hændelsen).

3. Se generelle svar.

4. Kopi af bevillingskrivelse af 20. oktober 1997 vedlægges."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1 og 2

En tilbageholdelse af hjælpen kræver klar lovhjemmel, og jeg er enig med kommunen i at en sådan hjemmel ikke forelå i de to omtalte situationer.

Ad 3

Bevillingskrivelsen burde ikke have været sendt i sin helhed til SU-styrelsen. Jeg har noteret mig at kommunen har ændret praksis og fremover vil nøjes med at oplyse at pågældende modtager revalideringshjælp.

Ad 4

Kommunens svar giver mig ikke anledning til bemærkninger.

b) Generelle spørgsmål

Jeg stillede kommunen fem generelle spørgsmål. Det første lød:

"1. Gennemgående er det vanskeligt af det udleverede materiale at se om kommunen har partshørt i overensstemmelse med § 19, stk. 1, typisk vedrørende helbredsoplysninger der er indhentet til brug for behandlingen af revalideringsansøgningen.

Jeg er opmærksom på at dette forhold kan have sammenhæng med at der overvejende har været tale om begunstigende afgørelser,

og at de lægelige oplysninger kan være blevet opfattet som gunstige for ansøgeren.

Der ses imidlertid generelt ikke i sagerne at være gjort overvejelser om hvorvidt oplysningerne skulle forelægges for parten, heller ikke i de tilfælde hvor de lægelige oplysninger ikke entydigt støttede ansøgningen, og hvor kommunen ikke var sikker på at ansøgningen fuldt ud kunne imødekommes.

Jeg beder derfor kommunen om at redegøre for den generelle fremgangsmåde der følges i disse sager, til opfyldelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1.”

Kommunen svarede:

”1. Det er korrekt, at der ikke er sket parts-høring af de indhentede helbredsoplysninger, når der er truffet beslutning om begunstigende afgørelser om revalidering. Efter denne undersøgelse har vi imidlertid besluttet at ændre på denne fremgangsmåde. Sagsbehandlerne er nu anmodet om, at de – når de har modtaget de indhentede oplysninger – partshører, således at ansøger er bekendt med de forhold, som der vil blive truffet afgørelse ud fra.”

Ombudsmandens udtalelse

Der henvises til den generelle gennemgang i kapitel 3.

Jeg bad endvidere kommunen om at besvare følgende:

”2. I en del sager er der indhentet rent private oplysninger – typisk lægelige – fra andre myndigheder eller fra private om ansøgeren.

Ifølge forvaltningslovens § 29, stk. 1, skal der normalt indhentes samtykke fra ansøgeren hvis der indhentes rent private oplysninger om ansøgerens person fra en anden forvaltningsmyndighed. Dette gælder dog ikke hvis den der indhentes oplysninger fra, har oplysningspligt, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 2. Det var dog en forudsætning under vedtagelsen af forvaltningsloven at myndighederne i bl.a. sociale sager skulle forsøge at

indhente samtykke fra ansøgeren. Dette princip er nu lovfæstet i retssikkerhedslovens § 12, stk. 3.

God forvaltningsskik tilsiger at proceduren i § 29, stk. 1, følges også i situationer der ikke umiddelbart er omfattet af § 29, fordi der er tale om indhentelse af oplysninger fra private.

Det er et gennemgående træk i de undersøgte sager at der ikke foreligger et skriftligt samtykke eller notat om mundtligt samtykke fra ansøgeren til indhentelse af oplysninger. Jeg er opmærksom på at notater eller skriftligt samtykke ikke er medsendt i første omgang.

Jeg beder kommunen om at udtale sig om den fremgangsmåde der almindeligvis følges i disse situationer.”

Kommunen svarede:

”2. Det er sædvane, at ansøger skriver under på KL's blanket 'indhentning af oplysninger'.”

Ombudsmandens udtalelse

Undersøgelsen viser en generel god overholdelse af kravet om indhentelse af samtykke. Jeg har derfor ingen generelle bemærkninger til dette punkt.

Mit tredje generelle spørgsmål til Ballerup Kommune lød som følger:

”3. I flere af sagerne er der udleveret oplysninger om ansøgeren til udenforstående myndigheder eller private, bl.a. til Arbejdsskadestyrelsen og Patientforsikringsforeningen. Der er i nogle af disse tilfælde hjemmel i lovgivningen til udlevering af sådanne oplysninger, jf. f.eks. § 21 i arbejdsskadestyrelsesloven.

Der gør sig her samme problem gældende som nævnt under punkt 2 at det ved lovens vedtagelse blev forudsat at der skulle forsøges indhentet samtykke i sådanne tilfælde – svarende til indholdet af § 12, stk. 3, i retssikkerhedsloven.

Jeg beder derfor om oplysninger om den

generelle fremgangsmåde der følges vedrørende dette spørgsmål.

Det synes at være fast praksis at bevillingsskrivelser sendes i kopi til SU-styrelsen. Jeg beder særskilt kommunen redegøre for retsgrundlaget for og formålet med denne praksis."

Kommunen svarede:

"3. Som 2. Og med hensyn til kopi af skrivelser til SU-styrelsen, kan følgende oplyses: Ansøgere, der er berettiget til revalidering efter Aktivloven, er ikke berettiget til SU. Ansøger er orienteret herom, ligesom vedkommende er orienteret om, at Kommunen giver SU-styrelsen besked herom. Kommunen har hidtil ment, at der ikke var noget til hinder for at give denne meddelelse i form af en kopi af bevillingsbrevet, men har nu ændret det til et brev til SU-styrelsen, hvor det blot oplyses, at 'den og den' er bevilget revalidering."

Ombudsmandens udtalelse

Udlevering af rent private oplysninger til SU-styrelsen kræver samtykke. Jeg har noteret mig at kommunen har ændret praksis.

Jeg anmodede endvidere kommunen om at udtale sig om følgende:

"4. I flere af sagerne har kommunen standset udbetalingen af bevilget hjælp fordi ansøgeren ikke svarede på spørgsmål, afleverede bilag kommunen havde bedt om, eller afleveret sit skattekort.

Kommunen bedes redegøre for med hvilken hjemmel hjælpen er blevet tilbageholdt i disse tilfælde."

Kommunen svarede:

"4. Der er ingen hjemmel – se i øvrigt under gennemgang af sagerne."

Ombudsmandens udtalelse

Tilbageholdelse af bevilget hjælp kræver efter min mening klar hjemmel i loven. Jeg

er enig med Ballerup Kommune i at en sådan hjemmel ikke forelå (foreligger), og at tilbageholdelsen af ydelser i nogle af sagerne derfor må anses for uberettiget.

Mit femte og sidste generelle spørgsmål til kommunen havde følgende ordlyd:

"5. Af de 15 sager omhandlede de otte kvinder, og de 7 vedrørte mandlige ansøgere. Der er således en ligelig fordeling af sager af mandlige og kvindelige ansøgere.

I sagerne fra de øvrige fire kommuner har der været en vis overvægt af kvindelige revalidender. Kommunen bedes oplyse det talmæssige forhold mellem kvindelige og mandlige revalidender de seneste tre år for at se om fordelingen i de undersøgte sager er repræsentativ."

Kommunen svarede:

"5. Det kan oplyses at i 1997 var der 100 kvindelige revalidender og 76 mandlige revalidender. I 1998 var der 113 kvindelige revalidender og 65 mandlige revalidender. I 1999 var der 142 kvindelige revalidender og 66 mandlige revalidender. I 2000 var der 162 kvindelige revalidender og 81 mandlige revalidender. De nævnte tal angiver det antal revalidender, som er aktive i det enkelte år, dvs. det er ikke en opgørelse over nybevilgede. Der er derfor en del personer, som går igen, idet uddannelserne strækker sig over flere år."

Ombudsmandens udtalelse

Oplysningerne viser en overrepræsentation af kvindelige revalidender i forhold til mandlige. Der kan være flere forklaringer på dette forhold. Undersøgelsen giver ikke holdepunkter for generelle antagelser. Det kan vise sig at være i strid med den almindelige lighedsgrundsætning og formentlig også i strid med ligebehandlingsloven hvis køn eller kønsspecifikke forhold har spillet en rolle for om en ansøgning om revalidering imødekommes.

Der kunne være en grund for kommu-

nen til at den overvejer at undersøge om der også er en overvægt i antallet af afslag til mandlige ansøgere om revalideringshjælp i forhold til antallet af afslag til kvindelige ansøgere.

c) Generelt om Ballerup Kommunes sager

Gennemgangen af de 15 sager fra Ballerup Kommune har vist at kommunen gennemgående er omhyggelig med at få samtykke til indhentelse af oplysninger til brug for sagerne.

Derimod er der i en del tilfælde sket videregivelse af oplysninger uden samtykke selv om samtykke burde have været tilvejebragt. Kommunen har oplyst at den har ændret praksis.

Kommunen har fulgt en praksis hvor det ikke har været sikret at der skete partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen har ændret praksis.

Det er konstateret at kommunen i nogle tilfælde uberettiget har afslået revalideringshjælp. Afslagene er i de fleste tilfælde blevet rettet af kommunen selv inden denne undersøgelse blev iværksat. Desuden har kommunen i 3-4 tilfælde uberettiget tilbageholdt hjælp i tilfælde hvor ansøgeren har skullet fremsende bilag, deltage i møde eller udlevere skattekort. Disse tilbageholdelser må anses for ulovlige. Kommunen har erkendt dette forhold, og der er ingen holdepunkter for at antage at der skulle være tale om en fast praksis eller lignende.

Kommunen har i nogle tilfælde undladt at begrunde afgørelser som burde have været ledsaget af begrundelser. Kommunens svar har kunnet give det indtryk at kommunen mener at en mundtlig forklaring er tilstrækkelig til at opfylde begrundelsespligten, eller at det har kunnet tillægges betydning at ansøgeren ikke efterfølgende har gjort indsigelse. Dette er en klar fejl.

Gennemgangen tyder generelt på en forsvarlig overholdelse af de materielle regler. Bortset fra de påpegede ulovhjemlede tilbageholdelser af hjælp har kommunen givet

tilfredsstillende forklaringer på problemer hvis løsning ikke var beskrevet i journalen. Kommunens omlægning af praksis som følge af de påpegede problemer med efterlevelse af sagsbehandlingsreglerne understøtter denne opfattelse.

7. Silkeborg Kommune

Jeg modtog den 6. april 1998 15 sager fra Silkeborg Kommune. Den 19. oktober 2001 sendte jeg en foreløbig redegørelse til Silkeborg Kommune som svarede i brev af 13. maj 2002.

a) Gennemgang af de enkelte sager

Mine spørgsmål, kommunens svar og min udtalelse om sagerne gengives i det følgende.

Sag nr. 1

"Mand, født den (...), ansøgte den 15. november 1996 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde siden 1989 arbejdet som chauffør hos (...). Den 1. maj 1996 var han ude for et trafikuheld og fik en piskesmældsskade. Han blev afskediget fra (...) på grund af sygefravær og modtog derpå hjælp fra kommunen. Ansøgeren var oprindeligt uddannet kommis. Ansøgeren, som var enlig, havde afhændet sin bolig og boede hos forældrene. Den 1. marts 1997 fik han på ny egen bolig. Den 10. juli 1997 blev ansøgeren tildelt revalideringshjælp til uddannelsen som internet- og multimediedesigner. Bevillingen omfattede perioden fra 1. september 1997 til februar 1999.

Jeg beder kommunen oplyse og svare på følgende:

1. Oprindeligt anmodede ansøgeren om at blive revalideret til pædagog. I journalen er der den 18. december 1996 noteret følgende:

'Der er indgået statusbedømmelse, hvoraf fremgår, at pgl. har afsl. beh. hos fysioterapeut, da han mener tilstanden er stationær. Der har kun været små fremskridt.

Prognosen er usikker, men pgl. bør have ikke-rygbelastende arbejde.

Sagen er drøftet med lægekonsulenten, der umiddelbart mener, at en udd. som pædagog er for stort et kompensationsniveau. Pgl. har allerede en uddannelse (kommis) og yderligere efteruddannelse indenfor dette område, som han må kunne udnytte. Der bør evt. indhentes yderligere opl. vedr. forventet varighed og mulighed for bedring.'

Det kan ikke ses om der udtrykkeligt blev truffet afgørelse i forhold til ansøgeren om at hjælp ikke kunne ydes til pædagoguddannelse. Kommunen bedes oplyse om dette var tilfældet.

2. Af notatet ovenfor ses at kommunen lagde til grund at ansøgeren ikke havde tilstrækkelige helbredsmæssige problemer til at det kunne berettigede ham til en så lang uddannelse som pædagogstudiet. Kommunen bedes oplyse hvorpå denne retsopfattelse støttes.
3. Kommunen indhentede med samtykke fra ansøgeren lægelige oplysninger. Oplysningerne ses ikke at være forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2. Kommunen bedes udtale sig herom.
4. Af det citerede notat af 18. december 1996 fremgår det at lægekonsulenten ikke mente at ansøgerens helbredstilstand berettigede til at revalidere ham til pædagog. Notaterne viser at lægekonsulenten tog direkte stilling til om ansøgeren var berettiget til revalideringshjælp. I Socialministeriets vejledning nr. 66 af 10. marts 1998 om social pension, pkt. 3.2.4.7, anføres følgende om lægekonsulenters medvirken i pensionssager:
'119. I forbindelse med myndighedernes forberedelse af sagen, kan en lægekonsulent medvirke. Lægekonsulenten rådgiver om, hvilke oplysninger om ansøgerens helbredsmæssige forhold, der bør indhentes for at sikre, at sagen bliver fyldestgørende belyst om disse forhold.

I forbindelse med pensionsmyndighedens vurdering af de lægelige oplysninger, der er indhentet til sagens behandling, kan en lægekonsulent bistå myndigheden med at forstå indholdet af de lægelige oplysninger i sagen.

Lægekonsulenten er at betragte som en af myndigheden ansat person, der ud fra sit fagområde skal bistå myndigheden med at klarlægge indholdet af andre lægers udtalelser. Lægekonsulenten skal således alene bidrage til at udlægge/tolke udtalelser fra praktiserende læger eller speciallæger.

Lægekonsulenten træffer ikke afgørelse i en sag. Det gør alene pensionsmyndigheden. Dette har bl.a. sammenhæng med, at de helbredsmæssige forhold som udgangspunkt forudsættes at være delelementer i den samlede bedømmelse af en persons erhvervssevne, se pkt. 120.'

Som det ses, er beskrivelsen af generel karakter og dækker således også lægekonsulentens medvirken i andre sociale sager end pensionssager. Jeg anmoder om kommunens udtalelse om dette spørgsmål.

5. Af notater fra 30. december 1996 og 7. januar 1997 ses at ansøgeren havde vanskeligt ved at skaffe læreplads. Det eneste kommunen tilbød i denne henseende, var at undersøge om Silkeborg Kommune selv kunne tilbyde ansøgeren en læreplads. Kommunen bedes meddele om kommunen anser sig for forpligtet til at medvirke til at skaffe revalidender praktikplads, læreplads osv. i forbindelse med revalideringsforløb.
6. I brev af 17. juli 1997 ansøgte ansøgeren om støtte til køb af edb-udstyr som han kunne have hjemme. Ansøgningen var begrundet i at han bl.a. af helbredsmæssige grunde var nødt til selv at have edb-udstyr. Udstyret beløb sig til ca. 20.500 kr. Han rykkede skriftligt den 3. september 1997. Den 22. september 1997 meddelte kommunen at den havde besluttet at stille det nødvendige udstyr til rådighed for an-

søgeren. Den 26. september 1997 skrev ansøgeren og oplyste at han havde købt udstyr for ca. 19.500 kr., og henviste til at skolen var begyndt den 1. september 1997, og til kommunens lange behandlingstid. Den 29. september 1997 svarede kommunen følgende:

'Som svar på din fax af 26.09.97 kan jeg hermed oplyse, at Socialforvaltningen ikke kan indgå i anskaffelse af EDB-udstyr til brug under et revalideringsforløb.

Socialforvaltningen har et lager af EDB-udstyr, som kan stilles til rådighed for brugerne som lån under uddannelsesforløbet i det omfang, hvor det vurderes rimeligt at yde denne støtte.

Du kan ikke forvente, Socialforvaltningen kan dække dine udgifter til det udstyr, du selv har valgt at anskaffe, mens sagen endnu var under behandling.

Denne afgørelse er truffet i henhold til bistandslovens § 43.

...'

Brevet efterlever ikke forvaltningslovens krav til indholdet af en begrundelse, jf. forvaltningslovens § 24, idet der mangler en henvisning til præcis hvilken bestemmelse der udelukker at der ydes hjælp til dækning af de udgifter ansøgeren selv havde afholdt. Kommunen bedes udtale sig herom.

7. Kommunen bedes uddybe baggrunden for afslaget på at yde ansøgeren hjælp til edb-udstyr. Så vidt ses skyldes afslaget ikke at kommunen ikke anså det for nødvendigt at ansøgeren havde edb-udstyr i hjemmet. Afslaget synes at være begrundet i enten at der var tale om hjælp med tilbagevirkende kraft, eller i at udstyret kunne have været udlånt til ansøgeren. Der ses ikke at være foretaget en vurdering af om kommunen havde udstyr på lager som kunne opfylde de krav ansøgerens uddannelse krævede. Der ses heller ikke at være foretaget en vurdering af om ansøgningen burde imødekommes således at ansøgeren fik dækket udgiften til anskaffelsen af

udstyr selv om han ikke afventede kommunens stillingtagen til hans ansøgning. Jeg henviser herved til at ansøgeren havde påberåbt sig at undervisningen var begyndt den 1. september 1997, og at han derfor ikke kunne vente længere på afgørelsen. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"1. Der foreligger ikke et konkret afslag, men ansøger oplyser jfr. Journalnotat af 30.12.96, at han vil stille mod kontorområdet (udnytte sine ressourcer), hvilket han også tidligere har ytret ønske om (journalnotat 19.9.96 fra Københavns Komm.).

2. Kommunen har ikke foretaget en afgørelse i forhold til pædagoguddannelsen.

3. De rekvirerede lægelige oplysninger var ikke til ugunst for ansøgningen, som efterfølgende blev bevilget.

4. Lægekonsulenten har ikke kompetence til at træffe afgørelser i Silkeborg Kommune. I den konkrete sag, har han ytret sig om en uddannelses varighed, men det anses som en del af vejledningen i forhold til en socialmedicinsk indfaldsvinkel, omkring tidligere uddannelse, koblet op på de objektive helbredsmaessige fund, samt evt. behandlingsmuligheder, hvilket også fremgår af notatet af 18.12.96. Se i øvrigt besvarelse under 2) ovenfor.

5. Kommunen medvirker til at skaffe praktikpladser. Konkret er der forsøgt placering ved Silkeborg Kommune, som ikke bliver afgjort inden erhvervsplanen ændres på foranledning af ansøger. Den opsøgende opgave i forhold til bl.a. elevpladser ligger hos vore jobkonsulenter, som også i dette tilfælde, har haft denne 'sag' med i mappen i forbindelse med den opsøgende virksomhed.

6. Ansøger er allerede jfr. Journalnotat af 30.4.97 orienteret om, at han som udgangspunkt skal benytte skolens EDB-udstyr, og hvis dette ikke er muligt, vil der kunne ud-

lånes nødvendig udstyr fra Silkeborg Kommune.

Ansøger har været orienteret om, at der skulle indhentes status og sagen herefter skulle vurderes. Sagsbehandlingen er foregået tilfredsstillende hurtig, og da ansøger, uden nogen form for kontakt og oplysninger til kommunen i øvrigt, vælger selv at anskaffe sig udstyret, anser kommunen svaret jfr. vort brev af 29. sept. 1997 som korrekt, idet der i brevet meddeles en bevilling på udlån af nødvendigt EDB-udstyr. Kommunen mener ikke, at ansøgers beslutning om selv at anskaffe sig udstyr, binder kommunen til betalingen.

7. Kommunen har ikke givet afslag på hjælp til EDB-udstyr i hjemmet. Det fremgår af journalnotat af 22.9.97, at kommunen bevilger det nødvendige udstyr jfr. de modtagne oplysninger fra statuserklæringen fra egen læge.

Der er ikke foretaget en konkret vurdering af, om udstyret var på lager, alene af den grund, at ansøger havde valgt at købe udstyret selv. Ovenstående oplysninger om tilsagn af udlån af udstyret, betyder, at ansøger selvfølgelig ville have fået stillet nødvendigt udstyr til rådighed som udlån. Tidsfaktoren i forhold til studiestart ses ikke, at udelukke gennemførelsen af studiet, om end det selvfølgelig var mere besværligt for ansøger indtil udstyret kunne etableres i eget hjem."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunens svar giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 2

Selv om der ikke blev truffet afgørelse, afspejler de citerede bemærkninger en retsopfattelse om at der gælder et kompensationsprincip i revalideringssager. Efter min mening er det tvivlsomt om der i de dagældende regler om revalideringshjælp var grundlag for en sådan praksis. Se også kapitel 4, 1. sag, 1. spørgsmål.

Ad 3

Efter min mening kan spørgsmålet om hvorvidt oplysningerne var til gunst eller ugunst for parten, ikke uden videre bedømmes på baggrund af at der blev bevilget ansøgeren hjælp. Taget i betragtning at kommunen som anført under 2) anvendte et kompensationsprincip, kunne det ikke udelukkes at oplysningerne ikke entydigt var til gunst for ansøgerens ønske om uddannelse. Dette spørgsmål ville i realiteten først blive afklaret i forbindelse med at kommunen traf sin interne beslutning i sagen.

Jeg henviser i øvrigt til mine generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 4

Referatet af lægekonsulentens udtalelse tyder efter min mening på at konsulenten er gået videre end anført i den citerede bestemmelse i Socialministeriets vejledning om social pension. Ifølge notatet forholdt lægekonsulenten sig til om ansøgeren var kompenseret tilstrækkeligt, hvilket utvivlsomt er et rent retligt spørgsmål. Det forhold at lægekonsulentens bemærkninger er noteret i journalen, indikerer at de er blevet tillagt betydning ved sagens afgørelse. Se også sag nr. 6, 3. spørgsmål.

Ad 5

Jeg forstår at Silkeborg Kommune anser det for en del af revalideringsopgaven at skaffe praktikpladser, og at kommunen i den konkrete sag havde forsøgt at hjælpe ansøgeren, både ved at tilbyde en praktikplads og ved at være behjælpelig med at skaffe praktikplads andetsteds.

Oplysningerne giver mig ikke anledning til yderligere bemærkninger. Jeg henviser til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 6

Mit spørgsmål gik alene på kommunens manglende opfyldelse af begrundelsespligten i forvaltningslovens §§ 22-24. Efter disse regler skal en skriftlig afgørelse der

ikke giver parten fuldt ud medhold, ledsages af en begrundelse. Med til en fyldestgørende begrundelse hører bl.a. en angivelse af den regel den pågældende myndighed har anvendt i det konkrete tilfælde. I brevet til ansøgeren henviste kommunen alene til § 43, men ikke til de dele af § 43 der måtte være lagt til grund af kommunen i den konkrete sag. Kommunen har fortsat ikke forklaret hvilken bestemmelse den har anvendt. Der er heller ikke givet en forklaring på hvorledes den pågældende bestemmelse er blevet anvendt i det konkrete tilfælde. En mulig bestemmelse har været § 43, stk. 6, om hjælp til de særlige udgifter der følger af en uddannelse som er nødvendig eller hensigtsmæssig for at kunne tilrettelægge revalideringen i overensstemmelse med en fastlagt erhvervsplan. Silkeborg Kommune synes i sit svar til mig at gå ud fra at det har været tilstrækkelig forklaring til ansøgeren at han havde fået at vide at han som udgangspunkt skulle benytte skolens edb-udstyr, og at det nødvendige udstyr kunne udlånes hvis skolen ikke havde noget. Efter min mening er den vejledning som blev givet i april 1997, ikke tilstrækkelig som begrundelse for at ansøgerens udtrykkelige ansøgning af 17. juli 1997 (om støtte til køb af udstyr) ikke blev imødekommet.

Ad 7

Jeg må forstå kommunens svar således at ansøgningen blev afslået allerede fordi ansøgeren ikke afventede kommunens svar, men valgte at købe det nødvendige udstyr. Den 22. september 1997 afgjorde kommunen at ansøgningen kunne imødekommes. Kommunen lagde på daværende tidspunkt til grund at udstyret var påkrævet. Kommunen har imidlertid ikke på noget tidspunkt – heller ikke den 22. september 1997 – været i realitetsovervejelser af hvilket udstyr der var påkrævet for ansøgerens uddannelse, eller undersøgt om det udstyr kommunen selv lå inde med,

var tilstrækkeligt i denne henseende. Afgørelsen synes at være truffet fordi ansøgeren selv havde købt udstyret.

Jeg har forståelse for kommunens synspunkt som har støtte i det almindelige "ansøgningsprincip" eller princip om at der normalt ikke ydes hjælp med tilbagevirkende kraft. Princippet er nu delvis lovfæstet i § 88 i lov om aktiv socialpolitik. Princippet er ikke uden undtagelser. Hvis der er særlige omstændigheder, kan der ydes hjælp med tilbagevirkende kraft. I den foreliggende sag kunne det være overvejet at gøre undtagelse under hensyn til at ansøgningen var indgivet den 17. juli 1997, dvs. før uddannelsens start, og til at kommunen endnu ikke i slutningen af september 1997 havde svaret. Kommunen burde have overvejet ansøgningen og undersøgt om det udstyr ansøgeren havde brug for, fandtes på lager.

Sag nr. 2

"Kvinde, født den (...), indgav den 7. juni 1993 ansøgning om revalideringshjælp. Ansøgeren var uden uddannelse og havde i perioden fra 1980 til 1992 arbejdet som pædagogmedhjælper. Ansøgeren måtte ophøre med arbejdet på grund af slidgigt i ryggen, og hun var desuden stærkt overvægtig. Ansøgeren var gift og havde to børn. Ansøgerens ægtefælle arbejdede på en fabrik og havde normal indtægt. Den 5. oktober 1993 traf kommunen afgørelse om at anse ansøgeren for revalideringsberettiget. Den 24. februar 1995 – efter at have haft forældreorlov – henvendte ansøgeren sig på ny om revalideringshjælp. Den 31. juli 1996 blev hun tildelt revalideringshjælp til hf-enkeltfag, og den 10. september 1997 blev ansøgeren tildelt revalideringshjælp til uddannelse som lærer. Bevillingen omfattede perioden fra 18. august 1997 til juni 2001.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen indhentede med ansøgerens samtykke lægelige oplysninger fra ansø-

gers læge og Silkeborg Centralsygehus. Oplysningerne ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Se besvarelse under sag 1.3."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til mine bemærkninger til sag nr. 1, spørgsmål 3, samt til den generelle gennemgang i kapitel 3.

Sag nr. 3

"Mand, født den (...), ansøgte den 24. februar 1995 om revalideringshjælp. Ansøgeren var uddannet som sygehjælper og arbejdede inden for dette fag fra 1978 til 1985. Derpå blev han selvstændig landmand. I 1993 henvendte han sig til sin læge for at blive behandlet for mangeårige rygggener. Han måtte derpå opgive rygbelastende arbejde. Ansøgeren havde ægtefælle som var i beskæftigelse, samt tre børn. Den 14. august 1995 blev han bevilget revalideringshjælp til hf, og den 1. september 1997 bevilgedes han hjælp til at studere historie ved Århus Universitet. Bevillingen gjaldt for perioden fra august 1997 til juni 2000.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen indhentede med samtykke fra ansøgeren helbredsmæssige oplysninger. Oplysningerne ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Se besvarelse under sag 1.3."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til mine bemærkninger til sag nr. 1, spørgsmål 3, samt til gennemgangen i kapitel 3.

Sag nr. 4

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 7. marts 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var landbrugsuddannet og havde arbejdet i 10 år med svineavl. Ansøgeren havde en tennisløbue og led af astma og rygproblemer. Hendes læge havde derfor rådet hende til at skifte arbejde. Ansøgeren var med virkning fra 1. september 1997 blevet optaget på uddannelsen som agrarøkonom. Ansøgeren havde en samlever der arbejdede. Parret havde ingen børn. Den 7. august 1997 blev hun bevilget revalideringshjælp til uddannelse som agrarøkonom. Bevillingen omfattede perioden fra 25. august 1997 til december 1998.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen indhentede med samtykke fra ansøger lægelige oplysninger om ansøgeren. Oplysningerne ses ikke at være forelagt ansøger til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Se besvarelse under sag 1.3."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til mine bemærkninger i sag nr. 1, spørgsmål 3, samt til den generelle gennemgang i kapitel 3.

Sag nr. 5

"Mand, født den (...), indgav den 11. januar 1996 ansøgning om revalideringshjælp. Ansøgeren var uddannet maskinarbejder. I slutningen af 1993 forvred han sin hoft. Undersøgelser viste at han havde fået et svært brud i brusken i lårbenhovedet. Desuden havde han kraftigt fremadskridende slidgigt. Lidelsen hindrede ansøgeren i at vende tilbage til arbejdet som maskinarbejder. Ansøgeren var gift og havde to små børn. Den 20. juni 1996 fik han tildelt revalideringshjælp til at tage 9.-10. klasse på VUC. Den 14. august 1997 tildeltes han revalideringshjælp,

først i form af et informatikkursus på VUC og dernæst til uddannelsen som pædagog. Bevillingen omfattede perioden fra august 1997 til december 1997 og dernæst fra 2. februar 1998 til juni 2001.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen indhentede med samtykke fra ansøgeren helbredsmæssige oplysninger om ansøgeren. Oplysningerne ses ikke at være forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Ad 1: Se besvarelse under sag 1.3."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til mine bemærkninger i sag nr. 1, spørgsmål 3, samt til den generelle gennemgang i kapitel 3.

Sag nr. 6

"Kvinde, født den (...), indgav den 21. marts 1996 ansøgning om revalideringshjælp. Ansøgeren havde efter en faldulykke i 1969 konstante rygproblemer. I 1991 fik hun yderligere en depression. Ansøgeren arbejdede i mange år som forsorgsassistent og blev afskediget i 1991 på grund af sygdom. Den 26. juni 1997 blev ansøgeren tildelt revalideringshjælp til færdiguddannelse som pædagog. Bevillingen omfattede perioden fra 1. september 1997 til juni 1998. Ansøgeren havde tidligere fået revalideringshjælp til uddannelse som pædagog, men var ophørt med uddannelsen den 26. februar 1996.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. I sagen ligger en samtykkeerklæring ifølge hvilken ansøgeren samtykker i at kommunen indhenter lægelige oplysninger, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 1, eller princippet heri. Erklæringen, som ifølge sit eget indhold er gyldig i et år, er hverken

underskrevet eller dateret. Jeg anmoder om kommunens udtalelse herom.

2. De lægelige oplysninger der blev indhentet, ses ikke at være forelagt for parten, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
3. I 'lægejournal' dateret 11. februar 1992 står der bl.a. følgende:
'På baggrund af ovenstående finder jeg således ikke, at ansøgers ryglidelse er af en sværhedsgrad, at det kan berettige til revalidering.'
Bemærkningerne er skrevet af kommunens lægekonsulent. Bemærkningerne giver det indtryk at lægekonsulenten ikke alene vurderede ansøgerens helbredsmæssige forhold, men også tog stilling til om ansøgeren var berettiget til revalideringshjælp. Jeg henviser til mine bemærkninger i spørgsmål 4 i sag nr. 1. Jeg beder kommunen om at udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"1. Sagen fra 1991 er ikke fremsendt, idet Ombudsmanden bad om tilfældig udvælgelse, som skulle foretages for de sidste 15 iværksatte revalideringssager før 1. november 1997.

Derfor var der kun medsendt akter vedr. sagen fra 21.3.1996 dog også lægelige akter fra 1991, idet disse helbredsmæssige oplysninger var grundlag for bevilling i 1996.

Der vedlægges underskrevet samtykkeerklæring pr. 11.9.91. (bilag 2)

2. Der er ikke ved kopier af de lægelige papirer forelagt partshøring, men det er oplyst, at kutymen dengang var, at alle papirer blev gennemgået med ansøger inden afgørelserne. I øvrigt blev revalidering bevilget, med opstart af en praktik i en institution, med henblik på senere uddannelse til pædagog. De lægelige oplysninger ses ikke at være til ugunst for ansøgningen.

3. Der henvises til kommunens generelle bemærkninger vedr. dette, samt at lægekonsulenten i det konkrete tilfælde, ikke afgjorde sagen, som jfr. ovenstående, ud fra en samlet

vurdering blev bevilget, på trods af lægekonsulentens afsluttende bemærkninger."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

I mit spørgsmål henviste jeg til en udateret samtykkeerklæring som ifølge sit eget indhold var gyldig i et år. Kommunen har ikke givet oplysning om hvornår denne erklæring er underskrevet, eller forklaret hvorledes det sikres at tidsbegrænsningen bliver effektiv når erklæringen ikke er dateret. Ifølge forvaltningslovens § 28, stk. 5, bortfalder et samtykke til videregivelse af oplysninger senest et år efter at det er givet. En tilsvarende frist er ikke fastsat for så vidt angår samtykke til indhentelse af oplysninger i henhold til § 29, stk. 2, i forvaltningsloven.

Bestemmelsen i § 28, stk. 5, er efter min opfattelse udtryk for et generelt princip om at et samtykke der skal danne grundlag for videregivelse eller indhentelse af fortrolige oplysninger, skal være af forholdsvis ny dato. Fristen i § 28, stk. 5, kan i denne henseende betragtes som vejledende. Så vidt jeg har forstået kommunens svar, anså kommunen sig berettiget til i 1996 at inddrage lægelige oplysninger der var blevet tilvejebragt til brug for en helt anden sag (sygedagpengesag) på grundlag af samtykkeerklæring underskrevet 11. september 1991, dvs. ca. 5 år tidligere. Efter min mening burde kommunen have indhentet nyt samtykke.

Ad 2

Jeg henviser til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Da ansøgeren fik fuldt ud medhold, var der ikke partshøringspligt efter § 19, stk. 1. Det tilføjes at en "gennemgang" af alle papirer inden afgørelsen ikke uden videre ville kunne anerkendes som en opfyldelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Kommunen har tilsyneladende opfattet forholdet således at hvis der i 1991 blev partshørt over de lægelige oplysninger,

var det overflødigt at partshøre på ny over de samme oplysninger i forbindelse med den nye afgørelse. I 1996 indgik oplysningerne fra 1991 i en ny sag om revalidering. Inddragelsen betød at oplysningerne indgik i en ny sammenhæng, og eventuelt havde mistet deres aktualitet. I tilfælde af en negativ afgørelse havde der således været partshøringspligt.

Ad 3

Kommunen har ret i at lægekonsulenten ikke afgjorde sagen, og ligeledes i at udtalelsen ikke udelukkede at der blev bevilget revalideringshjælp. Den citerede bemærkning er skrevet af lægekonsulenten i kommunens journal. Den kan vanskeligt forstås anderledes end at konsulenten ikke begrænsede sig til at bedømme sagens lægelige oplysninger, men derudover vurderede om ansøgeren opfyldte betingelserne for at få revalideringshjælp. Idet jeg henviser til mine bemærkninger i sag nr. 1, spørgsmål 4, må jeg anse dette for en fejl. Fejlen fik dog, som anført af kommunen, ikke væsentlig betydning.

Sag nr. 7

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 10. september 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var netop flyttet til Silkeborg fra Københavns Kommune som i 1993 havde anerkendt ansøgeren som revalidend af sociale årsager. Silkeborg Kommune tildelte hende den 2. oktober 1997 revalideringshjælp til uddannelse på (...). Bevillingen omfattede perioden fra 1. oktober 1997 til juni 2001.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen indhentede med samtykke fra ansøgeren journalark fra Københavns Kommune. Oplysningerne ses ikke at have været forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
2. Kommunen bedes oplyse om den har anset sig for forpligtet til at videreføre den

bevilling Københavns Kommune havde meddelt ansøgeren."

Kommunen svarede:

"1. Journalen og oplysninger heri, dannede grundlag for fortsat bevilling af det ansøgte, er som sådan ikke et dokument der er til ugunst for ansøgningen/bevillingen.

2. Jfr. vejledning om hjælp efter bistandslovens kapitel 10, pkt. 15 Flytning til en anden kommune, er der redegjort for, hvordan en kommune skal forholde sig til ovennævnte sagstype. Silkeborg Kommune har fulgt disse vejledninger i den aktuelle sag."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg er enig med kommunen i at der ikke var pligt til partshøring såfremt kommunen lagde til grund at den som udgangspunkt videreførte den bevilling ansøgeren havde fået af Københavns Kommune.

Ad 2

Jeg forstår svaret således at Silkeborg Kommune anså sig for forpligtet til at yde bistand. Jeg henviser i øvrigt til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Sag nr. 8

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 26. august 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var enlig mor til et 5 måneder gammelt barn. Ansøgeren pådrog sig i 1995 en knæskade som forhindrede hende i at fortsætte sit arbejde. Den 1. september 1997 tildeltes ansøgeren revalideringshjælp til en 2-årig uddannelse på et handelsgymnasium. Bevillingen omfattede perioden fra 11. august 1997 til juni 1999.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. I journalen for den 26. august 1997 er noteret at ansøgeren blev tildelt revalideringshjælp til en 4-årig uddannelse som kontorassistent. Ifølge bevillingsskrivelsen af 1. september 1997 gjaldt hjælpen '2-

årig HG' mens praktikperioden ikke var nævnt i brevet. Kommunen bedes redegøre for forskellene mellem journalnotatet og bevillingsskrivelsen."

Kommunen svarede:

"Ad 1: Pgl. er jfr. journalnotat bevilget støtte efter § 43 til en 4-årig uddannelse. På baggrund af en arbejdsdeling mellem en sagsbehandler og en jobkonsulent i sagstyper som det nævnte, sker den 'papirmæssige' bevilling ad 2 omgange. Til de sidste 2 år til praktikdelen blev bevillingen forlænget d. 16.6.99.

Hele uddannelsen er bevilget i starten og ændres ikke, med mindre opfølgningen jfr. gældende regler giver anledning til ophør eller ændring af planen."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunens svar forklarer forskellen på journalen og bevillingsskrivelsen. Det vilde have været hensigtsmæssigt om forklaringen fremgik af journalen, jf. bemærkningerne i kapitel 3 om notatpligt.

Sag nr. 9

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 28. maj 1996 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde slidgigt i hvirvelsøjlen og havde desuden en arvelig knoglelidelse. I mange år havde ansøgeren haft smerter i skulder og nakke. Ud over de somatiske lidelser havde hun psykosociale problemer. I 1970 blev ansøgeren færdig som dekoratør. Fra 1971 til 1973 arbejdede hun som køkkenassistent, fra 1973 til 1975 som fabriksarbejder. Siden 1978 havde hun ikke haft normal tilknytning til arbejdsmarkedet. Hun havde siden haft aktiverings- og jobtræningsjob. Den 8. august 1996 gav ansøgeren udtryk for at hun ønskede førtidspension. Den 16. december 1996 afsløgte kommunen at tildele hende pension 'da revalideringsmulighederne ikke var udtømte'. Den 7. april 1997 blev ansøgeren indskrevet på revaklinikken. Efter opholdet beslut-

tede kommunen den 1. september 1997 at tildele ansøgeren revalideringshjælp til en 1-årig uddannelse på et handelsgymnasium. Bevillingen omfattede perioden fra 1. november 1997 til juli 1998.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. I notat for den 13. november 1997 i kommunens journal er det anført at der blev bevilget ansøgeren revalideringshjælp til en kontoruddannelse på handelsskole i to år og derefter forventet praktik med mindsteløn i to år. Bevillingsskrivelsen af 1. september 1997 indeholdt bevilling til handelsgymnasium i et år. Kommunen bedes oplyse hvilken af de to angivelser der er korrekt, samt forklare forskellen.
2. Til brug for afgørelsen indhentede kommunen lægelige oplysninger om ansøgeren, en udtalelse fra Reva-Silkeborg under Århus Amtskommune samt akterne fra ansøgerens pensionssag. Oplysningerne ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
3. Ansøgeren fik den 7. august 1996 afslag på en ansøgning om revalidering til biblioteksassistent. Kommunen bedes forklare årsagen til at den et år senere anså ansøgeren for revalideringsberettiget, men til en handelsuddannelse.
4. Kommunen afslog den 17. december 1996 en ansøgning fra ansøgeren om social pension med henvisning bl.a. til at 'Der skønnes at være mulighed for at iværksætte revalidering'. Kommunen bedes forklare dette nærmere, set i lyset af at kommunen inden for kort tid – den 7. august og den 7. december 1996 – vurderede ansøgeren til henholdsvis ikke at være berettiget til revalideringshjælp og til fortsat at have mulighed for revalidering. I denne forbindelse bedes kommunen redegøre for sin bedømmelse af erklæring af 31. august 1996 fra ansøgerens egen læge og overlæge (...)’s erklæring af 19. november 1996 som

begge konkluderede at ansøgerens arbejdsevne er reduceret i væsentlig grad.”

Kommunen svarede:

“1. Bevillingen er i henhold til journalnotatet. Der er fejlagtigt i bevillingen skrevet 1-årig HG, der skulle i stedet have stået HG 1, og efterfølgende HG 2. Bevillingen er d. 26.6.1998 forlænget til juni 1999.

2. For så vidt angår papirerne fra revac. Silkeborg er oplysningerne afgivet af ansøger selv, og ansøger er informeret om indholdet under opholdet på revalideringsinstitutionen. Notaterne indgår som grundlag for en fælles konference, hvor ansøger selv deltager. I øvrigt følger oplægget ansøgningen om uddannelse på Handelsskolen, som efterfølgende blev bevilget.

De lægelige oplysninger i forbindelse med ansøgningen om revalideringsstøtte ses ikke at være til ugunst for ansøgningen.

3. Afslaget til biblioteksmedarbejder (kunsthistoriker og museumsmedarbejder, som hun også havde foreslået), var på det tidspunkt begrundet i en vurdering af, at hun kunne blive selvforsørgende via en selektiv arbejdsplacering.

Dette lykkedes ikke, og på baggrund af et afklarende forløb på Reva.c. Silkeborg, har kommunen således et år senere nye oplysninger, som har dannet grundlag for bevillingen pr. 1.9.1997.

4. Kommunen har ikke givet afslag på støtte via revalideringsparagrafferne, idet der peges på en arbejdsprøvning. Afslaget er givet på bestemte ønsker om uddannelse, jfr. ovenstående. Vedr. de helbredsmæssige oplysninger bl.a. erklæringer fra egen læge og speciallæger, indgår som en del af afgørelsesgrundlaget. Kommunen har afgjort sagen ud fra en helhedsvurdering, og kommunen er ikke enig med lægerne om, at erhvervsevnen er stærkt nedsat, set ud fra ansøgeres helbredsmæssige tilstand, tilstanden er derfor ikke stationær og revalideringsmulighederne tilstede.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunens svar forklarer forskellen på journalen og bevillingsskrivelsen. Jeg må anse det for uheldigt at bevillingsskrivelsen var unøjagtig og ikke indeholdt en dækkende beskrivelse af den hjælp der var tildelt ansøgeren.

Ad 2

Selv om oplysningerne fra revaklinikken til dels er afgivet af ansøgeren selv til klinikken, er kommunen ikke af den grund fritaget for at partshøre over dem. Oplysningerne blev således af ansøgeren afgivet til en anden instans end den der skulle træffe afgørelse. I øvrigt dannede oplysningerne grundlag for en udtalelse fra revaklinikken til brug for kommunens sag. Klinikens vurdering af de oplysninger der blev modtaget, kunne under ingen omstændigheder anses for parten bekendt blot fordi hun selv havde givet oplysninger til revaklinikken. At ansøgeren deltog i en fælles konference, kan efter min mening heller ikke betragtes som en efterlevelse af § 19, stk. 1. Hertil kræves at der på konferencen blev forelagt parten oplysninger med henblik på en udtalelse, samt at de forelagte oplysninger var af holdsvis ukompliceret karakter.

At der (senere) blev bevilget ansøgeren revalideringshjælp, er efter min mening ikke ensbetydende med at oplysningerne, da de blev modtaget af kommunen, kunne anses for at være til gunst for ansøgeren. Det kommer i denne forbindelse i betragtning at oplysningerne ikke alene tillægges betydning for om ansøgeren skulle have revalideringshjælp, men også for udformningen af revalideringsplanen. Som sagen forelå oplyst, kunne det ikke anses for fuldt afklaret hvad ansøgeren ønskede i denne henseende. Jeg henviser i øvrigt til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 3

Kommunens svar indeholder efter min

mening ikke en fyldestgørende forklaring på at ansøgerens ønske ikke blev imødekommet. Det oplyses blot at kommunen mente at hun kunne blive selvforsørgende "via en selektiv arbejdsplacering". Der foreligger således fortsat ikke en forklaring på afslaget eller for den sags skyld på at kommunen endte med at bevilge en ny uddannelse på handelsgymnasium.

Ad 4

Kommunens svar indeholder hverken isoleret set eller læst i sammenhæng med svaret på spørgsmål 3 en forklaring på afgørelserne i sagen. Til trods for at to lægeerklæringer pegede i retning af at ansøgeren helbredsmæssigt opfyldte betingelserne for at få tilkendt pension, blev dette afslået. Oplysningen om at sagen er afgjort ud fra en helhedsvurdering, er i denne henseende intetsigende. At ansøgerens ønske om uddannelse ikke blev imødekommet, er heller ikke blevet forklaret.

På baggrund af kommunens svar må jeg lægge til grund at kommunen selv opfattede sagen således at ansøgeren havde fået afslag på uddannelsesønsket. Herefter må bevillingsafgørelsen anses for en afgørelse hvor ansøgeren kun fik delvis medhold. Da afgørelsen blev meddelt skriftligt, var kommunen forpligtet til at ledsage det delvise afslag af en begrundelse, jf. forvaltningslovens § 22. En sådan er ikke på noget tidspunkt blevet givet.

Sag nr. 10

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 4. juli 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren, som var enlig og uden børn, var i færd med at uddanne sig til kørelærer. Ansøgeren havde været i færd med uddannelsen som plejehjemsassistent, men havde måttet ophøre hermed på grund af rygproblemer. Disse stammede fra 1991 hvor hun havde været ude for et trafikuheld. Ansøgeren havde indledt en læreruddannelse som hun var ophørt med i utide. De seneste to år havde ansøgeren arbejdet som småskolelærer på et ride-

center. Den 4. september 1997 bevilgedes ansøgeren revalideringshjælp til færdiggørelse af kørelæreruddannelsen omfattende perioden fra 22. august 1997 til november 1997. Da ansøgeren dumpede til prøven i november, udstedtes ny bevilling den 11. december 1997 for perioden fra 1. november 1997 til maj 1998.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen indhentede med samtykke fra ansøgeren helbredsoplysninger. Oplysningerne ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Se besvarelsen under sag 1.3."

Ombudsmandens udtalelse

Jeg henviser til mine bemærkninger til sag nr. 1, spørgsmål 3, samt til den generelle gennemgang i kapitel 3.

Sag nr. 11

"Kvinde, født den (...), indgav den 9. september 1997 ansøgning om revalideringshjælp. Ansøgeren var gift og havde to børn på henholdsvis 14 og 6 år. På ansøgnings-tidspunktet var ansøgeren sygemeldt på grund af lændehold. Ansøgeren havde tidligere arbejdet som syerske, pædagogmedhjælper og senest som dagplejemor i Silkeborg Kommune. Den 24. september 1997 af-slog kommunen ansøgningen.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunens afslag af 24. september 1997 havde følgende indhold:

'Der er ingen fysiske forhold, der kan godtgøre en bevilling til omskoling via bi-standsloven prgf. 43. Du vurderes til at kunne varetage et arbejde på almindelige vilkår, dog bør der tages skånehensyn i forhold til fysisk belastende arbejde.

Du opfordres i første omgang til at tage

kontakt til din arbejdsgiver, – Silkeborg kommune, for en snak om andre hensigtsmæssige tilbud (eks. SFO) jævnfør den overordnede personalepolitik, der tilstræber genansættelse.

Endvidere anses det for en god ide at kontakte din a-kasse og evt. AF, for at høre hvilke muligheder de kan tilbyde.

Evt. kan du måske bruge din a-kasse som rådgivende og samarbejdende i forhold til tidligere arbejdsplads.

Du er velkommen til at kontakte mig for yderligere vejledning.

...'

Brevet lever ikke op til kravene i § 24 i forvaltningsloven idet der ikke er anført de hovedhensyn der har motiveret kommunen til afgørelsen. Brevet indeholder heller ikke en angivelse af sagens forløb der kunne sætte ansøgeren i stand til at vurdere om kommunen havde forstået sagens oplysninger korrekt. Kommunen bedes udtale sig herom.

2. I notat af 24. september 1997 i journalen er anført følgende:

'Der meddeles (...) afslag på revalideringsansøgning. I samråd med læge konsulent, vurderes pgl. ikke revalideringshabil på fysisk indikation, men kan delvist imødekommes, da pgl. har været ufaglært indenfor børneområdet i omkring 15 år.

I første omgang opfordres pgl. til at kontakte sin arbejdsgiver – Silkeborg kommune, for en ansættelse i job hvor der kan tages skånehensyn ift. knæbelastende arbejde, samt en kontakt til AF og a-kasse, for at høre hvilke tilbud de kan anbefale.

Der kan eventuelt blive tale om en prgf. 43.8 foranstaltning, hvis andet svigter.'

Notatet, sammenholdt med brevet af samme dato, efterlader det indtryk at kommunen i virkeligheden ikke var sikker på at ansøgeren ikke opfyldte betingelserne for at modtage revalideringshjælp. Kommunen bedes udtale sig herom samt forklare hvorfor ansøgeren alligevel fik afslag.

3. Kommunen indhentede lægelige oplys-

ninger om ansøgeren fra hendes læge. Der ses ikke at være indhentet samtykke hertil, jf. princippet i forvaltningslovens § 29, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.

4. De lægelige oplysninger ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.

5. I lægens statusbedømmelse stod der bl.a.: 'Siden 1990 recidiverende lumbago med typiske facetledssyndromer, hyppigst i forbindelse med løftning under arbejde som dagplejemor. De sidste år tiltagende sygemeldinger desangående. Røntgenologisk er der hø. sidig sacroiliit, norm. col. lumb. Ingen tidl. tegn på inflammatorisk ledlidelse. Serologisk negativ. Det sidste ½ år har hun haft recidiverende tenosynoviter, mest omkring lat. epicondyl bilat. med ledsagende arthralgier fra albuer og skuldre. Typiske triadesymptomer. Nu sygemeldt siden 23.06.97. Rtg. us. normale. Biokemi i orden. SR 5.

Ud over ovennævnte har der været op- og nedture rent psykisk, dels i forbindelse med ægteskabelige/eksistentielle problemer, dels i forbindelse med ovennævnte, som medfører stor belastning i arbejdet omkring dagplejebørnene og deres familie. P.t. i god balance. Har i øvrigt haft tendens til recidiverende bronchitepisoder i forbindelse med vireose og forlænget af abusus tabaci.

Alt i alt har hun tiltagende belastnings-symptomer med begyndende degenerati-ve problemer fra albuer, skuldre, lænder-ryg/sacroiliacaled. Kan derfor tilrådes re- validering til et mindre ledbelastende arbej- de. Her tænkes mest på et arbejde, som er både siddende og gående, og som inde- holder arbejdsprocesser i vekslende tem- po og ergonomisk rigtige variationer. Hun har selv overvejet kunsthåndværk (bl.a. blomsterkunst). Kan tilrådes dette på bag- grund af blivende og langsomt progredie- rende symptomer ved fortsat slitage.'

Oplysningerne peger i retning af at ansø-

geren var berettiget til revalideringshjælp. I samme retning peger de oplysninger der er nedfældet i journalen i perioden efter afslaget. Kommunen bedes på den bag- grund uddybe bemærkningerne i afslaget om at der 'ingen fysiske forhold [er], der kan godtgøre en bevilling til omskoling'."

Kommunen svarede:

"1. Kendelsen indeholder ikke oplysninger om de faktiske omstændigheder, der har været lagt til grund for afgørelsen – dog henvises til, at vurderingen er foretaget ud fra de helbredsmæssige oplysninger, med angivelse af nødvendige skånehensyn. Afgørelsen er ikke tilstrækkelig begrundet.

2. Udgangspunktet har været, at ansøger ud fra en helhedsvurdering burde kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet, jfr. nævnte skånehensyn, og var som sådan, på dette tidspunkt, ikke omfattet af revalideringsbestemmelserne.

Baggrunden for journalnotatet, om evt. støtte via § 43.8 hvis andet svigter, var, at ansøger evt. på et senere tidspunkt ville være omfattet af reglerne, nemlig hvis det viste sig, at der ikke var muligheder for en direkte tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

3. Samtykkeerklæringen var fejlagtigt ikke medsendt. Vedlægges nu i kopi. (bilag 2)

4. I denne sag, hvor der meddeles afslag, vil det være rimelig med en partshøring på de helbredsmæssige oplysninger. Dog kan det på den anden side også vurderes, at oplysninger overvejende er til gunst for ansøgningen.

5. Der henvises til svar under pkt. 2, samt bemærkninger om, at Silkeborg Kommune var opmærksom på diverse helbredsmæssige problemer, jfr. lægens statuserklæring, men ikke anså disse problemer at være til hinder for genoptagelse af et arbejde, med visse skånehensyn."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Som det ses, er kommunen enig i at den meddelte begrundelse ikke var fyldestgørende til opfyldelse af kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1.

Ad 2

Kommunens svar giver efter min mening ikke en tilfredsstillende forklaring på hvorledes kommunen er nået frem til at ansøgeren ikke opfyldte betingelserne i den dagældende bistandslovs § 43. På den ene side oplyste kommunen at den ud fra en "helhedsvurdering" fandt at ansøgeren burde kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet. På den anden side vedstod kommunen at notatet om § 43, stk. 8, byggede på en antagelse om at det kunne vise sig at der ikke var muligheder for en direkte tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Jeg finder fortsat at journalnotatet viste at kommunen ikke var sikker på at et afslag var berettiget. Efter min mening burde kommunen derfor have foranstaltet fornyet undersøgelse af om ansøgeren havde mulighed for at få arbejde og forsørge sig selv. Der ses f.eks. ikke at være foretaget konkrete undersøgelser af hvilke job den pågældende eventuelt kunne bestride.

Ad 3

Der forelå samtykke til indhentelse af de lægelige oplysninger. Kommunens svar giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 4

Jeg må anse det for en tilsidesættelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1. Jeg forstår at kommunen mener at de lægelige oplysninger kunne anses for begunstigende for ansøgeren. Da oplysningerne ikke ansås for tilstrækkeligt tungtvejende til at begrunde at ansøgningen blev imødekommet, har jeg svært ved at se at oplysningerne skulle kunne anses for at være til gunst for ansøgeren og dermed fritaget for partshøringspligten. Jeg henviser i øvrigt

til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 5

Kommunens svar er heller ikke på dette punkt afklarende eller blot opklarende med hensyn til grundene til at afslå ansøgningen. Den citerede passus fra afslaget må efter min mening anses for misvisende i forhold til de overvejelser der er kommet til udtryk i journalen med hensyn til spørgsmålet om ansøgerens ret til revalidering. Den forbeholdsløse henvisning til at der ingen fysiske forhold var der kunne begrunde en omskoling, står efter min mening i klar kontrast især til lægens statusbedømmelse.

Sag nr. 12

"Kvinde, født den (...), indgav den 22. april 1997 ansøgning om revalideringshjælp. Ansøgeren havde en samlever og to børn. Ansøgeren var uddannet fritidspædagog og havde de sidste 10 år arbejdet i en børnehave som souschef. Ansøgeren havde udviklet psoriasisigigt som gav smerter og fremkaldte træthed. Hun havde på grund af sygdommen måttet gå på deltid og forventede at hun helt måtte ophøre med arbejdet. Den 19. august 1997 bevilgede kommunen ansøgeren revalideringshjælp til uddannelse som talepædagog. Bevillingen omfattede perioden fra 1. august 1997 til januar 1999.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen indhentede med samtykke fra ansøgeren lægelige oplysninger om ansøgeren. Oplysningerne ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Se besvarelse under sag 1.3."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Sag nr. 13

"Mand, født den (...), indgav den 22. april 1996 ansøgning om revalideringshjælp. Ansøgeren var som 3-årig ude for et alvorligt trafikuheld hvor han blev hjerneskadet og fysisk handicappet. Den 10. september 1997 blev ansøgeren tildelt revalideringshjælp til handelsgymnasium. Bevillingen omfattede perioden fra 1. september 1997 til juni 1999.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Med samtykke fra ansøgeren indhentede kommunen oplysninger fra ansøgerens læge samt fra Reva-Silkeborg om ansøgerens rent personlige forhold. Oplysningerne ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
2. Samtykket til indhentelse af oplysninger om ansøgerens rent private forhold er underskrevet den 10. november 1995 og gjaldt et år. Kommunen modtog den 30. maj 1997 en udtalelse fra en psykolog med hvem ansøgeren havde fået bevilget 5 individuelle samtaler. I notat af 3. juni 1997 i journalen står at erklæringen blev fremsendt 'efter aftale'. Betyder det aftale med ansøgeren eller aftale mellem sagsbehandleren og psykologen?"

Kommunen svarede:

"1.

2. Silkeborg Kommune har en fast aftale med psykologen, at der tilbagemeldes for de klienter som er henvist af Silkeborg Kommune til behandling. Klienten er i forbindelse med de forudgående samtaler orienteret om, hvad der er formålet, hvad der skal ske, samt oplyst om, at kommunen vil få skriftlig tilbagemelding. Dette er en fast procedure i disse tilfælde."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 2

Jeg må lægge til grund at det samtykke fra 1995 kommunen havde til indhentelse af rent private oplysninger, ikke blev brugt i forbindelse med modtagelsen af psykologerklæringen. Jeg forstår kommunens svar således at psykologen generelt udleverer oplysninger om klienter der er henvist til behandling af kommunen, men at der ikke i hvert enkelt tilfælde indhentes samtykke hertil fra klienten. Klienten får oplysning om hvad formålet med henvisen til psykologen er, samt om at kommunen får en skriftlig tilbagemelding. Der forelå således ikke udtrykkeligt samtykke til udlevering af oplysningerne.

Det kunne overvejes om klientens fremmøde hos psykologen kan sidestilles med et stiltiende samtykke til at oplysningerne udleveres. Efter min mening kan en sådan henvendelse ikke betragtes som et samtykke. Det må for det første forudsætte at klienten er klar over at han/hun er berettiget til at træffe bestemmelse om hvorvidt oplysningerne skal udleveres. Som kommunen har beskrevet proceduren, kan klienten tænkes at have fået det indtryk at den beskrevne procedure er lovfæstet eller lovlig uden at hans/hendes samtykke er påkrævet. Efter min mening ville det stemme bedre med princippet bag forvaltningslovens § 29 hvis der blev indhentet udtrykkeligt samtykke til at psykologen udleverede oplysninger til forvaltningen.

Sag nr. 14

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 22. maj 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var enlig og uden børn. I november 1996 var ansøgeren udsat for en arbejdsulykke mens hun arbejdede som tandtekniker. Ansøgeren mistede synet på det ene øje og havde derefter vanskeligt ved at udøve sit hidtidige erhverv. Den 14. august 1997 fik ansøgeren bevilget revalideringshjælp til uddannelse som optometrist. Bevillingen gjaldt perioden fra 28. juli 1997 til 31. december 2001.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen indhentede med samtykke fra ansøgeren helbredsoplysninger om hende. Oplysningerne ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
2. Uddannelsen som optometrist skulle foregå i Randers. Ansøgeren søgte om at få dækket udgifterne til ophold på kollegieværelse. Ansøgeren forklarede at hun var nødt til at have værelse i Randers da hun var nødsaget til at tage hjemmefra ca. 05.50 og først var hjemme igen kl. 19.00. Transporten kostede 340 kr. pr. uge. Kommunen afslog i brev af 23. september 1997. Kommunen skrev:

'Det er ikke en udgift der kan dækkes via bistandslovens prgf. 43, da det ikke skønnes nødvendigt i forbindelse med dit studium. Dette er vurderet på baggrund af at du er enlig og ikke er afhængig af eksempelvis daginstitutioners lukketider. Jeg vil gerne medgive dig, at det er en lang arbejdsdag, og jeg vil i stedet bede dig overveje at flytte til Randers. Din revalideringsydelse vil automatisk følge med.

...'

Kommunen bedes uddybe begrundelsen. Så vidt jeg forstår brevet, er kommunen enig med ansøgeren i at hendes arbejdsdag er meget lang, at et ophold på kollegieværelse kunne være rimeligt, samt at det ikke ville være udelukket at yde hjælp efter § 43 til en sådan udgift. Kommunen bedes forklare hvorfor situationen havde været anderledes hvis ansøgeren havde haft børn i daginstitution. Kommunen bedes endvidere redegøre for at den på den ene side medgav ansøgeren at hendes arbejdsdag var meget lang og foreslog hende at flytte til Randers, men samtidig ikke mente at en udgift til et kollegieværelse kunne afholdes i henhold til § 43. Endelig beder jeg kommunen uddybe den afsluttende bemærkning om at revaliderings-

ydelsen 'vil automatisk følge med'. Er det kommunens opfattelse at Randers Kommune ville være forpligtet til at yde ansøgeren revalideringshjælp?"

Kommunen svarede:

"1. Journaloplysninger fra Silkeborg Centralsygehus og Århus Komm.hosp. indeholder ikke oplysninger, der er til ugunst for ansøgningen.

Ifg. statusbedømmelsen, hvor der konkret er spurgt, om der er helbredsmæssige hindringer for at gennemføre den ansøgte uddannelse, oplyses præcist, at der ingen hindring er. Statuserklæringen er således til gunst for ansøgningen.

2. Afgørelsen er foretaget ud fra en individuel vurdering, og er vurderet i forhold til, om det ansøgte kan betragtes som særlige udgifter, der er en nødvendig følge af uddannelsen, og som sådan er afgørende for, om uddannelsen kan gennemføres.

Som nævnt er der foretaget en individuel helhedsvurdering, som betyder, at der kunne være andre forhold, fysiske, psykiske og sociale m.m. der ville danne grundlag for en bevilling af denne type ansøgning, f.eks. hvis der var børn, som skulle passes i institution.

Det er ikke vurderet, at udgiften opfylder disse betingelser for så vidt angår ansøger, men kommunen er ikke uenig i, at dagen er lang og har i forståelse for ansøgers situation foreslået en flytning. Dette er ment som et godt råd, som ikke er i konflikt med den trufne afgørelse.

Med hensyn til, at revalideringsydelsen ville følge med, er det kommunens opfattelse, at den nye kommune skulle overtage erhvervsplanen jfr. vejledning om hjælp efter bistandslovens kapitel 10, pkt. 15 'Flytning til en anden kommune'."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Ad 2

Jeg er enig med kommunen i at en eventuel flytning måtte indebære at tilflytningskommunen som udgangspunkt måtte fastholde revalideringsbevillingen. Principielt tilkommer det dog tilflytningskommunen at træffe afgørelse, jf. kapitel 3.

Kommunens brev af 23. september 1997 indeholdt en afgørelse om ikke at imødekomme ansøgningen om støtte til et værelse i Randers. Da ansøgeren ikke fik medhold, skulle brevet ledsages af en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Ifølge § 24 skal en begrundelse for at være fyldestgørende indeholde en henvisning til den relevante bestemmelse for afgørelsen. I denne forbindelse en henvisning til § 43 med specifikation af hvilket stykke eller punktum i bestemmelsen der var blevet anvendt. Brevet indeholdt ikke en sådan henvisning. Desuden krævedes at kommunen henviste til hvilke hovedhensyn der lå bag afslaget. Brevet indeholdt ikke en sådan angivelse hvilket jeg ligeledes må betragte som en fejl.

Kommunens svar indeholder ingen oplysning om hvilke konkrete forhold kommunen lagde vægt på i forbindelse med afslaget. Det anførtes blot at der blev anlagt en "helhedsvurdering", hvilket på ingen måde indeholder den fornødne forklaring. Brevet var desuden i flere henseender misvisende eller savnede indre sammenhæng. For det første finder jeg det misvisende at kommunen ikke gav en egentlig begrundelse for afslaget samtidig med at kommunen medgav ansøgeren at den lange transporttid udgjorde et problem. Jeg forstår at henvisningen til børnepasning skulle opfattes som et helt abstrakt eksempel på forhold som under helt andre omstændigheder kunne have begrundet at ansøgningen blev imødekommet. Jeg finder det imidlertid mindre velvalgt netop i den foreliggende situation hvor imødekommelse af ansøgningen net-

op ikke kunne forventes at løse eventuelle pasningsproblemer.

Sag nr. 15

"Kvinde, født den 1(...), ansøgte den 15. januar 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var uddannet socialpædagog og havde i flere år arbejdet som pædagog, senest i en af kommunens børnehaver. Hun havde i mange år haft knæproblemer på grund af hvilke hun havde været sygemeldt siden 10. juni 1996. Efter 120 dages sygefravær blev hun afskediget fra børnehaven. Den 17. september 1997 blev ansøgeren bevilget revalideringshjælp til uddannelse som talehørepædagog. Bevillingen gjaldt for perioden fra 1. november 1997 til 31. august 1999.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen indhentede med samtykke fra ansøgeren lægelige oplysninger om hende. Oplysningerne ses ikke at være forelagt for hende til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Se besvarelse under sag 1.3."

Ombudsmandens udtalelse*Ad 1*

Jeg anser det for usikkert om der var partshøringspligt efter § 19, stk. 1. Jeg henviser til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

b) Generelle spørgsmål

Jeg bad kommunen besvare tre generelle spørgsmål. Det første lød:

"1. Gennemgående er det vanskeligt af det udleverede materiale at se om kommunen har partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1, typisk vedrørende helbredsoplysninger der er indhentet til brug for behandlingen af en revalideringsansøgning.

Jeg er opmærksom på at dette forhold kan have sammenhæng med at de fleste afgørelser er begunstige, og at de lægelige oplysninger derfor kan være blevet opfattet som gunstige for ansøgeren.

Der ses imidlertid generelt ikke at være gjort overvejelser om hvorvidt oplysningerne skulle forelægges for parten, heller ikke i de tilfælde hvor oplysningerne ikke entydigt støttede ansøgningen.

Jeg beder derfor kommunen om at redegøre for den generelle fremgangsmåde der følges i disse sager, til opfyldelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1."

Kommunen svarede:

"...

Spørgsmål 1 – redegørelse om generel fremgangsmåde, vedr. Forv.lovens § 19, stk. 1.

Siden de omhandlede 15 sager blev behandlet, er der sket administrative ændringer for at sikre overholdelsen af forvaltnings- og retssikkerhedslovens bestemmelser.

Alle der bevilges en forsørgelsesydelse modtager skriftlig helhedsvurdering inden 8 uger jfr. §§ 6 og 7 i Retssikkerhedsloven.

Stort set i alle revalideringssager, hvoraf mange visiteres fra sygedagpengeafsnittet, er der via samtykke indhentet helbredsmaessige oplysninger. Disse oplysninger indgår som en del af afgørelsesgrundlaget, og forelægges for lægekonsulent i de tilfælde, hvor der er behov for en 'oversættelse' af det lægelige indhold.

Partshøring har de seneste år været tema på faglige møder, bl.a. for at afklare ensartede retningslinier og procedurer.

Afgørelsen og vurderingen sker hos den, der har bevillingskompetencen, oftest hos sagsbehandler. Der er fastsat fælles regler om, at ansøger informeres inden afgørelsen. Der tilsendes materiale, der er til ugunst for ansøgningen, med frist for kommentarer. Her gælder, at materialet også tilsendes ved den mindste tvivl.

Der er en vis frihed, nogle sagsbehandlere afholder samtale og gennemgår materialet

med ansøger, og andre sender alle akter til ansøger, med frist for kommentarer."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg henviser til de generelle bemærkninger i kapitel 3.

Jeg anmodede endvidere kommunen om at udtale sig om følgende:

"2. Af de 15 sager omhandlede de 11 kvinder, og 4 sager vedrørte mandlige ansøgere. Der er således en klar overvægt af kvindelige revalidender, en tendens som går igen i sagerne fra nogle af de øvrige kommuner der er omfattet af undersøgelsen. Det giver mig anledning til at bede kommunen oplyse det talmæssige forhold mellem kvindelige og mandlige revalidender samt, hvis tendensen fra de 15 sager går igen, udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Spørgsmål 2 – talmæssig forhold mellem mænd og kvinder under revalidering.

Silkeborg Kommune har ikke statistiske oplysninger vedr. fordelingen mandlige og kvindelige revalidender. Ved en opgørelse pr. 31.3.2002, er fordelingen således:

59,8% kvinder og

40,2% mænd.

De indsendte sager er jfr. dette ikke udtryk for kønsfordelingen i revalideringssager."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 2

De undersøgte sager giver som anført af Silkeborg Kommune ikke anledning til at antage at der er en skævdeling mellem mandlige og kvindelige revalidender. Mit spørgsmål var affødt af de tilsvarende forhold mellem mandlige og kvindelige revalidender i sagerne fra de øvrige kommuner. Kommunens svar viser imidlertid at der også i Silkeborg Kommune er en overvægt af kvindelige revalidender. Om

dette er udtryk for en kønsbetinget forskelsbehandling, giver oplysningerne mig ikke mulighed for at vurdere. Oplysningerne kunne give kommunen grundlag for at undersøge om der er forskel på antallet af mandlige og kvindelige ansøgere der har fået afslag på revalideringshjælp.

Mit tredje og sidste generelle spørgsmål til Silkeborg Kommune var følgende:

"3. I sag nr. 1, spørgsmål nr. 4, har jeg fremsat nogle bemærkninger om lægekonsulenters rolle i sagerne. Flere af de øvrige sager viser at der er usikkerhed med hensyn til hvad lægekonsulenter kan udtale sig om. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Spørgsmål 3 – vedr. lægekonsulentens opgaver.

Jfr. journalnotaterne i visse sager, kan der herske tvivl om, afgørelserne udelukkende er sket på baggrund af lægekonsulentens udtalelse.

Det er i Silkeborg Kommune klart fastsat, at lægekonsulenterne ikke har kompetence i forhold til at afgøre ansøgninger (eller indstille til afgørelse).

Lægekonsulenterne vurderer udelukkende de lægelige oplysninger ud fra et lægefagligt og socialmedicinsk grundlag, men udtaler sig ikke om retten til ydelser. Den lægefaglige bistand, er således en del af et afgørelsesgrundlag på linie med andre relevante oplysninger.

I Silkeborg Kommune noteres der ikke længere oplysninger af den karakter der ses i nogle af de indsendte 15 sager.

..."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 3

Jeg er enig i kommunens beskrivelse af lægekonsulentens opgaver og har ikke yderligere bemærkninger til dette spørgsmål.

c) Generelt om Silkeborg Kommune

Gennemgangen af de 15 sager viser ingen

tendens til indskrænkende fortolkning af revalideringsreglerne. Silkeborg Kommune er i behandlingen af sagerne gennemgående omhyggelig med at indhente samtykke i forbindelse med indhentelse og videregivelse af fortrolige oplysninger.

Der synes dog at være et problem med tilrettelæggelsen af partshøring i sagerne. Dette hænger sammen med at kommunen generelt lægger til grund at helbredsoplysninger ikke er til ugunst for parten i de tilfælde hvor ansøgeren bliver tilkendt revalideringshjælp. Kommunen foretager vurderingen af om der skal partshøres, på et tidspunkt hvor der (internt) er truffet afgørelse. Den mest hensigtsmæssige efterlevelse af § 19, stk. 1, forudsætter imidlertid at vurderingen anlægges ved kommunens modtagelse af oplysningerne. Hertil kommer at selv om vurderingen foretages ved afgørelsen, og selv om der tilkendes revalideringshjælp, kan oplysningerne have været byrdefulde og givet sig udtryk i en anden revalideringsplan end den ansøgeren fremsatte ønske om.

I tre sager har der kunnet rejses tvivl om hvorvidt den trufne afgørelse var juridisk holdbar. I yderligere en enkelt sag har kommunens begrundelse for den trufne afgørelse ikke levet op til kravene i forvaltningslovens § 24.

8. Næstved Kommune

Den 30. marts 1998 modtog jeg fra Næstved Kommune 15 revalideringssager. Den 16. oktober 2001 sendte jeg en foreløbig redegørelse til Næstved Kommune som svarede i brev af 22. maj 2002.

a) Gennemgang af de enkelte sager

Gennemgangen af sagerne, mine spørgsmål og kommunens svar gengives i det følgende:

Sag nr. 1

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 13. juni 1996 om revalideringshjælp. Ansøgeren var uddannet som smørrebrødsjomfru. Fra de-

cember 1991 var ansøgeren i en lang periode sygemeldt med en ryglidelse. Ansøgerens muskulære problemer gjorde det vanskeligt for hende at klare køkken- eller rengøringsarbejde, og hun ønskede hjælp til at uddanne sig til håndarbejds lærer. Den 17. juli 1997 fik ansøgeren tildelt revalideringshjælp til uddannelse som håndarbejds lærer. Bevillingen gjaldt for perioden fra 4. august 1997 til 21. juni 2000.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. I bevillingsskrivelsen er det i rubrikken 'andre uddannelsesudgifter' anført: 'max kr. 3000 – til materialer' (senere den 12. september 1997 ændret i journalen til max. 6.000 kr.). Kommunen bedes oplyse hvilke materialer der sigtes til med den anførte bemærkning, samt oplyse med hvilken hjemmel kommunen fastsatte en højeste grænse for dækning af disse udgifter.
2. Til brug for behandlingen af sagen har kommunen indhentet bl.a. lægelige oplysninger om ansøgeren. Det kan ikke ses at denne indhentelse er sket med samtykke fra ansøgeren, jf. forvaltningslovens § 29 eller princippet heri. Kommunen bedes udtale sig herom samt vedlægge kopi af eventuelt skriftligt samtykke eller notat herom.
3. Til brug for sagen er indhentet oplysninger fra bl.a. ansøgerens læge. Det kan ikke ses om materialet har været forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
4. Den 21. juni 1996 fik ansøgeren afslag på ansøgningen idet hun ikke skønnedes at være revalideringsberettiget 'på social indikation, da hun er forsørget af ADP og har en uddannelse ...'. Den 18. marts 1997 ringede ansøgeren til kommunen og oplyste at hun havde fået medhold i en klage over afslaget af det sociale ankenævn. Ankenævnet havde anset hende for revalideringsberettiget på socialt grundlag. Ifølge notat af 18. marts 1997 svarede sagsbe-

handleren ansøgeren 'at jeg ikke har modtaget noget endnu og at jeg skal på efteruddannelse indtil d. 5/5-97, hvorfor hun gives samtale til den 20/5-97'. Den 20. maj 1997 mødte ansøgeren hos sagsbehandleren som endnu ikke havde modtaget kopi af afgørelsen fra nævnet og derfor ikke kunne se begrundelsen for tilkendelsen. Ansøgeren blev henvist til at ringe til en sagsbehandler som ville overtage sagen i løbet af et par dage. Den 12. juni 1997 besluttede kommunen at afvente en revalideringsplan der var ved at blive udarbejdet af arbejdsformidlingen. Den 17. juli 1997 afslog arbejdsformidlingen at aktivere ansøgeren som håndarbejds lærer. Den 17. juli 1997 traf kommunen afgørelse om at bevilge ansøgeren hjælp. Der gik, som det ses, ca. fire måneder fra ansøgeren fik medhold i det sociale ankenævn, til kommunen førte afgørelsen ud i livet. Jeg beder kommunen forklare for det første det lange tidsforløb, og for det andet at kommunen tilsyneladende ikke uden videre ville efterleve afgørelsen og i stedet undersøgte om arbejdsformidlingen eventuelt ville yde hjælp.

5. Hverken afslaget af 21. juni 1996 eller ankenævnets afgørelse er i sagen. Jeg beder om at kommunen sender kopier af disse breve i forbindelse med kommunens svar."

Kommunen svarede:

"Sag nr. 1

Ad 1.

Hvad der sigtes til med bemærkningen 'andre uddannelsesudgifter max. kr. 3.000' (senere den 12. september 1997 ændret i journalen til max. 6.000 kr.) kan desværre ikke oplyses, da det ikke fremgår af journalen, og sagsbehandler ikke længere er ansat i Næstved Kommune. Derimod kan det oplyses, at kommunen ikke havde (eller har) fastsat en højeste grænse for dækning af disse udgifter.

Ad 2.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 2.

Ad 3.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 3.

Ad 4.

Som anført under Ad 1 er sagsbehandler ikke længere ansat, og der kan derfor ikke på nuværende tidspunkt gives en forklaring på det lange tidsforbrug. Beslutningen om at afvente en revalideringsplan, der var ved at blive udarbejdet af Arbejdsformidlingen, skyldes formentlig, at Bistandsloven var subsidiaer i forhold til andre tiltag.

Ad 5.

Kopi af Næstved Kommunes afslagsskrivelse af 21. juni 1996 og afgørelsen fra Det Sociale Ankenævn af 25. februar 1997 vedlægges."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg forstår at der ikke gælder maksimumsgrænser for uddannelsesudgifter. Samtidig har kommunen oplyst at det ikke på nuværende tidspunkt kan oplyses hvad der sigtes til med de citerede bemærkninger. Forholdet illustrerer efter min vurdering betydningen af at pligten til at føre notater efterleves omhyggeligt og grundigt. Med hertil hører efter min mening at retsgrundlaget for beslutningen og for vilkår og begrænsninger knyttet til beslutningen anføres i journalen hvis ikke det fremgår af det øvrige skriftlige materiale. Se nærmere gennemgangen i kapitel 3.

Ad 2

Jeg er ikke ganske klar over hvad henvisningen til det generelle svar indebærer. Jeg forstår at de lægelige oplysninger også i dette tilfælde er indhentet med samtykke fra ansøgeren, men i sygedagpengesagen. Efter min mening kan der rejses tvivl om hvorvidt der er givet samtykke til indhen-

telse af oplysninger til brug for revalideringssagen.

Ad 3

I det generelle svar har kommunen nævnt begrundelsespligt. Det er således fortsat ikke oplyst om oplysningerne blev sendt til partshøring, eller om kommunen anså sig for forpligtet hertil.

Ad 4

Kommunen har ikke forklaret baggrunden for at der blev meddelt afslag på ansøgningen. Som årsag hertil henvises til at sagsbehandleren ikke længere er ansat i kommunen. Også dette svar belyser hvor vigtigt det er at der gøres fyldige og dækkende notater om alle væsentlige ekspeditioner og forhold i forbindelse med behandlingen af de enkelte sager. Notatpligten skal ikke alene sikre at kommunen har overblik over sagerne, men tillige tjene som dokumentation over for kontrolinstanser. Kommunens erindring om sagerne beror således ikke bare på den enkelte sagsbehandlers hukommelse og/eller tilstedeværelse i kommunen. Se gennemgangen i kapitel 3.

At der medgik ca. 4 måneder fra ansøgeren fik medhold i sin klage, til kommunen førte afgørelsen ud i livet, er efter min mening stærkt kritisabelt. Journalnotaterne indikerer at sagsbehandleren ikke uden videre følte sig forpligtet af afgørelsen. Kommunens svar til mig afkræfter ikke denne opfattelse – tværtimod synes kommunen at mene at en eventuel aktivering i arbejdsformidlingens regi ville kunne fritage kommunen for at opfylde nævnsafgørelsen. Denne opfattelse er åbenlyst ukorrekt. Det ville have været ønskeligt om kommunen i sit svar på mit spørgsmål havde tydeliggjort sin opfattelse på dette punkt.

Ad 5

Kommunens brev giver ikke yderligere forklaring på afslaget i forhold til det kommunen anførte i journalen. Dog kan det af

brevet ses at afslaget byggede på en lægelig vurdering. I journalen er anført at det overvejedes om hjælpen skulle tildeles på socialt grundlag. Det er derfor ikke umiddelbart forståeligt at de lægelige oplysninger blev tillagt stor betydning.

Sag nr. 2

”Kvinde, født den (...), indgav den 11. august 1997 ansøgning om revalideringshjælp. Ansøgeren var enlig forsørger af tre børn i alderen 1, 5 og 7 år. Ansøgeren havde handelsmedhjælpereksamen og havde været ansat i forskellige butikker samt i perioder som tjener og pædagogmedhjælper. På ansøringstidspunktet modtog hun arbejdsløshedsdagpenge. I 1982 blev ansøgeren døv på højre øre. Den 13. august 1997 fik ansøgeren afslag da hun ikke ansås at opfylde betingelserne for bruttorevalidering på socialt grundlag.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Afslaget blev tilsyneladende meddelt ansøgeren telefonisk. Jeg beder kommunen redegøre herfor. I den forbindelse bedes kommunen tage stilling til om hensynet til modtagerens mulighed for at forstå afgørelsens baggrund samt udnytte muligheden for at klage ikke tilsiger at en så vidtgående afgørelse meddeles skriftligt.
2. Kommunen bedes endvidere fremkomme med en begrundelse for at ansøgningen blev afslået. På ansøringstidspunktet var ansøgeren eneforsørger for tre små børn, arbejdsløs, og oplyste at hun havde ’søgt mange stillinger som pædagogmedhjælper uden resultat’. Endvidere oplyste hun at hun som uddannet pædagog havde større chancer for beskæftigelse. Disse oplysninger talte for at ansøgerens sociale situation kunne være fastlåst. Det var samtidig oplyst at ansøgeren fra 1. september 1997 var optaget på socialpædagogisk seminarium. Endelig var det oplyst at ansøgeren var døv på højre øre – et forhold som ifølge journalnotat af 11. august 1997

ikke ’har generet’. Kommunen bedes oplyse hvorledes den har vurderet disse forhold.”

Kommunen svarede:

”Sag nr. 2

Ad 1.

På spørgsmålet om, hvorfor ansøger blev meddelt afslag telefonisk har sagsbehandler svaret, at det formentlig var, fordi ansøger ønskede et hurtigt svar, men erkender, at det burde være fulgt op skriftligt. Ansøger blev telefonisk orienteret om klagemulighed.

Ad 2.

Ansøgningen blev afslået på baggrund af en samlet vurdering ud fra gældende lovgivning. Det kan oplyses, at ansøger igen den 28. oktober 1999 fik afslag på ansøgning om revalidering. Afslaget blev anket, men blev stadfæstet af Det Sociale Ankenævn ved skrivelse af 16. februar 2000, som vedlægges.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Der var ikke i bistandsloven et krav om at afgørelser truffet efter § 43 skulle meddeles skriftligt. Et sådant krav er heller ikke fastsat i retssikkerhedsloven for så vidt angår kommunale afgørelser. Derimod skal klageinstansens afgørelser være skriftlige, jf. retssikkerhedslovens § 70, ligesom kommunens helhedsvurdering skal meddeles skriftligt, jf. retssikkerhedslovens § 7, stk. 2.

Generelt set må revalideringsafgørelser betragtes som væsentlige for ansøgerens forhold. Allerede dette forhold taler for at en sådan afgørelse meddeles den pågældende skriftligt. Hertil kommer at et skriftligt afslag skal ledsages af en begrundelse, jf. forvaltningslovens § 22. Der er således knyttet denne yderligere beskyttelse af ansøgerens retssikkerhed til at afgørelsen meddeles skriftligt. Begge dele vil medvirke til at ansøgeren har dokumentation for afgørelsen og har bedre grundlag

for at forstå afgørelsen samt for at udfærdige eventuel klage over afgørelsen. I øvrigt er også pligten til klagevejledning i § 25 i forvaltningsloven betinget af at afgørelsen bliver meddelt skriftligt.

Det ville efter min mening stemme bedst med god forvaltningsskik hvis afgørelsen var blevet meddelt skriftligt. At ansøgeren havde bedt om en hurtig afgørelse, mener jeg ikke berettiger at afgørelsen blev meddelt mundtligt. En skriftlig afgørelse kan i øvrigt også meddeles hurtigt. Hvis sagsbehandleren mente at ansøgeren ønskede en hurtig afgørelse, og at hun derfor var villig til at afstå fra en skriftlig afgørelse, kunne sagsbehandleren have spurgt ansøgeren herom. I øvrigt kunne sagsbehandleren, som kommunen selv er inde på, have fulgt den mundtlige afgørelse op med et skriftligt afslag.

Ad 2

Kommunens svar giver ikke en egentlig forklaring på at ansøgeren fik afslag.

Det sociale nævns afgørelse af 16. februar 2000 indeholdt følgende begrundelse:

”Nævnet er enig med kommunen i, at De ikke er berettiget til revalidering, idet nævnet finder, at De ikke har sådanne begrænsninger i arbejdsevnen af helbredsmæssige eller sociale årsager, at De ikke vil kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet uden revalideringshjælp.

Nævnet har ved afgørelsen lagt vægt på, at Deres døvhed på højre øre efter Deres egne oplysninger ikke har generet Dem, ligesom Deres astma og hormonbehandling ikke findes at medføre begrænsninger i arbejdsevnen.

Nævnet finder endvidere, at De ikke er i en socialt fastlåst situation, idet De senest i 1995 har været i arbejde på sædvanlige vilkår, og idet Deres manglende beskæftigelse siden 1997 er begrundet i, at De efter eget ønske har været under uddannelse og således ikke har stået til rådighed for arbejdsmarkedet.

Endeligt har nævnet lagt vægt på, at De

i Deres klage har anført økonomiske problemer som den væsentligste årsag til Deres ansøgning.”

Nævnets brev indeholder efter min mening en begrundelse for afgørelsen som sætter ansøgeren i stand til at forstå bevæggrundene for ikke at give hende medhold.

Det havde været ønskeligt om kommunens afgørelse på tilsvarende måde havde forklaret baggrunden for afslaget.

Sag nr. 3

”Kvinde, født den (...), ansøgte den 9. oktober 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde påbegyndt uddannelsen som socialpædagog den 1. februar 1996. Ansøgeren boede alene med en datter på otte år. Hun modtog uddannelsesgodtgørelse fra en arbejdsløshedskasse. Godtgørelsen udløb den 31. januar 1998. Ansøgeren var uddannet klinikassistent i børnetandplejen. Ansøgeren havde arbejdet som klinikassistent i ca. to år. I 1984 blev hun ledig og havde været ledig siden – afbrudt af syv måneders jobtilbud som pædagogmedhjælper. I et brev af 15. oktober 1997 gav kommunen afslag på ansøgningen.

Kommunen skrev:

”Det meddeles hermed, at Social- og Sundhedsforvaltningen har besluttet at meddele afslag på Deres ansøgning om hjælp i henhold til bistandslovens § 43 til færdiggørelse af uddannelsen som socialpædagog på Hindholm i Fuglebjerg perioden 1.2.98 – 30.6.99.

Der er til sagens behandling indhentet oplysninger om Deres personlige forhold i form af samtale d. 9.10.97 herunder individuel handleplan fra AF-Storstrøm.

På baggrund af ovenstående oplysninger er det vurderet, at det ikke skønnes påkrævet af hensyn til Deres muligheder for fremtidig at klare Dem selv, at yde hjælp efter bistandslovens § 43.

...’

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Den citerede afgørelse lever ikke op til kravene til en begrundelse i forvaltningslovens § 24. Der mangler for det første en præcis henvisning til hvilken del af bistandslovens § 43 der er truffet afgørelse efter. For det andet indeholder brevet ikke en sådan beskrivelse af sagens faktiske oplysninger som er påkrævet for at ansøgeren kan se om kommunen har opfattet forholdene korrekt. Endelig har kommunen ikke anført hvilke blandt sagens oplysninger der underbyggede kommunens vurdering af at ansøgeren kunne klare sig selv. Kommunen bedes udtale sig herom.
2. Ifølge sagens oplysninger havde ansøgeren været ledig siden 1984, og hun var den 1. februar 1996 begyndt på socialpædagogisk seminarium som et led i en handleplan fra arbejdsformidlingen. Ansøgeren var alene og havde et barn på otte år. Kommunen bedes uddybe baggrunden for afslaget. Jeg beder særskilt om kommunens stillingtagen til om ansøgeren kunne siges at være i en socialt fastlåst situation.
3. Afgørelsen blev ifølge brevet af 15. oktober 1997 truffet på grundlag af oplysninger som ansøgeren selv havde afgivet under en samtale den 9. oktober 1997, "herunder individuel handleplan fra AF-Storstrøm". Det ses ikke om denne sidste blev forelagt til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Sag nr. 3

Ad 1.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 3.

Ad 2.

Holdningen på daværende tidspunkt var, at når Arbejdsformidlingen udarbejdede handleplaner for uddannelse, skulle denne færdiggøres inden for dagpengesystemets regler, og ikke på forventet efterbevilling af revalideringsydelse. På det tidspunkt var vur-

deringen, at ansøger kunne klare sig selv i et ufaglært job.

Ad 3.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg må forstå at kommunen er enig med mig i at begrundelsen ikke levede op til kravene i forvaltningslovens § 24.

Ad 2

Efter det oplyste udløb ansøgerens godtgørelse fra arbejdsformidlingen den 31. januar 1998. Ansøgningen drejede sig netop om færdiggørelse af ansøgerens igangværende uddannelsesforløb og omfattede perioden fra 1. februar 1998 til 30. juni 1999. Ansøgningen drejede sig således om en periode hvor hun ikke fik støtte fra arbejdsformidlingen.

Jeg forstår kommunens svar således at der blev givet afslag fordi der var tale om et uddannelsesforløb der var påbegyndt med hjælp fra arbejdsformidlingen, idet kommunen generelt fandt at arbejdsformidlingen burde sørge for støtte i hele perioden. At ansøgeren rent faktisk ikke fik eller var berettiget til støtte fra arbejdsformidlingen, gjorde ingen forskel.

Efter min mening er denne begrundelse for at give afslag tydeligvis i strid med den dagældende bistandslovs § 43, stk. 1, hvorefter pligten til at sørge for revalideringshjælp påhviler kommunen "i det omfang, der ikke ydes hjælp hertil efter regler i anden lovgivning". Ankestyrelsen har i SM 0-77-93 lagt til grund at der ikke var hjemmel til at afslå støtte alene med den begrundelse at ansøgeren modtog arbejdsløshedsdagpenge. Der måtte foretages en samlet bedømmelse af ansøgerens forhold, herunder særligt af hendes helbreds- og erhvervs-mæssige situation. Så meget mindre var kommunen berettiget til at afslå at yde støtte med henvisning til

at ansøgeren havde modtaget hjælp fra arbejdsformidlingen, men ikke længere fik det.

Jeg må videre forstå kommunens udtalelse således at kommunens vurdering var at ansøgeren kunne klare sig i et ufaglært job. Der ses overhovedet ikke at have været indhentet oplysninger der kunne understøtte denne antagelse. Kommunens svar efterlader da også det indtryk at der ikke har været foretaget individuelle overvejelser af dette spørgsmål, og at afslaget reelt bunder i at uddannelsen var påbegyndt med hjælp fra arbejdsformidlingen. Heller ikke dette udgjorde et lovligt grundlag for at give afslag.

Ad 3

Kommunen mener at undladelsen af at partshøre beroede på at sagsbehandleren skønnede at de modtagne oplysninger ikke var til ugunst for ansøgeren. Det er vanskeligt at følge kommunens tankegang idet kommunen selv har oplyst at oplysningen om at ansøgeren havde modtaget støtte til uddannelsen fra arbejdsformidlingen, netop var baggrunden for at der blev givet afslag.

Efter min mening burde der have været partshørt over oplysningerne fra arbejdsformidlingen. Jeg henviser i øvrigt til min gennemgang i kapitel 3.

Sag nr. 4

"Kvinde, født den (...), indgav den 5. september 1997 ansøgning om revalideringshjælp. Ansøgeren var alene med en søn på 1½ år efter i ca. et år at have boet sammen med barnets far. Ansøgeren havde ingen uddannelse. Hun havde arbejdet som ung pige i huset, på tankstation og på produktionsskole. Siden havde hun været gartnerimedhjælper, ansat på fabrik, arbejdet som kok og været pedelmedhjælper. Ansøgeren modtog arbejdsløshedsdagpenge. Ansøgeren ønskede at uddanne sig til socialrådgiver. I brev af 29. september 1997 afslog kommunen ansøgningen. Kommunen skrev:

"Det meddeles hermed, at Social- og Sundhedsforvaltningen har besluttet at meddele afslag på Deres ansøgning om hjælp i henhold til bistandslovens § 43 til gennemførelse af uddannelsen som socialrådgiver perioden 1.9.97-30.6.2001.

Der er til sagens behandling indhentet oplysninger om Deres sociale og erhvervsmæssige forhold under samtalen 15.9.97 samt individuel handlingsplan fra AF i Næstved.

På baggrund af ovenstående oplysninger er det vurderet, at det ikke skønnes påkrævet af hensyn til Deres muligheder for fremtidig at klare Dem selv, at yde hjælp efter bistandslovens § 43.

...'

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Begrundelsen i kommunens brev lever ikke op til kravene i forvaltningslovens § 24 til en begrundelse. For det første savner brevet en henvisning til præcis den del af § 43 afgørelsen var truffet efter. Brevet indeholder ikke en sådan beskrivelse af sagens faktiske omstændigheder at ansøgeren har kunnet se at kommunen havde opfattet hendes situation korrekt. Dernæst mangler brevet en angivelse af de hensyn som kommunen byggede sin vurdering på. Kommunen bedes udtale sig herom.
2. Sagens oplysninger pegede for så vidt i retning af at ansøgeren var i en fastlåst social situation. Kommunen bedes på denne baggrund uddybe baggrunden for sit afslag.
3. Kommunen indhentede til brug for sagens behandling bl.a. en handleplan fra arbejdsformidlingen i Næstved. Denne oplysning ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Sag nr. 4

Ad 1.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 3.

Ad 2.

Begrundelsen for afslag er stort set identisk med ad 2 under sag nr. 3.

Ad 3.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg forstår kommunens svar således at den er enig i at brevet til ansøgeren ikke indeholdt en fyldestgørende begrundelse. Som anført i mit spørgsmål finder jeg at begrundelsen var ufyldstgørende i flere henseender. For det første burde der have været henvist til den del af bistandslovens § 43 (formentlig § 43, stk. 1) der af kommunen ansås for relevant for bedømmelsen af sagen. Endvidere burde der i brevet have været givet en forklaring på kommunens samordning af modtagelse af arbejdsløshedsdagpenge og afslaget. Endelig burde kommunen have angivet de forhold kommunen havde lagt vægt på da den vurderede at ansøgeren kunne klare sig uden revalideringshjælp.

Ad 2

På baggrund af kommunens svar må jeg lægge til grund at afslaget blev meddelt allerede fordi ansøgeren modtog arbejdsløshedsdagpenge. Denne begrundelse anser jeg som anført i kommentarerne til spørgsmål 2 i sag nr. 3 for juridisk uholdbar.

Ad 3

De pågældende oplysninger indgik som et væsentligt element i kommunens beslutning om at afslå ansøgningen. Jeg må derfor lægge til grund at kommunen burde have partshørt over oplysningerne, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Se gennemgangen i kapitel 3.

Sag nr. 5

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 28. april 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren

havde kommunal uddannelse og havde indtil 1980 haft en lederstilling i det offentlige. Hun valgte da at blive hjemmegående. I en periode fra 1984 til 1987 havde hun på ny et job i det offentlige. Hun var for nylig blevet skilt. Ansøgeren havde haft alkoholproblemer og havde gennemgået en afvæning. Ansøgeren havde forgæves forsøgt at få arbejde efter skilsmissen. Ansøgeren led af nervebetændelse og havde en ødelagt skjoldbruskkirtel. Ansøgeren fik den 7. august 1997 tilkendt revalideringshjælp, først til hf og siden til uddannelse som misbrugskonsulent. Bevillingen omfattede perioden fra 12. august 1997 til 30. juni 1999.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Til brug for sagen indhentede kommunen lægelige oplysninger, bl.a. fra ansøgerens egen læge. Det kan ikke ses om dette skete med samtykke fra ansøgeren, jf. princippet i forvaltningslovens § 29, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom. Eventuel kopi af eller notat om samtykke til indhentelsen bedes medsendt kommunens svar.
2. De oplysninger kommunen indhentede til brug for sagsbehandlingen, ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Sag nr. 5

Ad 1.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 2.

Ad 2.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg må forstå kommunens svar således at det ikke på nuværende tidspunkt kan oplyses om der blev indhentet samtykke til indhentelse af de lægelige oplysninger.

Det burde være fremgået af sagen om samtykke var indhentet.

Ad 2

Efter min mening er det sandsynligt at de oplysninger der blev tilvejebragt, generelt var til gunst for ansøgerens sag og derfor ikke omfattet af partshøringspligt.

Oplysningerne var dog af så sammenfat karakter at det i hvert fald på tidspunktet da kommunen modtog dem, var tvivlsomt om de var til gunst eller ugunst for parten. I tvivlstilfælde kan det være hensigtsmæssigt, for at undgå misforståelser eller vildfarelser, at partshøre uanset om der formelt er pligt hertil.

Jeg henviser i øvrigt til de generelle bemærkninger i kapitel 3 om partshøring.

Sag nr. 6

"Mand, født den (...), ansøgte den 21. august 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde, siden han gik ud af 7. klasse, arbejdet som arbejdsmand og senere som murer. I en periode var han selvstændig, men kunne ikke magte det. Siden 1996 havde han været beskæftiget som svend, men blev sygemeldt på grund af en skulder-/ryglidelse. Ansøgeren var gift og havde fem børn hvoraf kun et var hjemmeboende. Den 23. september 1997 vurderede kommunen at ansøgeren var berettiget til revalideringshjælp, og den 30. oktober 1997 henvistes han til arbejdsprøvning.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Af det udlånte materiale ses kun at ansøgeren blev godkendt som revalideringsberettiget på helbredsmæssigt grundlag. Der var imidlertid endnu ikke taget stilling til hvilke tiltag hjælpen skulle ydes til. Kommunen bedes oplyse hvad der videre er sket med denne sag.
2. Til brug for sagen indhentede kommunen lægelige oplysninger. Det kan ikke ses om indhentelsen er sket med ansøgerens samtykke, jf. princippet i forvaltningslovens § 29, stk. 1. Eventuel kopi af eller notat om et samtykke bedes udleveret.

3. De indhentede oplysninger ses ikke at være forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Sag nr. 6

Ad 1.

Ansøger blev bevilget kørekort til erhvervs-mæssig persontransport, og har siden ernæret sig som taxachauffør.

Ad 2.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 2.

Ad 3.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunens oplysninger giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 2

Jeg henviser til mine bemærkninger til sag nr. 5, spørgsmål 1.

Ad 3

Jeg henviser til mine bemærkninger til sag nr. 5, spørgsmål 2.

Sag nr. 7

"Mand, født den (...), ansøgte den 16. oktober 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde ingen uddannelse. Han havde arbejdet som landbrugsmedhjælper, chauffør og på fabrik. I 1995-96 var han tunnelarbejder på Storebælt. Siden 1996 havde han været arbejdsløs. Ansøgeren havde efter en bilulykke ni år tidligere ofte smerter i ryg og nakke, især i forbindelse med hårdt fysisk arbejde. Ansøgeren ønskede at blive pædagog. Den 21. oktober 1997 traf kommunen afgørelse om at ansøgeren var revalideringsberettiget. Den nærmere udformning af hjælpen blev udskudt, bl.a. fordi ansøgeren skulle afsone en straf.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen bedes oplyse hvad der videre er sket efter at ansøgeren blev godkendt som revalideringsberettiget.
2. Kommunen indhentede oplysninger fra bl.a. ansøgerens egen læge. Det kan ikke ses om ansøgerens samtykke hertil er indhentet, jf. princippet i forvaltningslovens § 29. Kommunen bedes udtale sig herom. Eventuel kopi af eller notat om samtykke bedes sendt samtidig med kommunens svar.
3. De oplysninger kommunen indhentede til brug for sagens behandling, ses ikke at have været forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Sag nr. 7

Ad 1.

Efter at ansøger blev fundet revalideringsberettiget har han påbegyndt 2 uddannelser, men er begge gange ophørt, fordi han følte, at han ikke magtede dem, selv om uddannelserne var efter eget ønske. Ansøger blev efterfølgende henvist til korterevarende virksomhedsrevalidering, som heller ikke lykkedes. Ved samtale i juli 2001 gav ansøger udtryk for, at han ikke var motiveret for revalidering. Det skønnedes herefter ikke realistisk at fortsætte revalidering. Ansøger har derefter været i aktivering i kommunalt projekt i perioden oktober 2001 til april 2002.

Ad 2.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 2.

Ad 3.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Oplysningerne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 2

Jeg må lægge til grund at der ikke på daværende tidspunkt blev indhentet samtykke til indhentelse af oplysninger. Denne praksis er ændret nu.

Ad 3

Det burde fremgå af sagen om der var partshørt. Jeg henviser til gennemgangen af notatpligt i kapitel 3.

Sag nr. 8

"Mand, født den (...), ansøgte den 27. august 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var gift og havde to børn på 14 og 16 år der begge boede hjemme. Ægtefællen var i arbejde på fuld tid. Ansøgeren var uddannet autolakerer og havde de seneste 12 år været beskæftiget som sådan. Ansøgeren havde diskusprolaps og havde i de 5 år der var gået efter at dette var konstateret, hvert år haft 2-3 sygemeldinger af længerevarende karakter. Ansøgeren led endvidere af 'hvide' fingre. Ansøgeren var ved ansøgningen sygemeldt. Den 14. oktober 1997 meddelte kommunen ansøgeren at han var revalideringsberettiget. Bl.a. fordi ansøgeren blev opereret for diskusprolaps, blev der ikke truffet afgørelse om til hvilke foranstaltninger der blev ydet revalideringshjælp.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen bedes oplyse hvad der videre er sket med beslutningen om at yde revalideringshjælp til ansøgeren.
2. Kommunen indhentede til brug for sagens behandling lægelige oplysninger fra Rigshospitalet samt en statusbedømmelse fra ansøgerens læge. Det kan ikke ses om indhentelsen er sket med ansøgerens samtykke, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 1, eller princippet heri. Kommunen bedes udtale sig herom. Eventuel kopi af eller notat om samtykke bedes udleveret med kommunens svar.
3. Det kan ikke ses om de indhentede oplysninger er blevet forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19,

stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Sag nr. 8

Ad 1.

Efter beslutning om at yde revalideringshjælp til ansøger startede han i august 1999 undervisning i tysk, matematik, fysik/kemi og edb for at kunne begynde på kvalitets- og måleteknikeruddannelsen i august 2000. Ansøger stoppede efter fælles aftale med skolevejleder og sagsbehandler i februar 2000. Blev i februar 2000 henvist (...) med henblik på virksomhedsrevalidering. Arbejdsprøvnin g i privat virksomhed i perioden april 2000 til 31. december 2002 gav tilbagemelding om, at ansøger nu var fuldt arbejdsdygtig og til rådighed for arbejdsmarkedet.

Ad 2.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 2.

Ad 3.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Oplysningerne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 2

Jeg må lægge til grund at der ikke blev indhentet samtykke. Samtidig kan jeg konstatere at praksis er ændret.

Ad 3

Der henvises til den generelle gennemgang i kapitel 3.

Sag nr. 9

"Mand, født den (...), ansøgte den 11. september 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren kom i 1992 til skade med sin højre arm. Han kunne derfor kun klare lettere fysisk arbejde. Ansøgeren boede sammen med en kvinde som var bankelev. Parret havde in-

gen børn. Ansøgeren var begyndt på handelsuddannelse da han blev udsat for ulykken. Efter et langvarigt hospitalsophold arbejdede han i 1½ år hos en entreprenør med lettere forefaldende arbejde. Ansøgeren begyndte i januar 1997 på teknisk skole for at uddanne sig som anlægsgartner. Ansøgeren ønskede hjælp til færdiggørelse af anlægsgartneruddannelsen. Den 5. november 1997 fik ansøgeren afslag. Kommunen skrev:

'Det meddeles herved, at der ikke jfr. Bistandslovens § 43 er bevilget hjælp til gartneruddannelse. Du er ikke fundet revalideringsberettiget på helbredsmæssig eller social indikation.

De helbredsmæssige forhold er belyst ved journaloplysninger fra Rigshospitalet, hvoraf fremgår forløbet efter skade af hånden i 1992, samt ved statusbedømmelse af 22. oktober d.å. fra (...).

Det er oplyst at du efterfølgende i ca. 1½ år har arbejdet hos en entreprenør på Stevn s, har gennemgået 2. skoleperiode som anlægsgartner og har fået elevplads 1. august d.å. ved (...) inden for gartneruddannelsen.

...'

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunens afslag blev af ansøgeren påklaget til det sociale ankenævn (nu det sociale nævn). Kommunen bedes oplyse om nævnet har truffet afgørelse, og i bekræftende fald sende kopi af afgørelsen.
2. Kommunens afgørelse lever ikke umiddelbart op til kravene i forvaltningslovens § 24. Kommunen har for det første ikke henvist præcist til den del af bistandslovens § 43 som er blevet anvendt. For det andet har kommunen ikke gengivet sagens oplysninger således at ansøgeren har kunnet se om kommunen har opfattet sagens forløb korrekt. Det fremgår af brevet at kommunen mente at ansøgeren ikke havde nævneværdige helbredsproblemer, og at dette var grunden til afslaget. Hvorledes kommunen er nået til denne bedøm-

- melse, er imidlertid ikke angivet. Kommunen bedes udtale sig herom.
3. Kommunens grunde til at give ansøgeren afslag er uklare. I brevet henvistes til sagens helbredsmæssige oplysninger. Disse gik imidlertid ikke entydigt ud på at ansøgerens hånd var blevet rask. Tværtimod stod der i statusbedømmelsen at ansøgeren havde vanskeligheder med de finere bevægelser, og at håndtrykskraften i højre hånd var nedsat. Ansøgeren havde til journalen oplyst at arbejdet hos entreprenøren var lettere fysisk arbejde. Det forhold at han havde fået elevplads og gennemgået 2. skoleperiode, ses overhovedet ikke at være relevant for bedømmelsen af ansøgerens eventuelle erhvervsvenheds-sættelse. Kommunen bedes udtale sig herom.
 4. De indhentede lægelige oplysninger synes ikke at være forelagt ansøgeren til parts-høring inden afslaget blev meddelt, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. I denne forbindelse henviser jeg til at ansøgeren i klagen til det sociale ankenævn henviste til at han var tilbudt en erstatning og i den forbindelse havde fået fastsat en invaliditetsgrad på 35 pct. Endvidere forklarede han at han havde tænkt sig efter at være blevet anlægsgartner at videreuddanne sig til gartnertekniker – et job som er mindre fysisk krævende. Klagen illustrerer at en parts-høring sandsynligvis ville have udløst indsigelser af væsentlig betydning fra ansøgeren. Kommunen bedes udtale sig herom.
 5. I journalnotat fra den 23. september 1997 skriver kommunens lægekonsulent: 'På det beskrevne forløb fra Rigshospitalet er klienten ikke revalideringsberettiget, men vi bør vel anstændigvis have en statusbedømmelse fra egen læge'. I notat af 28. oktober 1997 skrev lægekonsulenten om den modtagne statusbedømmelse: 'Lidt besynderligt, at statusbedømmelsen kan anføre udførlige forandringer svarende til hånden, når den i øvrigt ikke har noget

kendskab til klienten. Sidste journalnotat fra Rigshospitalet er hånden stort set normalfungerende. Ansøgeren har vel også været beskæftiget med entreprenørarbejde i 1½ år efter sidste behandling på Rigshospitalet og herefter været beskæftiget inden for gartnerfaget. Jeg må på det foreliggende fastholde, at han ikke er revaberrigtiget på helbredsmæssig indikation'. Notaterne viser at lægekonsulenten tog direkte stilling til om ansøgeren var berettiget til revalideringshjælp, og at vurderingen byggede på såvel lægelige oplysninger som oplysninger om ansøgerens arbejdsmæssige forhold, samt at konsulentens vurdering klart var afspejlet i kommunens brev af 5. november 1997 til ansøgeren. I Socialministeriets vejledning nr. 66 af 10. marts 1998 om social pension, pkt. 3.2.4.7, anføres følgende om lægekonsulenters medvirken i pensionsager: '119. I forbindelse med myndighedernes forberedelse af sagen, kan en lægekonsulent medvirke. Lægekonsulenten rådgiver om, hvilke oplysninger om ansøgerens helbredsmæssige forhold, der bør indhentes for at sikre, at sagen bliver fyldestgørende belyst om disse forhold. I forbindelse med pensionsmyndighedens vurdering af de lægelige oplysninger, der er indhentet til sagens behandling, kan en lægekonsulent bistå myndigheden med at forstå indholdet af de lægelige oplysninger i sagen. Lægekonsulenten er at betragte som en af myndigheden ansat person, der ud fra sit fagområde skal bistå myndigheden med at klarlægge indholdet af andre lægers udtalelser. Lægekonsulenten skal således alene bidrage til at udlægge/tolke udtalelser fra praktiserende læger eller speciallæger. Lægekonsulenten træffer ikke afgørelse i en sag. Det gør alene pensionsmyndigheden. Dette har bl.a. sammenhæng med, at de helbredsmæssige forhold som udgangspunkt forudsættes at være delele-

menter i den samlede bedømmelse af en persons erhvervsevne, se pkt. 120.’

Som det ses, er beskrivelsen af generel karakter og dækker således også lægekonsulentens medvirken i andre sociale sager end pensionssager. Jeg anmoder om kommunens udtalelse om dette spørgsmål.”

Kommunen svarede:

”Sag nr. 9

Ad 1.

Afgørelse fra Det Sociale Nævn af 19. marts 1998 vedlægges i kopi. Nævnet tiltrådte kommunens afgørelse.

Ad 2.

På baggrund af, at der var tale om en mand på 22 år, som efter skaden havde arbejdet 1½ år hos en entreprenør, hvor han fik interesse for gartnerfaget og fik elevplads, er det vurderet, at revalidering ikke var påkrævet.

Ad 3.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 3.

Ad 4.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1.

Ad 5.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 4.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Oplysningerne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 2

Der er formentlig byttet om på spørgsmål 2 og 3.

Det må fastholdes at kommunens begrundelse ikke levede op til kravene i forvaltningslovens § 24.

Ad 3

Der er formentlig byttet om på spørgsmål 2 og 3.

Kommunens forklaring på afslaget er indholdsmæssigt problematisk. Det ser

ud som om kommunen følger en praksis hvorefter unge personer ikke bliver tilkendt revalideringshjælp medmindre der foreligger mere betydelige helbredsmæssige problemer. En sådan praksis ses ikke at have hjemmel i den dagældende bistandslov (eller aktivloven).

Ad 4

Ansøgeren burde have været partshørt. De oplysninger kommunen indhentede, blev af kommunen opfattet som byrdefulde for ansøgeren og burde derfor have været forelagt for parten.

Ad 5

Lægekonsulentens udtalelse går videre end beskrevet i citatet fra Socialministeriets vejledning. Den retsopfattelse der blev givet udtryk for i ministeriets vejledning, gjaldt også da afgørelsen i nærværende sag blev truffet. Jeg har noteret mig at rollefordelingen mellem lægekonsulenten og de øvrige medarbejdere nu er ændret.

Sag nr. 10

”Kvinde, født den (...), ansøgte den 11. september 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren havde været enke i fem år og havde to voksne døtre som boede andetsteds i Næstved. Ansøgeren boede nu sammen med en ven. Ansøgeren havde arbejdet siden hun gik ud af skolen, bortset fra en periode på syv år da børnene var små. Ansøgeren havde senest arbejdet som omsorgsassistent. I 1994 pådrog hun sig en arbejdsskade og havde været sygemeldt i lang tid. Hun var blevet opsagt på grund af sygefravær. Ansøgeren havde smerter i ryggen og lænden. Ansøgeren var ikke interesseret i en boglig uddannelse, men i en arbejdsprøvning. I journalen den 5. november 1997 blev det noteret at ansøgeren var revalideringsberettiget.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen bedes oplyse hvad der er sket med revalideringsforanstaltningerne efter 30. januar 1998.

2. Afgørelsen om at anse ansøgeren for revalideringsberettiget blev tilsyneladende truffet af kommunens lægekonsulent. Jeg henviser til mine bemærkninger under spørgsmål 5 i forbindelse med sag nr. 9. Jeg anmoder om kommunens udtalelse herom.
3. Til brug for sagens behandling har kommunen rekvireret lægelige oplysninger fra ansøgerens egen læge og en speciallæge. Det kan ikke ses om indhentelsen er sket med samtykke ansøgeren, jf. princippet i forvaltningslovens § 29. Kommunen bedes udtale sig herom. Eventuel kopi af eller notat om samtykke bedes sendt med kommunens svar.
4. De indhentede oplysninger ses ikke at være forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Sag nr. 10

Ad 1.

Efter den 30. januar 1998 blev ansøger arbejdsprøvet på revalideringsinstitutionen (...) i perioden 2. marts til 15. maj 1998. Var derefter i arbejdsprøvning med skånehensyn i terapi på plejehjem.

Ad 2.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 4.

Ad 3.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 2.

Ad 4.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Oplysningerne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 2

I lighed med hvad der var tilfældet i sag nr. 9, gik lægekonsulenten videre end ci-

tatet i sag nr. 9, spørgsmål 5, fra Socialministeriets vejledning berettigede til. Jeg har noteret mig at rollefordelingen mellem lægekonsulenter og sagsbehandlere nu er ændret.

Ad 3

Jeg må lægge til grund at der ikke forelå samtykke til indhentelse af lægelige oplysninger.

Ad 4

Om der var partshøringspligt, beroede på om de modtagne oplysninger var til ugunst for parten. Om dette var tilfældet, kan ikke vurderes på det foreliggende materiale. Jeg henviser til den generelle gennemgang i kapitel 3.

Sag nr. 11

"Kvinde, født den (...), indgav den 15. maj 1997 ansøgning om revalideringshjælp. Ansøgeren var enlig og havde tre mindreårige børn. Det ene barn var i familiepleje. Ansøgeren var uden uddannelse, men havde, siden hun gik ud af 10. klasse, arbejdet i køkken/kantine. Senest havde hun arbejde på et cafeteria. Hun havde været sygemeldt i længere tid på grund af psykiske problemer og utilstrækkelighedsfølelse. Den 28. april 1997 havde kommunen meddelt ansøgeren at hun blev anset for revalideringsberettiget. I den følgende tid var ansøgeren til arbejdsprøvning med henblik på at afklare hvilken uddannelse hun skulle have hjælp til.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Spørgsmålet om revalidering blev ifølge journalen undersøgt og vurderet i marts/april 1997, dvs. inden ansøgeren selv havde givet udtryk for at være interesseret i revalideringshjælp. Kommunen bedes udtale sig herom.
2. Kommunen bedes oplyse hvad der er sket vedrørende revalideringsforanstaltningerne over for ansøgeren efter den 10. marts 1998.
3. Kommunen ses ikke at have forelagt de

lægelige oplysninger om ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Sag nr. 11

Ad 1.

Ansøger gav ved samtale den 10. marts 1997 udtryk for, at hun gerne ville have en anden uddannelse. Derfor undersøgtes mulighederne for, om hun kunne hjælpes via revalidering, og hun blev efterfølgende fundet revalideringsberettiget.

Ad 2.

Om revalideringsforanstaltningerne efter marts 1998 kan oplyses, at der den 23. juli 1998 blev lagt en foreløbig plan om arbejdsprøvning kombineret med edb-brugeruddannelse, stilende mod HGV + praktikplads. PC-brugerkurset startede den 7. september 1998. Med privat reklameværksted aftales arbejdsprøvning i perioden 15. september – 15. december 1998. Den 11. november 1998 stopper ansøger forløbet, fordi hun ikke magter det. Efter længerevarende psykiatrisk forløb vurderes ansøger den 27. april 1999 fortsat revalideringsberettiget, men der er usikkerhed om ressourcerne i relation til HGV, og der henvises derfor til afprøvning på revalideringsinstitutionen (...), hvor ansøger starter den 21. juni 1999, men afmeldes midlertidigt i september på grund af hospitalsindlæggelse. I oktober 1999 starter ansøger igen på (...), og afsluttes den 17. december 1999 med den konklusion, at hun via AOF-kursus kan stabiliseres og derefter starte HGV + butik. Den 11. februar 2000 afmelder ansøger sig AOF, fordi hun ikke magter at gå i skole. Med baggrund i sygedagpengeperiode siden februar 1998 og forløbet af iværksatte arbejdsprøvninger/kurser og ansøgers motivation vurderes den 8. marts 2000, at revalidering ikke længere er realistisk. Den 17. marts 2000 ophører dagpengeudbetaling og revalideringsforsøg, og ansøger overgår til udbetaling af kontanthjælp.

Ad 3.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Oplysningerne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 2

Oplysningerne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 3

Jeg henviser til de generelle bemærkninger om partshøring i kapitel 3.

Sag nr. 12

"Mand, født den (...), indgav den 4. august 1997 ansøgning om revalideringshjælp. Ansøgeren havde i mange år lidt af angst og social fobi samt af svær hørenedsættelse. Ansøgeren havde desuden lændehold. Ansøgeren var ufaglært. I perioden fra 1977 til 1989 havde han mange job som ufaglært bygningsarbejder, siden mere spredte job og hyppige sygemeldinger. Ansøgeren boede alene og havde ingen børn. Den 15. oktober 1997 traf kommunen afgørelse om at bevilge ansøgeren et fobikursus. Hjælpen blev ydet som revalideringshjælp.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunen bedes oplyse hvilke revalideringsforanstaltninger der er truffet efter den 3. marts 1998.
2. Kommunen indhentede med samtykke fra ansøgeren lægelige oplysninger. Oplysningerne ses ikke at være forelagt ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Sag nr. 12

Ad 1.

Efter den 3. marts 1998 er truffet følgende revalideringsforanstaltninger: 1 fobikursus af

14 ugers varighed, og 1 fobikursus af 20 ugers varighed kombineret med praktikophold/arbejdsprøvning, hvor ansøger var i praktik på et plejehjem i ca. 2 måneder og efterfølgende praktik i malerfaget i en kort periode. Efter kurset blev der efter ansøgers eget ønske etableret arbejdsprøvning i et bogbinderi i perioden 4. januar – 4. april 1999. Den 15. september 1999 blev ansøger henvist til (...) med henblik på arbejdsprøvning og efterfølgende ordinær beskæftigelse. Henvisningen blev sat i bero, da der skulle indhentes udtalelse fra speciallæge til vurdering af fremtidige tiltag. Den 2. december 1999 blev ansøger genhenvist til (...), som etablerede arbejdsoptræning med 50% løntilskud i perioden 8. maj – 8. november 2000 i privat firma. Ansøger overgik derefter til ordinær ansættelse i firmaet.

Ad 2.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Oplysningerne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 2

Jeg henviser til den generelle gennemgang i kapitel 3.

Sag nr. 13

"Mand, født den (...), rejste i august 1997 sag om revalideringshjælp. Ansøgeren var enlig. Han led af følgerne efter en alvorlig bilulykke hvor han fik et piskesmæld. Ansøgeren var udlært maskinarbejder og havde arbejdet inden for faget. Ca. 1½ måned før trafikulykken var han blevet opsagt på grund af arbejdsmangel. Den 4. november 1996 blev han sygemeldt. Ansøgeren begyndte i arbejdsprøvning i oktober 1997.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Det kan ikke ses af sagen om ansøgeren selv bad om revalideringshjælp, eller om

det var kommunen der tog initiativ hertil i forbindelse med opfølgning på dagpenge. Kommunen bedes udtale sig herom.

2. Kommunen bedes oplyse hvad der er sket af revalideringsforanstaltninger over for ansøgeren efter den 21. januar 1998.

3. Kommunen indhentede oplysninger fra ansøgerens læge samt fra en specialskole. Det kan ikke ses om ansøgeren har givet samtykke hertil, jf. princippet i forvaltningslovens § 29. Kommunen bedes udtale sig herom. Eventuel kopi af eller notat om samtykke bedes sendt sammen med kommunens svar.

4. De indhentede oplysninger ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2. Kommunen bedes udtale sig herom."

Kommunen svarede:

"Sag nr. 13

Ad 1.

I forbindelse med opfølgning i ansøgers sygedagpengesag var han tilknyttet et projekt for piskesmældsrante i (...). Her blev han behandlet og fulgt nøje, og der blev fremsendt rapporter, som dannede baggrund for kommunens vurdering af, at han var revalideringsberettiget.

Ad 2.

Efter den 21. januar 1998 har der været følgende revalideringsforanstaltninger: august 1998 – juni 1999 undervisning på VUC 20 timer ugentligt i dansk og matematik kombineret med fysisk træning, og i perioden august 1999 – juni 2000 25 timer ugentligt dansk, informatik, idræt og matematik. Afprøvet som pædagogmedhjælper 19. juni – 23. juni 2000. Revalideringsplan: uddannelse til pædagog. Startede den 4. september 2000 på (...). Ved seneste opfølgning den 29. juni 2001 har ansøger bestået 1. årsprøve og fået godkendt sin øvelsespraktik. Forventes færdiguddannet den 31. januar 2004.

Ad 3.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 2.

Ad 4.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunens svar viser at kommunen og ikke den pågældende borger tog initiativet til at der blev rejst en revalideringssag. Principielt kræver det en ansøgning fra en borger før der kan indledes en revalideringssag. Da pågældende efter det oplyste både har medvirket ved sagens oplysning og har modtaget de ydelser der er blevet stillet til rådighed, har jeg ikke derudover bemærkninger til sagen.

Ad 2

Oplysningerne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad 3

Kommunens svar må forstås på den måde at der ikke forelå samtykke til indhentelse af oplysningerne. Kommunen har oplyst at praksis er ændret.

Ad 4

Jeg henviser til den generelle gennemgang i kapitel 3.

Sag nr. 14

”Kvinde, født den (...), ansøgte den 30. oktober 1997 om revalideringshjælp. Ansøgeren var alene med fire børn i alderen 3½ til 13 år. Ansøgeren fik i 1993 tilbudt almindelig forhøjet førtidspension på grund af angstneuroser, rygsmerter, overvægt og lændehold. Ansøgeren havde siden da tagt sig 25 kg. Hendes rygproblem og psykiske tilstand var uændret. Ansøgeren var forsøgt revalideret seks gange uden positivt resultat. Siden 1997 havde ansøgeren ikke været i erhvervs-mæssig beskæftigelse. Ansøgeren ønskede at uddanne sig på (...) i Næstved. Kommunen afsløgte den 31. oktober 1997 ansøgningen. Kommunen skrev:

”Det meddeles hermed, at Social- og Sundhedsforvaltningen har besluttet at meddele

afslag på Deres ansøgning om hjælp i henhold til bistandslovens § 43 til gennemførelse af (...)uddannelsen.

Der er til sagens modtaget materiale vedr. uddannelsen på (...).

På baggrund af ovenstående er det vurderet, at det må skønnes tvivlsomt om De kan opnå tilknytning til arbejdsmarkedet med ansøgte uddannelse, således at De fremtidig kan klare Dem selv helt eller delvis.

...’

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Kommunens brev af 31. oktober 1997 levede på en række punkter ikke op til kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1. For det første indeholdt brevet ikke en præcis henvisning til den del af bistandslovens § 43 der var blevet anvendt. For det andet savnedes i brevet en sådan beskrivelse af sagens faktiske forhold som ville sætte ansøgeren i stand til at vurdere om kommunen havde opfattet sagens forløb korrekt. Der manglede endvidere en konkret angivelse af hvilke oplysninger kommunen støttede sig til ved vurderingen af at den ansøgte uddannelse næppe ville føre til at ansøgeren fik tilknytning til arbejdsmarkedet. Kommunen bedes udtale sig herom.
2. Kommunen indhentede materiale om uddannelsen på (...). Materialet var ikke blandt de udlånte akter og bedes derfor vedlagt kommunens svar.
3. Det indhentede materiale om den ønskede uddannelse ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.
4. Kommunen bedes uddybe sin opfattelse af at det var tvivlsomt om ansøgeren kunne opnå tilknytning til arbejdsmarkedet gennem den ansøgte uddannelse.”

Kommunen svarede:

"Sag nr. 14

Ad 1.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 3.

Ad 2.

Ved henvendelse den 30. oktober 1997 afleverede ansøger materiale vedrørende (...)uddannelsen. Materialet vedlægges i kopi.

Ad 3.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 2.

Ad 4.

Det var på daværende tidspunkt Næstved Kommunes holdning, at der ikke blev givet tilsagn via revalidering til uddannelse som (...) på (...), dels fordi der ikke var mange muligheder for arbejde i Næstvedområdet, og dels fordi uddannelsen ikke gav ret til understøttelse fra en a-kasse. Derfor skønnedes det, at mulighederne for hel eller delvis selvforsørgelse var meget ringe."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg forstår kommunens henvisning som en erkendelse af at den meddelte begrundelse ikke var fyldestgørende i forhold til § 24 i forvaltningsloven.

Ad 2

Det pågældende materiale var skolens materiale om sig selv. Det fremgår naturligt nok ikke heraf at skolens elever har vanskeligt ved at skaffe sig arbejde. Materialet har således ikke kunnet danne grundlag for kommunens vurdering hvorefter ansøgeren ikke ville opnå erhvervsmæssig beskæftigelse. Denne del af afgørelsen står således fortsat udokumenteret og uformidlet.

Ad 3

Det pågældende materiale blev afleveret af ansøgeren selv, og det var således parten bekendt at oplysningerne indgik i

kommunens sag. Det var derfor ikke omfattet af partshøringspligten efter § 19, stk. 1, i forvaltningsloven.

Ad 4

Efter min mening må det anses for tvivlsomt om kommunen var berettiget til at vurdere beskæftigelsesmulighederne alene i forhold til beskæftigelse på Næstvedegnen. At en elev på skolen ikke kunne optages i a-kasse, kunne efter min mening tillægges en vis, men ikke særlig tungtvæjende vægt. Kommunen synes i modsætning hertil at have ladet det indgå som et tungtvæjende argument for ikke at yde ansøgeren revalideringshjælp. Jeg finder det tvivlsomt om de af kommunen anførte grunde var tilstrækkelige til at underbygge afslaget.

Sag nr. 15

"Kvinde, født den (...), ansøgte den 9. oktober 1996 om revalideringshjælp. Ansøgeren var enlig mor med tre børn hvoraf den ene var handicappet. Børnene var henholdsvis 5 måneder, 9 år og 13 år. Ansøgeren havde problemer med ryggen og den ene skulder. Ansøgeren havde tidligere arbejdet som hjemmehjælper, men måtte ophøre hermed på grund af helbredsproblemerne. Ansøgeren var tidligere blevet anset for revalideringsberettiget på socialt grundlag og nåede at læse ca. to år på teknikum til maskiningeniør. Den 4. juni 1997 anerkendte kommunen hende som revalideringsberettiget på helbredsmaessigt grundlag. Bevillingen omfattede en 2-årig uddannelse som markedsøkonom. Da uddannelsen ikke blev til noget, ændredes planen til datamatiker omfattende perioden fra 1. september 1997 til 30. november 1999.

Kommunen bedes oplyse og svare på følgende:

1. Til brug for sagen indhentede kommunen helbredsoplysninger fra ansøgerens egen læge. Det kan ikke ses om ansøgeren har givet samtykke hertil, jf. princippet i forvaltningslovens § 29. Kommunen bedes

udtale sig herom. Eventuel kopi af eller notat om samtykket bedes sendt sammen med kommunens svar.

2. De indhentede oplysninger ses ikke at være forelagt for ansøgeren til partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Kommunen bedes udtale sig herom.”

Kommunen svarede:

”Sag nr. 15

Ad 1.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 2.

Ad 2.

Der henvises til besvarelse under generelle spørgsmål 1.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Jeg må lægge til grund at kommunen ikke indhentede samtykke. Jeg har noteret mig at kommunen har ændret praksis på dette punkt.

Ad 2

Der henvises til den generelle gennemgang i kapitel 3.

b) Generelle spørgsmål

Jeg stillede kommunen fem generelle spørgsmål. Det første lød:

”1. Gennemgående er det vanskeligt af det udleverede materiale at se om kommunen har partshørt i overensstemmelse med § 19, stk. 1, typisk vedrørende helbredsoplysninger der er indhentet til brug for behandlingen af revalideringsansøgningen.

Jeg er opmærksom på at dette forhold kan have sammenhæng med at der overvejende har været tale om begunstigende afgørelser, og at de lægelige oplysninger kan være blevet opfattet som gunstige for ansøgeren.

Der ses imidlertid generelt ikke i sagerne at være gjort overvejelser om hvorvidt oplysningerne skulle forelægges for parten, heller ikke i de tilfælde hvor de lægelige oplysninger ikke entydigt støttede ansøgnin-

gen, og hvor kommunen ikke var sikker på at ansøgningen fuldt ud kunne imødekommes.

Jeg beder derfor kommunen om at redegøre for den generelle fremgangsmåde der følges i disse sager til opfyldelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1.”

Kommunen svarede:

”Ad 1.

Den gennemgående tilbagemelding fra sagsbehandlere i forbindelse med denne undersøgelse er, at der ikke er partshørt i sagen, fordi oplysningerne ikke har været til ugunst for ansøger. Det er korrekt, at det ikke tydeligt fremgår af sagerne fra den omhandlede periode, om der har været partshørt. I dag fremgår det af den elektroniske journal, at der er partshørt.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 1

Kommunens svar giver hverken oplysninger om hvorledes kommunen har tilrettelagt partshøringsforpligtelsen, eller et indtryk af hvorledes pligten i praksis er blevet opfattet. Svaret tyder på at det har været overladt sagsbehandleren på egen hånd at sørge for at opfylde partshøringsforpligtelsen.

Der er ikke partshørt i en eneste af de 15 sager. I hvert fald i de sager hvor der er givet afslag, burde der have været partshørt. I en række af de øvrige sager kunne det have været hensigtsmæssigt at partshøre fordi det var tvivlsomt om oplysningerne var til gunst for ansøgeren.

Der henvises til den generelle gennemgang i kapitel 3.

Bemærkningen om at det nu fremgår af den elektroniske journal at der er blevet partshørt, tyder på at partshøringen sker mundtligt. Jeg må anse det for retssikkerhedsmæssigt mere korrekt hvis partshøringer gennemføres skriftligt. Dette giver dokumentation ikke alene for at partshø-

ring er foretaget, men også for hvorledes partshøringen er gennemført.

Jeg minder om at partshøring i revalideringssager fremover skal være skriftlig, jf. bekendtgørelse nr. 543 af 28. maj 2002, §§ 7 og 8, om arbejdssejvnetemetoden.

Jeg anmodede endvidere Næstved Kommune om at udtale sig om følgende:

"2. I en del sager er der indhentet rent private oplysninger – typisk lægelige – fra andre myndigheder eller fra private om ansøgeren.

Ifølge forvaltningslovens § 29, stk. 1, skal der normalt indhentes samtykke fra ansøgeren hvis der indhentes rent private oplysninger om ansøgerens person fra en anden forvaltningsmyndighed. Dette gælder dog ikke hvis den der indhentes oplysninger fra, har oplysningspligt, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 2. Det var dog en forudsætning under vedtagelsen af forvaltningsloven at myndighederne i bl.a. sociale sager skulle forsøge at indhente samtykke fra ansøgeren. Dette princip er nu lovfæstet i retssikkerhedslovens § 12, stk. 1.

God forvaltningsskik tilsiger at proceduren i § 29, stk. 1, følges, også i situationer der ikke umiddelbart er omfattet af § 29, fordi der er tale om indhentelse af oplysninger fra private.

Det er et gennemgående træk i de undersøgte sager at der ikke foreligger et skriftligt samtykke eller notat om mundtligt samtykke fra ansøgeren til indhentelse af oplysninger. Jeg er opmærksom på at notater eller skriftligt samtykke ikke er medsendt i første omgang.

Jeg beder kommunen om at udtale sig om den fremgangsmåde der almindeligvis følges i disse situationer."

Kommunen svarede:

"Ad 2.

De sager, som afdelingen i dag behandler, tager alle udgangspunkt i personer, der er berettiget til udbetaling efter dagpengelovens bestemmelser. Det betyder, at ansøger

ved sagens start med sin underskrift på dagpengeskemaet har givet samtykke til indhentelse af oplysninger. Derudover indhentes der samtykkeerklæring, hvis der er tale om indhentelse af specielle oplysninger, ligesom sagsbehandlerne er opmærksomme på at indhente fornyet samtykkeerklæring, når den hidtidige bliver et år gammel."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 2

Kommunens svar beskriver den fremgangsmåde der følges i dag. Da der ikke i de gennemgåede sager forelå samtykke-skrivelse eller notat om samtykke til indhentelse af fortrolige oplysninger, må jeg gå ud fra at praksis var anderledes på daværende tidspunkt. Den praksis der er beskrevet som gældende i dag, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Som tredje generelle punkt bad jeg Næstved Kommune om følgende:

"3. I de sager hvor der er meddelt afslag på revalideringshjælp, har kommunen skrevet meget kortfattet og uden præcis angivelse af hvilken del af bistandslovens § 43 der blev lagt til grund. Jeg beder om kommunens kommentarer hertil på baggrund af forvaltningslovens § 24, stk. 1."

Kommunen svarede:

"Ad 3.

Det er desværre rigtigt, at der i den undersøgte periode blev givet afslag med mangel-fuld begrundelse, herunder lovhensvisning. I dag angiver vi hovedhensyn i skønsudøvelsen og de faktiske forhold, som afgørelsen bygger på."

Ombudsmandens udtalelse

Ad 3

Det må betragtes som beklageligt at kommunen generelt i den periode da de undersøgte sager blev afgjort, ikke efterlevede forvaltningslovens § 24. Jeg har noteret

mig kommunens oplysning om at begrundelsespligten nu bliver opfyldt.

Jeg bad endvidere kommunen om at besvare følgende spørgsmål:

”4. Af journalnotater i nogle af sagerne fremgår det at lægekonsulentens bedømmelse af sagen spiller en stor rolle for om ansøgeren anses for revalideringsberettiget. Jeg har fremsat generelle bemærkninger til spørgsmålet under spørgsmål nr. 5 til sag nr. 9. Kommunen bedes udtale sig om lægekonsulentens rolle i disse sager.”

Kommunen svarede:

”Ad 4.

Som svar på spørgsmål 5 til sag nr. 9 har sagsbehandler oplyst, at ’der er taget stilling til, at ansøger ikke skønnes at opfylde betingelserne i § 43, stk. 1, hverken på helbredsmæssig eller social indikation. Der er lagt vægt på de foreliggende oplysninger og lægekonsulentens vurdering af de helbredsmæssige forhold i denne afgørelse’. Det er muligt, at lægekonsulentens vurdering tidligere havde større vægt, men i dag er rollefordelingen helt klar for både lægekonsulent og sagsbehandlere.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 4

I to af sagerne har lægekonsulenten udtalt sig på en måde der gik klart videre end konsulentens særlige fagkundskab tilsagde. I strid med Socialministeriets vejledning nr. 66 af 10. marts 1998, pkt. 3.2.4.7, udtalte lægekonsulenten sig i begge sager om ansøgerens ret til revalidering samt om erhvervsplanens udformning. I begge sager synes lægekonsulentens udtalelse at have været afgørende for sagens udfald.

Jeg har noteret mig at kommunen har oplyst at praksis også på dette punkt er ændret.

Mit femte og sidste generelle spørgsmål til kommunen lød som følger:

”5. Af de 15 sager omhandlede de 9 kvinder, og 6 sager vedrørte mandlige ansøgere. Af de kvindelige ansøgere fik 4 afslag mens 1 af mændene fik afslag. Der tilkendtes således revalideringshjælp i 10 sager fordelt mellem 5 kvinder og 5 mænd. Umiddelbart er der således ingen grund til at antage at der skulle være flere kvindelige end mandlige revaliderer i Næstved Kommune. Oplysninger fra sagerne fra de øvrige kommuner kunne imidlertid indikere en sådan overvægt, ligesom antallet af kvindelige ansøgere var i klart overtal blandt de undersøgte sager fra Næstved Kommune. Det giver mig anledning til at bede kommunen oplyse det tal-mæssige forhold mellem kvindelige og mandlige revaliderer de seneste 3 år, samt, hvis tendensen fra de 15 sager går igen, udtale sig herom.”

Kommunen svarede:

”Ad 5.

Ifølge Danmarks Statistik var fordeling af revaliderer i Næstved

1998: 92 mænd, 153 kvinder

1999: 58 mænd, 166 kvinder

2000: 73 mænd, 184 kvinder

År 2001 er endnu ikke tilgængeligt, men det kan oplyses, at en optælling af nuværende aktive revalideringssager viser, at der er 28 mænd og 66 kvinder under revalidering i Næstved Kommune i øjeblikket.

Tallene bekræfter den tendens, der er fremkommet i Deres undersøgelse, men Næstved Kommune har ikke en brugbar forklaring af forholdet.”

Ombudsmandens udtalelse

Ad 5

Kommunens svar viser at der er en klar og betydelig overrepræsentation af kvindelige revaliderer. Overvægten er større end i de øvrige kommuner der er omfattet af undersøgelsen. Kommunen selv har ingen forklaring på forholdet. De foreliggende oplysninger giver ingen holdepunkter

som kan forklare baggrunden for denne skævdeling.

Efter min mening kan der være grund til at kommunen undersøger om der er en tilsvarende overvægt i antallet af afslag på mandlige revalideringsansøgere, samt om der i den forbindelse eventuelt kan findes en forklaring på forholdet.”

c) Generelt om Næstved Kommune

Gennemgangen af de 15 sager har vist fire gennemgående fejl i forbindelse med Næstved Kommunes behandling af revalideringssager:

Der blev på daværende tidspunkt ikke i almindelighed indhentet samtykke fra ansøgeren inden der blev indhentet fortrolige oplysninger om vedkommende.

Det er endvidere i flere af sagerne konstateret at der ikke blev givet fyldestgørende begrundelser i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24. Kommunen har erkendt at der i den pågældende periode var generelle problemer med at efterleve § 24.

Der er ikke blevet partshørt i nogen af de 15 sager. Det er vanskeligt præcist at fastslå om der burde have været partshørt idet nogle af de foreliggende oplysninger ikke kunne anses for at være til gunst for ansøgeren. Kommunens svar må læses således at der ikke anvendtes skriftlig partshøring.

Undersøgelsen har endvidere vist at der var usikkerhed om lægekonsulenternes rolle i sagerne. Tilsyneladende blev lægekonsulentudtalelser tillagt større betydning for afgørelsens udfald end lægens faglige kompetence berettigede til.

Af disse generelle forhold er tre ifølge det oplyste blevet ændret. Det gælder efterlevelsen af kravet om samtykke til indhentelse af fortrolige oplysninger, begrundelsespligten samt anvendelsen af lægekonsulentudtalelser. Derimod synes der fortsat at være problemer med gennemførelse af partshøring. Det er usikkert om kommunen har forstået partshøringspligtens indhold korrekt, ligesom kommunen synes at følge en generel

praksis hvorefter partshøring gennemføres mundtligt. Kommunen bør efter min mening genvurdere sin partshøringspraksis.

Der er ikke holdepunkter i de indhentede oplysninger for at der skulle foregå kønsbettinget forskelsbehandling. Det markant højere antal af kvindelige revalidender kunne dog give anledning til nærmere at undersøge anden kønsmæssig fordeling på afslag på revalideringsansøgninger.

I 4 sager (sagerne 1, 3, 4, og 14) er der truffet indholdsmæssigt tvivlsomme afgørelser. Det drejer sig således om 1/3 af de undersøgte sager.

9. Samlet konklusion

Undersøgelsen omfattede fem forskellige kommuner med nogenlunde samme størrelse. Formålet hermed var blandt andet at skaffe mulighed for at foretage en sammenligning mellem de forskellige kommuners efterlevelse af de forvaltningsretlige regler. Gennemgangen af sagerne har ikke vist signifikante resultater med hensyn til forskelle i retsanvendelsens kvalitet. Dette er ikke ensbetydende med at der ikke har kunnet konstateres stilforskelle samt forskellige holdninger. Der har hovedsagelig været tale om forskelle som ligger inden for rammerne af det kommunale selvstyre. De små forskelle der har kunnet registreres med hensyn til regel efterlevelse, har ikke fordelt sig på en sådan måde at de har kunnet betegnes som generelle forskelle i sagsbehandlingsniveauet. Jeg har derfor ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foretage en komparativ analyse af undersøgelsens resultater.

Undersøgelsen har vist at der har været generelle problemer med at overholde partshøringsreglen i forvaltningslovens § 19, stk. 1. Der har været tale om en systemfejl der er gået igen i alle de undersøgte sager. Flere af kommunerne har oplyst at denne fejl siden er blevet rettet, og en enkelt kommune har peget på at senere ændringer i den sociale lovgivning, bl.a. indførelsen af arbejdsevne metoden, vil kunne medvirke til at sikre

partshøringspligtens efterlevelse. Jeg har taget disse oplysninger til efterretning. Jeg er endvidere enig i at efterfølgende ændringer i sociallovgivningen har ført til en sådan oprioritering af partshøringssspørgsmål at der er rimelig grund til at antage at de konstaterede generelle problemer vil blive reduceret. Jeg sigter navnlig til lovfæstelsen af dialogprincippet i retssikkerhedslovens § 4 samt til indførelsen af forskellige nye undersøgelsesmetoder, bl.a. arbejdsvevnetoden. Dog finder jeg at kommunerne bør være opmærksomme på at partshøringspligten ikke uden videre kan anses for overholdt fordi reglerne i den sociale lovgivning om inddragelse af parten er blevet det. De sociale regler sikrer ikke på samme måde som forvaltningslovens § 19, stk. 1, at parten får forelagt sagens væsentlige oplysninger til udtalelse inden der træffes afgørelse.

I alle de undersøgte kommuner har det voldt vanskeligheder at håndtere mere specielle juridiske problemer. Navnlig har det vist sig vanskeligt at få disse problemer identificeret korrekt. Modregning forveksles eksempelvis til tider med beregningen af ydelse eller med rejsning af krav om tilbagebetaling.

Gennemgående har kommunerne begrænset deres vejledningsindsats i de undersøgte sager med hensyn til udformning og gennemførelse af den lagte erhvervsplan. Ansøgeren har selv måttet finde ud af hvilken plan der bedst kan afhjælpe ansøgerens problemer og skaffe den pågældende en plads på arbejdsmarkedet. Kommunerne har på dette punkt nøjedes med at gribe korrigerende ind hvis ansøgeren har fremsat ønsker som forvaltningen har skønnet ikke ville være realistiske, mens der kun sjældent har været ydet erhvervsvejledning eller bistand til at overvinde praktiske komplikationer i forbindelse med planens realisering. Svendborg Kommune har henvist til at reglerne for udarbejdelse af en ressourceprofil må forventes at ændre på dette forhold. Reglen om arbejdsvevnevurdering adskiller sig

på dette punkt ikke synderligt fra de dagældende regler om udarbejdelse af erhvervsplan. Jeg har derfor vanskeligt ved at se at pligten til at lave en ressourceprofil kan forventes at ændre denne praksis. Jeg må derfor fortsat anbefale kommunerne at være opmærksomme på vejledningspligten i denne henseende. En højere prioritering af vejledningsindsatsen vil i øvrigt også stemme bedst overens med den udtrykkelige lovfæstelse i senere social lovgivning, især i retssikkerhedslovens § 5, af helhedsprincippet.

Der har generelt været vist omhu med at indhente samtykke til indhentelse af fortrolige oplysninger. Nogle konkrete fejl har kunnet konstateres, men ikke generelle fejl. En enkelt kommune som havde problemer på dette område, har erkendt at der var tale om en generel fejl, og har samtidig oplyst at fejlen var rettet da jeg forelagde min foreløbige rapport. Forholdet har derfor ikke givet mig anledning til at foretage mig noget.

I alle kommunerne har der været problemer med at opfylde begrundelsespligten. Der har ikke været tale om manglende begrundelser, men om mangelfulde begrundelser. For så vidt har der ikke været tale om samme gennemgående fejl og dermed ikke, som i forbindelse med partshøringspligten, tale om en egentlig systemfejl. Fejlen er dog af generel karakter i den forstand at det kun i få af de tilfælde hvor der har været begrundelsespligt, er lykkedes at give en fyldestgørende begrundelse. Jeg har derfor henstillet til de implicerede kommuner at træffe foranstaltninger med henblik på en bedre efterlevelse af begrundelsespligten.

Det generelle indtryk af undersøgelsen er at de materielle regler overholdes i forbindelse med stillingtagen til om der skal gives eller ikke gives bevilling til revalideringshjælp. Dog er der tegn på praksisdannelser der indsnævrer skønnet i forhold til det i loven forudsatte. Ved afgørelser der træffes undervejs i et revalideringsforløb, såsom at standse ydelsen, kræve tilbagebetaling eller modregne, er der betydeligt mindre op-

mærksomhed på om afgørelsen har fornøden hjemmel. I forbindelse med flere af sådanne afgørelser har der kunnet rejses tvivl om berettigelsen af afgørelsens lovmedholdelighed. Der er formentlig tale om samme generelle problem som påpeget ovenfor med hensyn til identifikationen af atypiske eller specielle juridiske problemstillinger. Forholdet giver mig anledning til at anbefale kommunerne at skærpe opmærksomheden omkring hjemmelsproblemer.

I en af kommunerne har lægekonsulenterne generelt haft indflydelse på afgørelsens udfald som deres ansættelse og fagkundskab ikke har berettiget til. I flere af de øvrige kommuner er jeg i undersøgelsen stødt på samme problem i enkelte sager. Den kommune hvor spørgsmålet havde mere generel

karakter, har oplyst at praksis er ændret i mellemtiden. Jeg finder, uanset dette forhold og uanset at der i de øvrige kommuner ikke har kunnet peges på et gennemgående problem, at jeg bør henlede kommunernes opmærksomhed på risikoen for at den lægelige bedømmelse af sagerne får større vægt end loven lægger op til.

I alle de undersøgte kommuner har det vist sig at der er markant flere kvindelige end mandlige revalidender. Dette forhold har givet mig anledning til at henstille at kommunerne undersøger om der er flere mænd end kvinder der får afslag på ansøgninger om revalideringshjælp, og i bekræftende fald overveje om dette skyldes forhold som er af kønsdiskriminerende karakter.

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 vedkommende (amts)kommune.

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 nye 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 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 er ophævet, og det er herved forudsat at Folketingets Ombudsmand foretager systematiske inspektioner af *arresthuse*.

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. Dette sker bl.a. ved at der foretages inspektioner af (navnlig) *handicaptilgængelighed* i offentlige bygninger mv.

Folketinget vedtog den 14. maj 2004 beslutningsforslag nr. B 129, forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol til FN-konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. 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.

Folketingets Ombudsmands inspektionsvirksomhed omfatter således først og fremmest disse særlige områder. Selv om næsten alle institutioner under Direktoratet for Kriminalforsorgen nu er inspiceret efter den 1.

januar 1997, vil ombudsmanden derfor fortsat skulle inspicere kriminalforsorgens institutioner. Udgangspunktet ved disse inspektioner tages i de allerede gennemførte inspektioner. Fornyeede inspektioner på Direktoratet for Kriminalforsorgens område er begyndt. Det gælder endnu ikke for de andre inspektionsområder, bortset fra detentioner.

2. Antal af inspektioner og fordeling af disse på områder

Fra 1955 til 1. januar 1997 og fra 1. januar 1997 til 1. oktober 2004 har der været gennemført følgende inspektioner:

	1. apr. 1955 – 31. dec. 1996	1. jan. 1997 – 1. okt. 2004
Fængsler	37	22
Pensioner	0	7
Arresthuse	47	45
Sikrede institutioner/ Varetægtsurrogater	0	7
Psykiatriske hospitaller	17	14
Detentioner	2	55
Venterum	0	19
Sociale institutioner (bosteder)	14	8
Militære tjeneste- steder	46	0
Ligebehandling af handicappede	0	7
Andet	5	4 (heraf 3 af kommuner)
I alt	168	188

3. Om de enkelte områder

Fængsler

Der er 14 statsfængsler/afdelinger i landet.

Alle har været inspiceret flere gange af Folketingets Ombudsmand.

2 fængsler har ikke været inspiceret på ny efter den 1. januar 1997. Inden for det næste par år vil alle fængsler være inspiceret på ny 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 modvirkelse af indsmugling af narkotika
- inventar i cellerne
- anskaffelse og vedligeholdelse af madrasser, puder og dyner
- udlevering af computerudstyr
- fejlkilde ved urinprøver
- trusler og vold indsatte imellem
- overbelægning

Arresthuse/afdelinger

Der er 40 arresthuse i landet, herunder arrestafdelingerne. 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. En arrestafdeling er endnu ikke inspiceret.

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

Pensioner

Der er 8 pensioner i landet.

7 af dem er inspiceret af Folketingets Ombudsmand efter den 1. januar 1997. Alle vil være inspiceret inden for et par år.

Sikrede institutioner/varetægtssurrogater

Der er 8 sikrede institutioner/varetægtssurrogater i landet.

7 af institutionerne har været inspiceret af Folketingets Ombudsmand efter den 1. januar 1997. Den sidste vil blive inspiceret i 2005.

Detentioner mv.

Alle landets 54 politikredse har detentionslokaler, ofte flere steder i kredsen.

Inspektionen af detentionslokaler sker gerne i forbindelse med andre inspektioner, typisk af arresthuse.

Inspektionerne har også ført til en række henstillinger til Rigspolitichefen. Henstillingerne er indarbejdet i den detentionskundgørelse der trådte i kraft den 1. august 2001. Ombudsmanden har fulgt henstillingerne op, herunder ved en særskilt rejst generel sag om indskærpelse af kundgørelsen som Rigspolitichefen herefter har gennemført.

Over for Indenrigs- og Sundhedsministeriet er der rejst sag om spørgsmålet om etablering af centrale afrusningsinstitutioner i lægeligt regi som afløsning af detentionsanbringelse i visse større byområder. Denne sag er uafsluttet.

Venterum

I forbindelse med inspektioner af arresthuse og detentioner foretages der inspektion af politiets venterum.

Inspektionerne 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.

Psykiatriske hospitaler/afdelinger

Der er ca. 40 psykiatriske hospitaler/afdelinger i landet. 19 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 psykiatriområdet iværksat undersøgelser af bl.a. skærminingsbegrebet.

Der er af egen drift iværksat en undersøgelse af årsberetninger for 2001 og 2002 for samtlige regionale patientklagenævn. Henstilling om mere præcise retningslinjer for udarbejdelsen af årsberetningerne er afgivet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i enighed med § 71, stk. 7-tilsynet. Der er herefter af ministeriet udsendt nye retningslinjer, som har virkning for årsberetninger fra 2003.

Derudover er der iværksat et egen driftprojekt hvor 30 sager er indhentet fra Patientklagenævnet ved Frederiksborg Amt til gennemgang. Rapporten herom der forventes at få betydning for klagesagsbehandlingen i alle de regionale patientklagenævn, er udsendt i efteråret 2004.

Opmærksomheden er rettet mod revisionen af psykiatriloven i 2005-06. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har modtaget alle inspektionsrapporter vedrørende psykiatriske hospitaler/afdelinger efter den 1. januar 1997. Der er sket en gennemgang af samtlige inspektionsrapporter, og ministeriets opmærksomhed er blevet henledt på de (retlige) spørgsmål/problemer som inspektionerne har afdækket. Der er i september 2003 afholdt møde med Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende revision af psykiatriloven hvor der er peget på en række konkrete spørgsmål til afklaring i forbindelse med revisionen af loven.

Distriktpsychiatrien vil indgå i fremtidige inspektioner.

Sociale bosteder

Der er et meget stort antal sociale bosteder i landet.

Udgangspunktet for indsatsen på dette område er de enkelte amters tilsynsforpligtelse efter den sociale retssikkerhedslovs § 39.

I Amtsrådsforeningens regi har medarbejdere hos Folketingets Ombudsmand deltaget i møder om tilsynsforpligtelsen og er kommet med indlæg herom på kurser. Af egen drift er der over for Socialministeriet rejst spørgsmålet om indholdet af forpligtelsen.

Inspektionsvirksomheden på dette område tilrettelægges således at alle landets amter bliver besøgt, og således at det er steder hvor beboerne har svære handicap, der bliver inspiceret. Opmærksomheden er i den forbindelse også rettet mod den måde hvorpå vedkommende amt udfører dets tilsynsopgave i forhold til alle amtets sociale bosteder.

Andet

Dette indbefatter bl.a. inspektion af Udlændingestyrelsen og tre kommuneinspektioner.

Militære tjenestesteder

Inspektion af militære tjenestesteder, der skete frem til 1976, havde navnlig betydning dengang værnepligten havde et andet indhold end nu (de indkaldte havde ikke mulighed for at forlade tjenestestedet i begyndelsen af uddannelsen og modtog ikke værnepligtsløn).

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 og om tilgængeligheden til samtlige DSB-stationer mv. 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 handicaptilgængeligheds-

krav, herunder i kommunens eget byggeri).

De gennemførte inspektioner på området har ført til konkrete resultater og en øget opmærksomhed om disse spørgsmål.

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 næsten 50-årige virksomhed, vedrører bl.a. bolig- og forplejningsforhold, mulighed for fritidsaktiviteter, undervisning, mulighed for samvær med andre mv.

5. Specielt om den fortsatte inspektion af institutioner under kriminalforsorgen

Som det fremgår af det der er anført ovenfor, er første runde af inspektioner af kriminalforsorgens institutioner efter den 1. januar 1997 ved at være afsluttet, og anden runde er begyndt.

Første runde bliver fuldendt uden væsentlige ændringer i de hidtil anvendte fremgangsmåder. Det kommer her også i betragtning at der er en lang række generelle og principielle spørgsmål som fortsat verserer, og som naturligvis også har betydning for bedømmelsen af de sidste fængsler, den sidste arrestafdeling og den resterende pension. Inspektionerne er i høj grad indbyrdes forbundne også ved de fornyede inspektioner. Man kan i en vis forstand tale om store samlede projekter ("arresthusprojektet", "fængselsprojektet" og "pensionsprojektet").

Ved afslutningen af første runde af inspektionerne af kriminalforsorgens institutioner kan det være naturligt at overveje hvil-

ke spørgsmål der skal tages op ved de fremtidige geninspektioner. Man kan her blandt andet tale om en "bagatelgrænse" hvor der melder sig tre spørgsmål:

- 1) hvilke spørgsmål bør tages op under eller i forbindelse med en geninspektion,
- 2) på hvilken måde skal de spørgsmål som tages op, behandles og præsenteres (skal de f.eks. medtages i rapporten), og
- 3) hvilke former for reaktioner bør Folketingets Ombudsmand tilkendegive i de forhold der medtages i rapporten?

ad 1) I Folketingets Ombudsmands bygningsmæssige gennemgang vil der ske (og er allerede sket) en væsentlig ændring ved anden runde. De bygningsmæssige forhold er beskrevet i den oprindelige rapport; og det er kun i den udstrækning der er sket bygningsmæssige forandringer eller på anden måde er gennemført væsentlige ændringer i de eksisterende forhold, at der er anledning til omtale. Sådanne ændringer beder Folketingets Ombudsmand om oplysning om i forbindelse med varslingen af inspektionen.

Det samme gælder for så vidt for de tre hovedemner i inspektionerne: arbejde, fritid og undervisning.

Den almindelige tjekliste der anvendes under inspektioner (stoffer, vold, kvinder, unge, ...), spørges der til igen for at konstatere hvordan situationen er nu.

Rapportgennemgangen vil normalt indskrænke sig til f.eks. et enkelt emne (f.eks. udgang, sikringscelleanbringelse eller observationscelleanbringelse).

Under "Andet" kommer der ofte væsentlige forhold frem under samtalerne med enkelte indsatte og med talsmændene. Mange af disse spørgsmål vil kunne afklares under den afsluttende samtale med ledelsen – hvor de normalt alle bringes frem – og andre spørgsmål kan afklares i det brev som den enkelte indsatte eller talsmændene får umiddelbart efter inspektionen. Kun såfremt det er væsentlige spørgsmål der behandles på denne måde, vil de blive behandlet i rapporten.

ad 2) For så vidt angår de bygningsmæssige forhold, må der i fornødent omfang ske en ajourføring med beskrivelse i rapporten, herunder med angivelse af eventuelle (nye) kritikpunkter og henstillinger. Nogle spørgsmål kan være afklaret under den afsluttende samtale med ledelsen, og der vil da blive kvitteret herfor i rapporten. Det gælder også med hensyn til ajourføring af nye oplysninger om arbejde, fritid og undervisning.

Punkterne i tjeklisten nævnes normalt kun i rapporten i det omfang der måtte være særlig anledning hertil, f.eks. fordi de giver anledning til at der rejses spørgsmål med henblik på (eventuelt fortsat eller fornyet) kritik eller henstilling.

Den begrænsede gennemgang af rapportmateriale omtales fuldt ud i inspektionsrapporten. Det er dog kun de gennemgående fejl der bliver omtalt – enkeltstående fejl omtales som udgangspunkt ikke. Der sker ikke længere en udtømmende systematisk gennemgang af sagerne. I beskrivelsen af de faktiske forhold vil detaljeringsgraden være lavere end tidligere.

ad 3) Mindre spørgsmål og bagateller vil normalt ikke være genstand for egentlige henstillinger. Der sigtes mod at få afklaret disse spørgsmål under den afsluttende samtale. I det omfang sådanne mindre ting skal omtales særskilt i rapporten, sker det som noget der er bragt i orden eller forventes bragt i orden.

6. De andre inspektionsområder

På de andre inspektionsområder foreligger der ikke så præcist udtrykte forudsætninger eller opfordringer fra Folketingets side således 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 hvor den ovenfor omtalte anden metode og stil anlægges.

7. Inspektionsvirksomheden siden 24. september 2003

Siden den 24. september 2003 har der været gennemført følgende inspektioner:

- 6. okt. 2003 Detentionen på Læsø
- 7. okt. 2003 Detentionen i Skagen
- 7. okt. 2003 Venterum hos politiet i Skagen
- 7. okt. 2003 Arresthuset i Frederikshavn
- 7. okt. 2003 Detentionen i Frederikshavn
- 7. okt. 2003 Venterum hos politiet i Frederikshavn
- 7. okt. 2003 Venterum hos politiet i Søby
- 8. okt. 2003 Arresthuset i Hjørring (geninspektion)
- 8. okt. 2003 Venterum hos politiet i Hjørring
- 30. okt. 2003 Sølager (tre sikrede døgninstitutioner for unge)
- 6. nov. 2003 Psykiatrisk afdeling på Amtssygehuset i Esbjerg
- 6. nov. 2003 Detentionen i Esbjerg
- 6. nov. 2003 Venterum hos politiet i Esbjerg
- 2.-3. dec. 2003.. Statsfængslet ved Horserød
- 14. jan. 2004..... Arrestafdelingen i Statsfængslet i Horsens
- 14. jan. 2004..... Detentionen i Horsens
- 14. jan. 2004..... Venterum hos politiet i Horsens
- 18. febr. 2004 ... Sct. Hans Hospital
- 23. febr. 2004 ... Psykiatrisk afdeling på Horsens sygehus
- 23. mar. 2004 ... Grenen (sikret institution for børn og unge)
- 23. mar. 2004... Detentionen i Grenå
- 23. mar. 2004... Venterum hos politiet i Grenå
- 24. mar. 2004... Kontraktspensionen på Fyn
- 6. apr. 2004 Grønlænderafdelingen, Anstalten ved Herstedvester
- 27. apr. 2004 Handicaptilgængelighed, Musikhuset i Århus
- 27. apr. 2004 Handicaptilgængelighed, Rådhuset i Århus
- 17. maj 2004..... Kildebakken (bosted i Storstrøms Amt)

- 9.-10. juni 2004 Københavns Fængsler, Vestre Fængsel
- 24. aug. 2004 ... Arresthuset i Nykøbing Falster (geninspektion)
- 24. aug. 2004 ... Detentionen Nykøbing Falster (geninspektion)
- 24. aug. 2004 ... Venterum hos politiet i Nykøbing Falster
- 15. sept. 2004... Detentionen på Frederiksberg
- 15. sept. 2004... Venterum hos politiet på Frederiksberg
- 15. sept. 2004... Venterum på Politigården i København

På s. 936ff i denne beretning er optrykt rapporter om inspektionerne af:

- s. 936 Arresthuset i Ålborg
- s. 973 Arresten/detentionen i Qasigianniguit
- s. 980 Arresten/detentionen i Qeqertarsuaq
- s. 996 Detention og venterum hos politiet i Middelfart
- s. 1017 Venterum hos politiet i Esbjerg
- s. 1025 Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital
- s. 1044 Bostedet Frøgård Allé
- s. 1068 Amtsgården i Vestsjællands Amt (handicaptilgængelighed)
- s. 1081 Kerteminde Kommune

Følgende inspektioner er planlagt for resten af 2004:

- Oktober 2004 En psykiatrisk afdeling
- Oktober 2004 Et bosted
- November 2004 En kommune
- November 2004 En arrestafdeling
- December 2004 En psykiatrisk afdeling

På s. 1099ff findes supplerende oplysninger om nogle af de inspektioner der er omtalt i tidligere beretninger.

Der har siden december 2002 været foretaget inspektion af flere venterum. De fleste af de inspicerede venterum lever ikke op til væsentlige bestemmelser i Justitsministeriets vejledning fra august 1992 om indretning af nye politibygninger. På baggrund heraf er der rejst en generel sag over for Rigspolitichefen. Sagen er optrykt på s. 993ff.

På baggrund af inspektioner af arrester/detentioner og anstalter for domfældte i

Grønland i maj måned 2003 er der rejst en generel sag om den forskellige anvendelse af arrester/detentioner og visitation til anstalter og arrester/detentioner i Grønland. Sagen er optrykt på s. 963ff.

Endelige inspektionsrapporter og opfølgingsrapporter offentliggøres løbende på Folketingets Ombudsmands hjemmeside (www.ombudsmanden.dk).

A. Inspektion af Arresthuset i Ålborg

Strafferet. 3.7.

Den 26. februar 2003 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne Arresthuset i Ålborg.

Det blev bl.a. udtalt at asfaltbelægningen på en stor del af arresthusets gulve, både på gangarealer og i celler, fremtrådte uskøn og utidsvarende, og at hængslerne til døren i observationscellen kunne udgøre en (vis) fare derved at de gjorde det muligt at fastgøre genstande som kan anvendes til selvmord(sforsøg), og det blev i den forbindelse henstillet til arresthuset at træffe de fornødne foranstaltninger til sikring af at hængslerne ikke længere kunne anvendes til at fastgøre genstande i. Inspektionschefen kom endvidere med nogle bemærkninger vedrørende strålegårdskonstruktionen som forekom utidsvarende og uhensigtsmæssig, og som i dens eksisterende udformning alene burde anvendes til indsatte der er isolerede efter rettens bestemmelse eller af andre grunde ikke har adgang til fællesskab. Det blev bl.a. henstillet til arresthuset og Direktoratet for Kriminalforsorgen at undersøge mulighederne for en ændring af strålegårdenes indretning.

Ombudsmanden modtog rapportmateriale for en nærmere angiven periode vedrørende sikringscelleanbringelser, observationscelleanbringelser og disciplinærsager. Gennemgangen af rapportmaterialet gav på flere (eller nogle) punkter anledning til kritik og til at bede om yderligere oplysninger.

Bortset fra det indledende afsnit er rapportgennemgangen ikke medtaget i gengivelsen nedenfor. Afsnittene 4-7 om lægebetjening, belægning, andre forhold og samtaler med indsatte er heller ikke medtaget. (J.nr. 2003-0049-628).

Den 21. november 2003 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til bl.a. Arresthuset i Ålborg og Direktoratet for Kriminalforsorgen:

"1. Indledning

Som led i ombudsmandens almindelige inspektionsvirksomhed (jf. § 18 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 26. februar 2003 inspektion af Arresthuset i Ålborg. Til stede under inspektionen var vicepolitimesteren i Ålborg, arrestforvareren, den ledende overvagtimester, arresthusets tillidsmand mfl. I forbindelse med inspektionen modtog jeg rapportmateriale til gennemgang, jf. pkt. 8 nedenfor.

Ombudsmanden har to gange tidligere – i 1974 og 1995 – foretaget inspektion af Arresthuset i Ålborg. Rapport om inspektionen i

1974 er optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 1974, s. 275-277*, for 1975, s. 51 og 52*, for 1976, s. 28*, for 1979, s. 22*, og for 1980, s. 28*. Redegørelsen fra inspektionen i 1995 er ikke optaget i beretningen.

Inspektionen den 26. februar 2003 bestod af samtaler med arresthusets ledelse, jf. ovenfor, en rundgang i arresthuset og samtaler med enkelte indsatte.

Med brev af 5. marts 2003 modtog jeg kopi af handleplaner udarbejdet for to af arresthusets indsatte. Arrestforvareren oplyste samtidig at jeg ved overvagtimesterens tilbagevenden efter endt barselsorlov ville modtage yderligere oplysninger om personalenormeringen i arresthuset.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Arresthuset i Ålborg, Politimesteren i Ålborg og Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på myndigheder-

nes eventuelle bemærkninger til de faktiske forhold som beskrevet i rapporten. Jeg har fra arresthuset modtaget breve af 7. og 14. oktober 2003 med bilag hvori arresthuset fremsætter enkelte bemærkninger mv. der er indarbejdet i denne rapport. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra direktoratet.

2. Bygningsmæssige forhold mv.

Arresthuset i Ålborg er beliggende i den østlige del af Hasseris, et ældre villakvarter vest for bymidten. Arresthuset er en gul murstensbygning med cellefløje i to etager. Celledgangene vender ud mod gaden og har mattede vinduer.

Arresthuset er opført i to etaper. Den oprindelige del af arresthuset og arrestforvarerboligen blev opført i 1920-1922 som Fleskum Herreds Arresthus. I 1943-1944 udbyggede den tyske besættelsesmagt den oprindelige bygning samt opførte en stor ny fløj. Efter krigens afslutning fik bygningen status som Ålborg Arresthus. Bygningen er i dag fredet hvilket begrænser mulighederne for ombygning af arresthuset.

Arresthusets oprindelige del udgøres af arrestforvarerboligen, som i dag er inddraget til kontorer, to korte fløje i én etage og de oprindelige gårdtursarealer. Den nye del udgøres af en forlængelse af den oprindelige nordfløj samt en vestfløj, begge i to etager med kælder. Fra vestfløjen er der adgang til de nuværende gårdtursarealer. Mod syd er arresthusområdet isoleret af en høj mur. Kriminalforsorgen i Frihed har siden 1997 haft til huse i den gamle kriminalret som flyttede til andre lokaler.

Arresthuset har i dag plads til 61 indsatte fordelt på tre afdelinger: Nord, stuen vest og 1. vest. Der er 53 enkeltmandsceller og 4 tomandsceller. Foruden de 57 celler har arresthuset en observationscelle og en sikringscelle, to besøgsrum, et motionsrum, et bibliotek, som også benyttes som skolestue og til gudstjenester, et lægeværelse, værksteder og en række kontorer, lagerrum og personalefa-

ciliteter samt køkken. Der er endvidere to toiletter og et baderum pr. afdeling.

Arresthuset oplyste under inspektionen at arresthuset i 1997 fik nye vinduer. Det fremgår samtidig af de oplysninger jeg modtog forud for inspektionen, at vinduerne i den gamle cellefløj i afdeling nord blev udskiftet i 2001. En af de indsatte jeg talte med under inspektionen, oplyste at vinduerne i arresthuset ikke var blevet vasket siden 1997. Ledelsen oplyste på det afsluttende møde at de indsatte selv pudser vinduerne indvendigt, mens det er et problem at få vinduerne vasket udvendigt. De nye vinduer har ikke været vasket siden isætningen i 1997.

Det er ikke acceptabelt at vinduerne ikke kan vaskes. Jeg går derfor ud fra at arresthuset finder en løsning således at vinduerne bliver vasket udvendigt med jævne mellemrum.

2.1. Gangarealer

Enkelte af arresthusets celler er placeret i arresthusets oprindelige del. Denne del af arresthuset har forholdsvis snæver gangplads og begrænset lysindfald. I loftet er opsat lysstofrør. Den nederste del af gangens vægge fremstår i råtværk. Der er synlig rørføring.

Gangarealerne i de nye fløje er forholdsvis brede og rummelige med højt til loftet og godt lysindfald. I loftet er opsat lysstofrør. Langs ydermurene er placeret trappeskakter delvis overdækket med gitter. Gangene har hvide lofter, og den øverste del af væggene er også hvidmalet mens den nederste del er malet i lyse farver. Der er opstillet skabe og enkelte små reoler med et begrænset udvalg af bøger.

Der er toiletter og baderum på alle tre afdelinger. På væggene hænger enkelte indrammede plakater samt opslagstavler med diverse opslag om arresthusets drift, f.eks. plan for rengøring af celler, udlevering af opvaskemiddel, orientering om udskiftning af kølelementer til de indsatte køletasker

og seneste tilsynsrapport fra Fødevareregion Nordjylland. Der hang ikke madplaner.

Området mellem nord- og vestfløjen, af arresthuset benævnt trekanten, rummer kontorer og besøgsrum på 1. sal og hovedindgang, personalerum og fordelingskøkken/rengøringsdepot i stuen. Der er opsat forhæng ved tremmedørene ind til afdelingerne således at besøgende ikke kan se ind på cellegangene.

Gangarealerne trænger flere steder til vedligeholdelse – særligt i vestfløjen hvor loftet og den øverste del af væggene er malet på en håndværksmæssigt ukorrekt måde hvorfor malingen skaller af i store flager.

En stor del af arresthusets gulve, både på gangarealer og i celler, er belagt med asfalt.

Asfaltbelægningen fremtræder uskøn og utidssvarende.

Det fremgår af den vedligeholdelsesplan som jeg modtog forud for inspektionen, at arresthuset i 1995 fremsendte tilbud på pålægning af linoleum på gangarealerne til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Det samlede tilbud lød på 123.319 kr. Arresthuset blev i juni 1995 tildelt en særbevilling på 35.000 kr. til pålægning af linoleum på trekantsområdet og en del af nordfløjen i stuen. Det fremgår af direktoratets brev af 19. februar 2003 til mig at arresthusets ansøgning om særbevilling til (yderligere) gulvbelægning er medtaget på ventelisten over projekter for 2003.

Det fremgår også af vedligeholdelsesplanen at arresthuset i oktober 1999 fik afslag på en ansøgning om en særbevilling på 54.100 kr. til maling af loftet i vestfløjen. Da det ikke var muligt for arresthuset at afholde udgiften selv, har arresthuset i januar 2002 (på ny) anmodet direktoratet om en særbevilling til en totalrenovering af lofter og vægge i vestfløjen. Der er fremsendt to tilbud på henholdsvis 107.700 kr. og 121.300 kr. Denne ansøgning er efter det oplyste fremsendt efter at en medarbejder i ressourcestyringskonto-

ret var på besøg og ved selvsyn konstaterede at der skal en professionel maler til at løse opgaven. Arresthuset havde på tidspunktet for inspektionen ikke hørt noget vedrørende denne ansøgning.

Direktoratet har i brev af 19. februar 2003 oplyst at arresthusets ansøgning om maling af lofterne er optaget på ventelisten over projekter for 2003.

Såfremt de på ventelisten for 2003 optagne projekter ikke gennemføres i 2003, beder jeg direktoratet underrette mig herom.

Såvel på gangene som de øvrige fællesarealer lod rengøringsstandarden mange steder noget tilbage at ønske.

2.2. Cellerne

2.2.1. Almindelige celler

Samtlige celler vender ind mod arresthusets gård.

Der er som nævnt 53 enkeltmandsceller og 4 tomandsceller i arresthuset, fordelt på afdelingerne nord, stuen vest og 1. vest. I forbindelse med inspektionen besigtigede jeg de tre afdelinger, herunder en eller flere celler på hver afdeling efter mit valg. Cellerne 7a, 12, 14, 29, 39, 54 og 55 blev besigtiget (herunder to af tomandscellerne).

Enkeltmandscellerne er ca. 8 m², tomandscellerne 9-10 m². Cellerne forekommer rummelige, bl.a. fordi der er højt til loftet som buer let. Der er et højtstående vindue som giver et godt lysindfald. På ydersiden af vinduet er monteret en skodde i kraftigt råglas. I den ene side af vinduet er der etableret mulighed for udluftning. Der er ikke gardiner i cellerne.

En af de indsatte som jeg talte med under inspektionen, efterlyste gardiner for vinduerne. Det var hans indtryk at dette var et generelt ønske blandt de indsatte. Jeg foreslog den pågældende at han rejste spørgsmålet over for arresthusets ledelse og eventuelt direktoratet. Jeg er ikke bekendt med hvorvidt den pågældende efterfølgende anmodede arresthuset om gardiner.

Det fremgår af husordenen (pkt. 14) at vinduerne i cellerne ikke må dækkes med gardiner, plastic eller lignende. Arresthuset oplyste at der aldrig havde været opsat gardiner i cellerne.

Jeg beder arresthuset om at oplyse om de indsatte kan få opsat gardiner hvis de ønsker det/har et særligt behov for det – f.eks. fordi de (under arbejde i cellerne) generes af dags- eller sollys – eller hvilke andre muligheder de indsatte har for at afhjælpe et sådant problem.

Såfremt den nævnte indsatte – eller andre – efter inspektionen har anmodet om gardiner, beder jeg arresthuset om at oplyse hvilket svar den/de pågældende har fået på anmodningen.

Inventaret i enkeltmandscellerne indbefatter typisk en seng som de fleste steder var hængt op på et træpanel på væggen, et lille sengebord med hylder, et skrivebord og en eller to stole, et skab, en vægreol, en eller to klipselamper og en hængelampe. Enkelte havde en bordventilator da vinduerne i cellerne ikke giver tilstrækkelig mulighed for udluftning om sommeren.

Jeg besøgtigede som nævnt to af tomandscellerne. Cellerne var møbleret med en metal køjeseng, to skabe, to sengebord, to klipselamper, to reoler, et bord og to stole.

I mange af cellerne er en del af inventaret meget gammelt. Mange steder er der således gamle metalsenge på hængsler, beregnet til at slå op om dagen. Møblerne er ramponerede, eventuelt betræk på stolene delvis ødelagt, der er slået splinter af eventuelle træmøbler og skrevet på og ridset i skabslågerne. I en af de besøgtigede celler manglede skabslågen. Mange steder var madrasserne sammenpressede på midten på grund af lang tids brug.

Det fremgår af arresthusets fornyede besvarelse af den spørgeskemaundersøgelse som jeg iværksatte den 12. november 1997, og som jeg ved varslingen af denne inspek-

tion, henset til den tid der er gået siden undersøgelsens iværksættelse, anmodede arresthuset om på ny at besvare, at der mangler nyt inventar i 2/3 af cellerne.

Det fremgår af den vedligeholdelsesplan som jeg modtog forud for inspektionen, at arresthuset i oktober 2001 fremsendte oplysning til direktoratet om hvor mange celler der havde det gamle celleinventar. Det drejede sig om 36 celler der trængte til udskiftning af inventar, herunder udskiftning af stålseng. Det fremgår af direktoratets brev af 19. februar 2003 til mig at arresthusets ansøgning om indkøb af celleinventar til 36 celler er medtaget på ventelisten over projekter for 2003.

Såfremt projektet ikke gennemføres i 2003, beder jeg direktoratet underrette mig herom.

En del af cellerne trænger til vedligeholdelse – bl.a. er vægmalingen mange steder slidt. I flere celler var der støv og snavs på alarmerne. I en af de besøgtigede celler var brandalarmen ødelagt.

Jeg henstiller at arresthuset – såfremt dette ikke allerede er sket – gennemgår samtlige celler for beskadigede brandalarmer og foranlediger at brandalarmerne om nødvendigt udskiftes eller bliver repareret. Jeg beder arresthuset underrette mig herom.

I en af de besøgtigede celler var der hængt et håndklæde over hængelampen for at skabe 'natbelysning'. Det blev under inspektionen tilkendegivet at dette håndklæde ville blive fjernet i overensstemmelse med husordnens pkt. 14.

Jeg går ud fra at håndklædet nu er fjernet.

Som tidligere nævnt er gulvet i mange celler belagt med asfalt hvilket forekommer utidsvarende.

Det fremgår af det ajourførte spørgeske- ma at der er behov for pålægning af linole- um i cellerne.

Det fremgår af arresthusets vedligeholdel- sesplan at direktoratet i marts 2002 bad ar- resthuset om at fremsende to tilbud på på- lægning af linoleum i de celler der har asfalt- belægning (53 celler). Der er fremsendt to til- bud på henholdsvis 146.500 kr. og 154.558 kr. Det fremgår af direktoratets brev af 19. fe- bruar 2003 til mig at arresthusets ansøgning om særbevilling til gulvbelægning er medta- get på ventelisten over projekter for 2003.

Jeg går ud fra at arresthusets ansøgning om særbevilling til gulvbelægning omfat- ter både gulvbelægningen i de 53 celler der har asfaltgulve, og de resterende gangarealer uden linoleum der er nævnt ovenfor under punkt 2.1. Såfremt projek- tet ikke gennemføres i 2003, beder jeg di- rektoratet underrette mig herom.

Radiatoren er placeret bag døren. Alle radi- atorner er forsynet med termostater, og de indsatte kan selv regulere varmen. Ved dø- ren er også en udluftningsskakt. I samtlige celler er der en vask med koldt og varmt vand. I nogle celler er der fliser på væggen over vasken, og et lille spejl. Flere steder stod der en spand under vasken som den indsatte bruger til tøjvask. Der findes ikke vaskema- skiner og tørretumblere til brug for de ind- satte i arresthuset, men de indsatte kan få udleveret vaskepulver til vask i hånden. Se herom nedenfor under pkt. 6.4.

De indsatte vasker selv deres service og bestik i cellen. Opvaskemiddel udleveres af arresthuset.

Der er tv og radio i alle celler. Radioen gi- ver ikke mulighed for afspilning af cd'er el- ler kassettebånd. Tv'et lejes ud til de indsatte for 5 kr. i døgnet. Overskuddet herfra bruges til vedligeholdelse af arresthusets fritidsfaci- liteter.

Det er tilladt at medbringe egen kaffema- skine i cellen, men arresthuset henstiller at

ikke alle indsatte tilslutter denne i stikket i ydervæggen af hensyn til strømforsyningen, da arresthusets elektriske installationer ikke kan bære de mange brugere. Se herom pkt. 6.14 nedenfor.

Jeg beder om at arresthuset – i forbindelse med besvarelsen af min anmodning ne- denfor under pkt. 6.14 – uddyber oplys- ningen om anvendelsen af stikkontakter- ne i ydervæggen samt i denne forbindelse oplyser hvorvidt samtlige indsatte vil kunne tilslutte en kaffemaskine samtidig.

Endvidere er der i hver celle en køletaske som er de indsattes eneste mulighed for at få nedkølet deres købmændsvarer. Køleele- menterne bliver udskiftet to gange om dagen – om sommeren nogle gange tre. Alle køle- elementerne bliver frosset i fælles fryserer og går således på omgang mellem de indsatte. I forbindelse med inspektionen blev mulighe- den for opstilling på gangene af fælles køle- skabe til de indsattes brug drøftet.

Enkelte indsatte havde på tidspunktet for inspektionen (februar måned) kartoner med mælk stående i vinduet. Se vedrørende køle- skabe pkt. 6.4 nedenfor.

2.2.2. Observationscelle

Arresthusets observationscelle er placeret i vestfløjens kælderetage. Observationscellen og sikringscellen befinder sig over for hinan- den, adskilt af og med adgang via en lille mellemgang hvor der er hylde, en vask og et lille separat, åbent rum med wc. I mellem- gangen opbevares bl.a. dyner og tæpper og diverse remedier til sikring af indsatte i sik- ringscellen.

Cellen er ca. 7 m². Der er en briks og et bord med bæk. Der var lagt tæpper frem på briksen. Møblerne er fastboltede. Gulvet er belagt med linoleum. Loftet er hvælvet. Der er et højtsiddende vindue med panserglas og lamper bag glasruder i væggen. Der er end- videre et stort varmeapparat. Det blev oplyst at arresthuset gerne vil af med varmeappa-

ratet som af og til bliver brugt som wc af de indsatte. Arresthuset ville foretrække at der var gulvvarme i cellen. Der er kaldeknop på væggen og ventilation og brandmelder i loftet.

Døren, som åbner indad, er monteret med tre kraftige hængsler som det ville være muligt at kile en snor eller et stykke stof ned over.

Hængslerne kan efter min opfattelse udgøre en (vis) fare derved at de gør det muligt at fastgøre genstande som kan anvendes ved selvmord(sforsøg). I tilslutning til mine bemærkninger herom under inspektionen henstiller jeg til arresthuset at træffe fornødne foranstaltninger til sikring af at hængslerne ikke længere kan anvendes til at fastgøre genstande i.

Jeg beder om underretning om resultatet af min henstilling.

Der er indbygget observationsrude i døren.

Cellen var nogenlunde pænt vedligeholdt. Enkelte steder var tapetet beskadiget. Varmeapparatet så noget medtaget ud.

2.2.3. Sikringscelle

Arresthusets sikringscelle er placeret i vestfløjens kælderetage. Observationscellen og sikringscellen befinder sig som nævnt over for hinanden, adskilt af og med adgang via føromtalte mellemgang. Det blev oplyst at cellen benyttes kortvarigt ca. 8-10 gange om året. Se herom nedenfor under pkt. 3.1.

Cellen er 6-8 m². Gulvet er belagt med linoleum. Loftet er hvælvet. Der er et højtsiddende vindue og lamper bag glastruer i væggen. Der er endvidere et par glastruer gennem hvilke der er udsigt til hylder som er sat ind i væggen på den lille mellemgang mellem observations- og sikringscellen. På tidspunktet for inspektionen lå der remme til sikring af indsatte fuldt synlige på nogle af hylderne. Idet sådan udstilling af sikringsmidler kan virke provokerende på den ind-

satte i cellen, henstillede jeg under inspektionen at udstyret blev fjernet.

| Jeg går ud fra at udstyret er blevet fjernet.

Briksen er placeret midt i rummet. De remme som er monteret på briksen, var fuldt synlige på tidspunktet for inspektionen. Der lå endvidere et tæppe på briksen. Det blev oplyst at der tidligere var en kaldeknop på briksen, men at denne nu er fjernet. Der er konstant opsyn med sikringscelleanbragte. Cellen kan overvåges både fra mellemgangen og fra et tilstødende rum på cellens anden side hvor der i væggen er indsat en rude. Ruden er normalt dækket af en træplade med en lås. Dette rum benyttes også som kaffestue af de indsatte der arbejder i værkstedet. Se pkt. 3.1 og umiddelbart nedenfor om anvendelsen af værkstedet når sikringscellen er i brug.

Der er en kaldeknop på væggen og udluftning i loftet. Cellen opvarmes ved gulvvarme.

| Sikringscellen var pænt vedligeholdt.

Det blev oplyst at arresthusets personale ikke finder placeringen af sikringscellen og observationscellen hensigtsmæssig. Når en af cellerne er i brug, lukkes værkstederne og muligheden for bordtennis bortfalder. Det kan endvidere være både besværligt og risikofyldt at transportere en urolig indsat ned ad arresthusets forholdsvis stejle trapper som har åbne trin og er for smalle til at tre mennesker kan gå ved siden af hinanden. Ledelsen havde et ønske om at en sikringscelle i stedet blev indrettet i det nuværende lægeværelse i stueetagen. Ledelsen oplyste at der mindst to gange havde været uheld på trappen hvor personalet var kommet til skade.

| Jeg er enig med arresthuset i at sikringscellens placering ikke er optimal. Jeg foretager mig dog ikke videre med hensyn til

placeringen af cellen ud over at bemærke at jeg går ud fra at arresthuset og direktoratet ved en eventuel fremtidig større renowing/ombygning af arresthuset vil have en mere hensigtsmæssig placering af sikringscellen med i overvejelserne.

2.3. Øvrige rum mv.

2.3.1. Toiletter

Der er to toiletter på hver afdeling. I forbindelse med inspektionen besigtigede jeg et toilet i afdeling stuen vest og et i afdeling nord. Begge var pænt vedligeholdt og rengjort. Det blev oplyst at toiletterne for nylig var blevet malet af en indsat.

På det ene toilet var der ingen håndvask, men blot en lavt placeret udslagsvask. På det andet var væggen omkring faldstammen beskadiget.

Toiletterne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Der var ikke opsat beholdere med flydende sæbe og papirhåndklæder på toiletterne.

Som jeg tilkendegav under inspektionen, har jeg tidligere i forbindelse med inspektioner anbefalet at almindelig håndsæbe og stofhåndklæder af hygiejniske (og sundhedsmæssige) grunde fjernes og erstattes med henholdsvis flydende sæbe (sæbedispenser) og papirhåndklæder eller en håndklæderulle. Jeg har været og er opmærksom på at nogle indsatte foretrækker almindelig håndsæbe og håndklæder, men af de nævnte grunde mener jeg at arresthuset må henvise disse indsatte til at (medtage og) anvende deres egen sæbe og håndklæde.

Jeg er bekendt med at Direktoratet for Kriminalforsorgen den 26. marts 2003 har udsendt en generel henstilling til samtlige kriminalforsorgens institutioner om at udskifte håndsæbe og håndklæder med henholdsvis flydende håndsæbe og engangshåndklæder eller håndklæderuller. Jeg er endvidere bekendt med at direktoratet som en opfølgning herpå har sendt en skrivelse af 3. juli 2003 til

institutionerne. Det fremgår af denne skrivelse at enkelte institutioner i anledning af direktoratets henstilling har tilkendegivet at de på grund af de udmeldte rådighedsbeløb har vanskeligt ved at efterkomme henstillingen. Direktoratet har efter omstændighederne taget dette til efterretning, men har samtidig understreget at direktoratet lægger vægt på at henstillingen indgår i overvejelser i forbindelse med planlægningen af den fremtidige ressourceanvendelse.

Jeg går på denne baggrund ud fra at Arresthuset i Ålborg har opsat flydende sæbe og papirhåndklæder eller håndklæderuller (eller eventuelt elektriske håndtørre) eller vil gøre det så snart det er økonomisk muligt – også i besøgsrummene.

2.3.2. Baderum

Der er et baderum på hver afdeling. I forbindelse med inspektionen besigtigede jeg et baderum i afdeling 1. vest og et i afdeling nord som begge var pænt vedligeholdt og rengjort. Det blev oplyst at baderummet i afdeling nord var blevet renoveret i 2001.

Jeg besigtigede endvidere et baderum med badekar. Rummet er almindeligvis aflåst og benyttes meget sjældent da karbad kun bevilges hvis der er helbredsmæssige grunde til det. Det blev under inspektionen drøftet hvorvidt der ville kunne opstilles vaskesøjler i rummet. Se herom nedenfor pkt. 6.4.

Badning sker efter aftale med personalet. Aftalen skal træffes inden middag. Der er endvidere mulighed for bad efter motion hvis der træffes aftale herom med personalet.

Bruserne aktiveres ved indkast af en polet i en poletautomat som er opsat uden for rummet. De indsatte badetid styres af et ur som er indstillet på seks minutter. Det er muligt at stoppe og starte uret inde fra baderummet, og de indsatte bestemmer således selv hvor længe de vil opholde sig i badet,

men ikke hvor meget vand de vil bruge. Der udleveres én polet hver dag pr. indsat.

Det blev oplyst at arresthuset har problemer med udsugningen fra baderummene, og at det er et problem man er opmærksom på og forsøger at finde en løsning på. Problemerne skyldes at den føler som starter udsugningen, reagerer på temperaturen i rummet og ikke på luftfugtighed.

Jeg anmoder arresthuset om at oplyse hvad der sker med hensyn til planerne om forbedring af udsugningen fra baderummene.

2.3.3. Motionsrum

Arresthusets motionsrum er placeret i vestfløjens stueetage. Lokalet er udstyret med en ribbe og seks træningsmaskiner. På væggen er opsat spejle og en opslagstavle hvor der bl.a. hang træningsvejledninger. På en hylde stod endvidere, foruden en radio, en mappe med vejledninger. Der er armaturer med lysstofrør indbygget i loftet.

Til orientering kan jeg oplyse at jeg er bekendt med at direktoratet den 26. marts 2003 har udsendt en henstilling til samtlige kriminalforsorgens institutioner om at sikre at der er opsat en skriftlig vejledning i brug af redskaber i institutionernes kondirum.

Motionsrummet er pænt vedligeholdt. Der er filttæppe på gulvet med enkelte brændemærker. Omkring ventilationsanlægget er opsat en kasse som skal forhindre indsmugling. Der var meget koldt i rummet på tidspunktet for inspektionen, og det blev oplyst at der efter de indsatte ønske var skruet helt ned for varmen.

Arresthuset har en fast medarbejder i tidsrummene fra kl. 6 til kl. 14 og kl. 14 til kl. 22 på hverdage. Den medarbejder som har vagten fra kl. 14 til kl. 22, afholder dagligt motion med de indsatte der ønsker det. Derudover har de øvrige medarbejdere mulighed for at flekse ind og dyrke motion med de indsatte.

Motionsrummet kan benyttes af to indsatte ad gangen. Motionsintervallerne er på tre kvarter. Det blev oplyst at rummet ikke altid er booket efter at håndvægtene er blevet fjernet.

Motionsrummet giver mig ikke anledning til bemærkninger.

2.3.4. Bordtennis

Arresthusets bordtennisbord kan opstilles i vestfløjens kælderetage, i den gang som fører ind til værkstedssektionen, og hvor observationscellen og sikringscellen er placeret. Det blev oplyst at sidstnævnte forhold medfører at der ikke er mulighed for at spille bordtennis når en af de to celler er i brug.

2.3.5. Bibliotek/skolestue

Arresthusets bibliotek er placeret på vestfløjens 1. sal. Biblioteket benyttes også som skolestue og til almindelige gudstjenester, mens julegudstjenesten afholdes i et lokale i den gamle arrestforvarerbolig.

Rummet har træloft og linoleumsgulv. Der er et ovalt mødebord og et mindre bord, begge med stole. Bordene er indirekte oplyst af lamper i PH-stil.

Rummet er udstyret med en tavle og diverse nyere kort, et lærred, tv og video og et lille klaver som benyttes ved den månedlige gudstjeneste. Langs væggene er opstillet aflåste skabe med bl.a. videofilm til undervisningsbrug, og reoler med et udvalg af tegneserier og fag- og skønlitteratur, bl.a. et mindre antal bøger på andre sprog end dansk – primært engelsk. Der lå også diverse informationsmateriale om hiv, aids, stoffer mv.

Det blev oplyst at der også er et lille udvalg af bøger ude på afdelingerne, og at der kan bestilles bøger hjem fra kommunens biblioteker. Arresthuset har en biblioteksaftale med Ålborg Kommunes biblioteker. Biblioteket skifter udvalget af bøger hvert tredje kvartal. Specielle ønsker kan bestilles via biblioteket. Der var tilsyneladende intet bogkatalog. Det blev under inspektionen oplyst

at der nogle gange har været boglister eller -kataloger i biblioteket, og ledelsen tilkendegav at ville bede Ålborg Kommunes biblioteker om løbende at levere bogkataloger (såfremt et sådant katalog fortsat foreligger i bogform og ikke kun findes elektronisk).

Der undervises primært i dansk og matematik på 5.-6.-klasses niveau. Enkelte indsatte modtager undervisning i engelsk.

Rummet fremstod velholdt, og indretningen giver mig ikke anledning til bemærkninger.

2.3.6. Gårdtursarealer

Arresthusets gårdtursareal er etableret som en strålegård med 10 gårde som hver måler 9 meter på langs, knap 4 meter i den brede ende og godt 1 meter i den smalle ende som vender ind mod et lille halvrundt vagtværelse hvorfra personalet kan overskue samtlige gårde på én gang. Ved arresthusets mur er opsat to projektører til oplysning af gårdene. Adgangen til gårdene sker gennem en tremedør i den smalle ende. Hver strålegård kan benyttes af to indsatte ad gangen. Især om sommeren afholdes det antal gårdture som der er behov for.

I den brede ende af gårdene er der etableret et lille halvtag og opsat en lampe. Gårdene er i øvrigt overdækket med et kraftigt metalnet og belagt med beton. Murene er pudse og malet gule.

De 10 gårde er meget smalle, mørke og indelukkede. Der er hverken udsmykning eller beplantning. Gårdenes omfang giver ingen mulighed for aktiviteter som boldspil eller lignende, og der er ikke opstillet bænke eller andre møbler.

Strålegårdskonstruktionen forekommer utidssvarende og uhensigtsmæssig.

Der lå frugtaffald, cigaretskod og cigaret-pakker på gårdenes betonbelægning som i øvrigt var revnet flere steder.

Bortset fra dette var gårdene pænt vedligeholdt.

Strålegårdene er placeret i det åbne område mellem arresthusets fløje og ydermur. Området er delt i to dele af en mur. Den del hvor strålegårdene er beliggende, er sikret område. I den anden del af det sikrede område kan 3-4 indsatte have gårdtur uden opsyn efter konkret vurdering. Denne mulighed gives af sikkerhedsmæssige grunde kun til selvmødere og 'orlovsfolk' da arresthuset ikke har personalemæssige ressourcer til at holde området under opsyn.

Det forholdsvis store areal er delvis beplantet med græs. Der står enkelte krukker med små træer og et antal affaldscontainere. Der er bænke. Fra en port i den indre mur er der etableret en nedkørsel til arresthusets værksteder i vestfløjen.

Området var pænt vedligeholdt og bar ikke præg af at blive brugt.

På græsplænen er der mulighed for diverse boldspil, herunder badminton, volleyball, hockey og kroket. Det blev oplyst at området tidligere har været brugt til grillarrangementer for de indsatte om sommeren, men at denne aktivitet er ophørt efter at sammensætningen af arresthusets klientel gennem de senere år har ændret sig.

Gårdarealet på den anden side af den indre mur har en port ud til gaden og bruges til levering af varer mv. Der er adgang til en række lagerrum.

Jeg besøgte endvidere de to tidligere gårdtursarealer, hver på ca. 25 m², som er opført til brug for det oprindelige arresthus. Arealerne anvendes normalt ikke mere, men har dog været benyttet som gårdtursareal for kvindelige indsatte. Arresthuset håber at få mulighed for at overdække arealerne og indrette henholdsvis depot og en skolestue med ovenlys i de to rum.

Jeg henviser til mine bemærkninger om anvendelsen af gårdtursarealerne nedenfor under punkt 3.3.

2.3.7. Værksteder

Arresthuset har seks værksteder af forskellig størrelse som er placeret i vestfløjens kælderetage. I værkstederne er der arbejdsborde som primært benyttes til pakning af diverse artikler, og enkelte maskiner. På tidspunktet for inspektionen blev der bl.a. pakket sandlegetøj og affaldsposer. Der kan være 1-2 indsatte beskæftiget pr. lokale.

Værkstederne og disses indretning giver mig ikke anledning til bemærkninger.

2.3.8. Besøgsrum

Arresthusets to besøgsrum er placeret på 1. sal i trekanten mellem nord- og vestfløjen. I forbindelse med inspektionen besigtigede jeg besøgsrum B som blev etableret i 1997. Besøgsrum A var optaget og blev derfor ikke besigtiget. Det blev oplyst at besøgsrum A er istandsat i 2001, og at rummet er lidt mindre end B.

Besøgsrum B er 12-15 m² og møbleret med et bord, 5-6 stole, en briks med løs ryghynde og et sengebord hvor der stod legetøj fremme. Der er indkøbt to legehuse til besøgsrummene som endnu ikke var stillet frem på tidspunktet for inspektionen. Over bordet hænger en lampe, og der er et par indrammede plakater og en opslagstavle på væggen. Der er endvidere et armatur med lystofrør i loftet. Glasset i armaturet var knust. Gulvet er belagt med linoleum. Der er et højtstående vindue uden gardiner. Vinduet giver ikke mulighed for indkig.

Besøgsrummet er pænt, men har institutionspræg. Det trænger endvidere til at blive malet, og rengøringsstandarden lod noget tilbage at ønske på tidspunktet for inspektionen. Der lå snavs på gulvet, og der stod et overfyldt askebæger på bordet. Rummet bærer i det hele taget præg af at der bliver røget

meget – såvel loftet som hængelampen og ledningen til denne var plettet af nikotin.

Efter besøgsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, skal besøgslokalerne så vidt muligt være indrettet på en sådan måde at der skabes en naturlig og venlig besøgsatmosfære.

Opsætning af gardiner vil sammen med en højnelse af rengøringsstandarden efter min opfattelse give rummet mere præg af hjemlig hygge. Jeg beder arresthuset overveje opsætning af gardiner i rummet (og i det andet besøgsrum). Jeg går ud fra at arresthuset fremover er mere opmærksom på rengøringsstandarden i besøgsrummene.

I tilknytning til besøgsrummet er et badeværelse med toilet, vask og spejl samt installation til en bruser. Bruseren og armaturet manglede imidlertid, og det blev oplyst at det sandsynligvis var blevet stjålet og smuglet ud af arresthuset i en babylift af en besøgende.

Jeg går ud fra at arresthuset har reetableret bademuligheden ved (gen)opsætning af bruser og armatur.

Der var ikke beholdere med flydende sæbe og papirhåndklæder på badeværelset. Se herom ovenfor, pkt. 2.3.1.

Lagner og kondomer opbevares almindeligvis på en åben hylde i sengebordet. På tidspunktet for inspektionen var dette dog ikke tilfældet. I stedet var der kondomer i et skab på gangen uden for besøgsrummet. Kondomerne udleveres af personalet ved henvendelse. Der var ingen lagner i skabet.

Som jeg bemærkede under inspektionen, finder jeg det ønskeligt at kondomer, lagner mv. ikke ligger frit fremme på en hylde, men i stedet anbringes (diskret) i et skab således at kun de der skal bruge disse genstande, konfronteres med dem. Jeg an-

moder om at få oplyst hvad min bemærkning har givet arresthuset anledning til.

Til orientering kan jeg oplyse at direktoratet i forbindelse med min inspektion af Arresthuset i Sønderborg ved brev af 26. marts 2003 har meddelt at direktoratet har besluttet at det vil blive indskærpet over for samtlige kriminalforsorgens institutioner at der i institutionernes besøgslokaler bør være umiddelbar adgang til kondomer.

På gangen uden for besøgsrummet er endvidere fire skabe til opbevaring af genstande som de besøgende ikke må medbringe under besøget.

Der kan aftales ét besøg af en times varighed pr. uge. Derudover er der mulighed for et ekstra besøg af tilsvarende varighed hvis pladsforholdene tillader det.

Besøgsrummene benyttes om formiddagen til forsvarerbesøg og besøg kontrolleret af politiet.

2.3.9. Lægeværelse

Arresthusets lægeværelse er placeret i vestfløjens stueetage. Der kommer en sygeplejerske i arresthuset om formiddagen på alle hverdage. Lægen kommer en gang om ugen.

Lægeværelset er standardmæssigt indrettet. Der er aflåste medicinskabe. De indsattes lægejournaler opbevares i skrivebordsskuffer som på tidspunktet for inspektionen ikke var aflåst.

Rensevæske og vejledning hertil findes kun i lægeværelset, men er placeret således at de indsatte uden at blive observeret kan tage hvad de har brug for, under påskud af at ville veje sig på den vægt som er opstillet i værelset. Arresthuset har tidligere haft hylde med rensesvæske i baderummene, men ordningen fungerede ikke efter hensigten da flaskerne ofte blev saboteret.

Arresthuset har ikke kendskab til hvor stort behovet for rensesvæske er i arresthuset, eller hvor meget væske der afhentes.

Lægeværelset giver mig ikke anledning til bemærkninger. Vedrørende rensesvæskeordningen og opbevaring af lægejournaler henviser jeg til pkt. 4. nedenfor.

2.3.10. Køkkenfaciliteter

Arresthusets køkken er placeret i kælderens. Arresthuset tilbereder selv de indsattes mad. Køkkenet er standardmæssigt indrettet og rummeligt og var på tidspunktet for inspektionen rent og ryddeligt. På væggen hang en madplan for den indeværende måned. I et køleskab stod pålægget og salaten til den kolde aftensmad pakket i individuelle bokse. På nogle af boksene var markeret at der var tale om en særlig diæt. Ost, brød og frugt lå klar til fordeling i boksene umiddelbart inden måltidet. Osten var skåret i skiver som var lagt imellem to stykker pålægspapir.

Anretningen af den kolde mad fremstod hygiejnisk og alligevel indbydende.

Der er opstillet kummefrysere på gangarealet umiddelbart uden for køkkenområdet.

Maden transporteres videre til gangmandskøkkener i vestfløjen ved hjælp af en vareelevatør. Elevatøren afbrydes når der ikke foregår madtransport, for at den ikke skal kunne benyttes til flugtforsøg.

I gangmandskøkkenerne er der fryser og opvaskemaskine. Fryseren benyttes til nedfrysning af fryseelementer til køletaskerne i cellerne. Køkkenerne bruges også som base for rengøringen af fællesarealerne.

Køkkenfaciliteterne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

2.3.11. Personalerum mv.

Arresthusets administration er placeret i den gamle arrestforvarerbolig samt i trekanten mellem nord- og vestfløjens 1. sal. Der er vagtværelser på de enkelte afdelinger og et vagtrum med monitorer ved arresthusets hovedindgang i trekanten på stueplan. Over for denne er et personalerum med møde-

bord og et lille tekøkken. Der afholdes personalemøde kl. 12 hver dag, og referat af møderne findes tilgængeligt for medarbejdere der møder ind efter fridage. I personalerummet er endvidere en opslagstavle til orientering og meddelelser.

I arresthusets kælder er der indrettet diverse personalefaciliteter. Der er endvidere lager og fyrrum mv. samt et kontor som benyttes af regionsværkmesteren.

Disse rum giver mig ikke anledning til bemærkninger.

3. Arbejde, fritid og undervisning

3.1. Arbejde

Det fremgår af arresthusets husorden at den indsatte under opholdet i arresthuset kan tilbydes arbejde ved gennem personalet at rette henvendelse til værkmeesteren. Arbejdet tilbydes enten som celledarbejde eller i arresthusets værksted. Det fremgår af husordenen at eget arbejde kan tillades efter aftale med personalet.

I arresthusets kælder (under vestfløjen) er der indrettet seks arbejdslokaler af forskellig størrelse med samlet plads til ca. 12 indsatte – afhængig af karakteren af det arbejde der skal laves, kan der være 1-2 indsatte beskæftiget pr. lokale. Arresthuset oplyste at det ikke er sikkerhedsmæssigt forsvarligt at flere end 12 indsatte arbejder i kælderen samtidig. Det ville i hvert fald forudsætte at der var en funktionær mere i kælderen under arbejdet. Der er efter det oplyste stort set altid 12 indsatte i værkstedet – i kortere perioder er der kun 6-7 indsatte i kælderen. De indsatte der får tilbud om at arbejde i værkstederne, udvælges af værkmeesteren blandt egnede indsatte under hensyn til hvem der kan arbejde sammen. Det er vigtigt for værkmeesteren at teamet i kælderen fungerer godt sammen. Det er arresthusets erfaring at ikke alle indsatte er vant til at arbejde, og derfor er ikke alle lige egnede til at indgå i værkstedsteamet.

På grund af placeringen af arresthusets sikringscelle er værkstederne lukkede når sikringscellen er i brug. Det sker efter det oplyste 8-10 gange om året og erfaringsmæssigt oftest om eftermiddagen og aftenen. Blandt andet af denne grund fandt arresthuset som nævnt ovenfor under punkt 2.2.3 placeringen af sikringscellen u hensigtsmæssig.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg bl.a. om at modtage kopi af arresthusets sikringscellerapporter for perioden fra den 1. februar 2002 til den 23. januar 2003 – dog maksimalt de seneste 10. Jeg modtog herefter 11 rapporter vedrørende sikringscelleanbringelser der har fundet sted i løbet af en periode på ca. 2 måneder. Rapporterne er gennemgået nedenfor under pkt. 8.1.

Da sikringscellen således umiddelbart ser ud til at anvendes i større omfang end oplyst under inspektionen – og værkstedet derfor må formodes lukket af denne årsag oftere end først antaget – anmoder jeg arresthuset om at oplyse hvor mange sikringscelleanbringelser der i alt er indberettet til Direktoratet for Kriminalforsorgen i de seneste tre år, samt hvor mange gange den har været benyttet i indeværende år (frem til nu).

Der er ikke arbejdsfællesskab i cellerne. Cellerne er ikke store nok til at de indsatte kan sidde to i en enkeltmandscelle under arbejdet. Det meste celledarbejde fylder efter arresthusets opfattelse for meget til at det er praktisk muligt at have fællesskab under celledarbejdet. Hertil kommer at arbejdsfællesskab i cellerne ville forudsætte at de indsatte laver det samme arbejde.

Arresthuset oplyste at der er problemer med at skaffe tilstrækkeligt arbejde til at opfylde de indsattes behov for beskæftigelse, både i værkstedet og i cellerne. Problemet er dog størst for så vidt angår celledarbejde. Problemerne med at skaffe arbejde har været stigende gennem et stykke tid. Det blev fremhævet at flere forhold i arresthuset sætter be-

grænsninger i forhold til hvilket arbejde arresthuset kan påtage sig. Arresthuset kan f.eks. ikke påtage sig arbejde med varer der lugter meget, fylder meget eller har en stor økonomisk værdi. Arresthuset var på tidspunktet for inspektionen hverken tilfreds med arbejdsopgavernes mængde eller arten af disse.

Arbejdsopgaver i arresthuset er primært pakke- og montageopgaver. Arresthuset har desuden fire gangmænd (en på hver af de tre afdelinger og en ekstra 'trekants'-gangmand) og 2-3 øvrige indsatte beskæftiget med vedligeholdelsesopgaver (f.eks. maling og havearbejde). Arresthuset oplyste at ca. 20 indsatte dagligt er beskæftiget uden for cellerne.

Arresthuset oplyste at næsten alle de indsatte der ønsker at arbejde, tilbydes arbejde. Det er meget få der ikke får tilbudt arbejde hvis de ønsker det. I perioder hvor det kniber med at få arbejde nok, får de indsatte der ønsker at arbejde, dagsdusør. Indsatte i arbejde arbejder på akkord. Værkmesteren deler arbejdet således at det svarer til en dagsdusør (ca. 55 kr.). Ifølge arresthuset kan de indsatte således ved en normal arbejdsindsats holde de udmeldte timelønninger. Dette fremgår af arresthusets opdatering af spørgeskemaundersøgelsen. De indsatte der arbejder hurtigere og derfor oplever ikke at have arbejde nok, får ikke tildelt ekstra. Dette skyldes at de indsatte med den nuværende mængde arbejde må dele det arbejde som arresthuset har til rådighed. Af samme grund tilbyder arresthuset ikke arbejde i weekenderne. Ifølge husordenen starter op-tjeningsugen (37 timer fordelt på ugens fem første dage) mandag, og der udbetales arbejdsdusør tirsdag formiddag medmindre mandagen er helligdag.

Arresthuset har en gruppe af indsatte der efter sygemelding fra lægen fast får sygedusør.

Arresthuset er normeret til 1½ værkmeisterstilling. De to ansatte værk mestre deler arbejdet i kælderen. Den resterende halve

stilling går til arbejdet i arresthusets depot og lager. Desuden holder regionsværkmesteren til i arresthuset. Arresthuset er tilfreds med både sine værk mestres og regionsværkmesterens bestræbelser på at skaffe arbejde til arresthuset.

En af de indsatte jeg talte med under inspektionen, klagede over at cellerarbejdet først blev udleveret til de indsatte omkring kl. 11 (på inspektionsdagen kl. 13.20) hvilket betød at han først kunne være færdig med arbejdet om aftenen mellem kl. 20 og kl. 21.

Foranlediget heraf oplyste arresthusets ledelse under den afsluttende samtale at arbejdet ikke kan fordeles til alle indsatte på en gang, og at de indsatte har mulighed for at 'gemme' lidt arbejde til næste dag. Der udleveres arbejde svarende til en dags arbejde (en dagløn). Nogle indsatte laver det hele den dag hvor det bliver udleveret, mens andre gemmer noget af arbejdet til næste dags formiddag så der er arbejde frem til næste udlevering.

Problemet med at skaffe arbejde til de indsatte deler Arresthuset i Ålborg med andre arresthuse.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger herom under pkt. 3.4.

Umiddelbart efter inspektionen modtog jeg en konkret klage fra en indsat i arresthuset over manglende udbetaling af dagsdusør. Den konkrete sag har jeg oversendt til arresthuset i medfør af ombudsmandslovens § 14. Men det fremgår af klagen og arresthusets svar til den indsatte (som jeg har modtaget underretning om) at arresthuset administrerer en karensdagsordning i forbindelse med at en indsat bliver overført til arresthuset.

I forbindelse med min inspektion af Arresthuset i Sønderborg har direktoratet oplyst at direktoratet i brev af 23. januar 2003 har orienteret alle kriminalforsorgens institutioner om at der ikke i straffuldbyrdsloven eller beskæftigelsesbekendtgørelsen er hjemmel til at operere med en karensperiode

i forbindelse med arbejdsvægring. Jeg har i min opfølgingsrapport af 22. april 2003 noteret mig dette.

Det er beklageligt hvis arresthuset har administreret en karensordning i strid med straffuldbyrdsloven og beskæftigelsesbekendtgørelsen, men under henvisning til direktoratets brev af 23. januar 2003 foretager jeg mig ikke mere i den anledning.

3.2. Fritid

Det fremgår af arresthusets husorden at de indsatte i fritiden har mulighed for at benytte arresthusets kondirum eller bordtennisbord, og at ønske herom skal fremsættes over for personalet på afdelingen. Af arresthusets reviderede svar på spørgeskemaundersøgelsen fremgår at der foruden kondirummet og bordtennis kan tilbydes dart og mere almindelige spil som f.eks. ludo og skak. Om sommeren er der tillige mulighed for badminton, volleyball, hockey og kroket på græsplænen i den sikrede gård.

Arresthuset oplyste under inspektionen at der om eftermiddagen er en medarbejder beskæftiget med varetagelsen af de indsattes fritidsaktiviteter. Denne medarbejder laver lister for hvornår hvilke indsatte har mulighed for motion mv. efter de indsattes ønsker herom, og sørger for at hente den/de pågældende når det er hans/deres tur.

De indsatte kan i fritiden på skift benytte kondirummet to og to (indsat på samme afdeling), mens der – efter en sikkerhedsvurdering – kan være to eller fire til bordtennis (ligeledes indsatte på samme afdeling). Indsatte i isolation benytter kondirummet mv. alene. De indsatte råder over kondirummet i ¾ time ad gangen.

De indsatte i arresthusets tre afdelinger har hver 3. hverdag mulighed for at benytte kondirummet. Således har de tre afdelinger på skift 'tid' i kondirummet til bordtennis og dart.

I perioder er der ingen eller næsten ingen af de indsatte der benytter kondirummet, hvilket giver øgede muligheder for dem der ønsker det. Såfremt kondirummet ikke benyttes, tilbydes den ledige plads til indsatte efter behov.

Kondirummet er udstyret med en ribbe og seks træningsmaskiner. Ud over kondirum, bordtennis og dart er der i fritiden mulighed for gårdtur og cellefællesskab efter arbejdstids ophør. De indsatte kan endvidere låne spil af personalet som de kan have i deres celle. Desuden er der på hver afdeling en PlayStation 1 som de indsatte kan låne (dvs. uden vederlag). Arresthuset bestræber sig på at disse PlayStations mest benyttes af indsatte der er isolerede eller af anden grund har meget lidt eller ingen kontakt med andre.

Som det er tilfældet med arbejdskælderen, er det desværre nødvendigt at aflyse muligheden for at spille bordtennis når sikringscellen er i brug idet bordet er opstillet på gangen i kælderen uden for denne celle.

En af de indsatte jeg talte med, gav udtryk for at ét motionsrum til arresthusets 61 indsatte er for lidt. Han efterlyste en udvidelse af den tid hvor motionsrummet kan benyttes hver dag, hvilket ville afhjælpe meget af problemet. Den samme indsatte oplyste at han havde oplevet at skulle vælge mellem at få besøg eller at motionere fordi de to ting faldt sammen og det ikke var muligt at få flyttet motionen til et andet tidspunkt.

Ledelsen oplyste på det afsluttende møde at de indsattes muligheder for aktiviteter i fritiden, herunder benyttelsen af motionsrummet og bordtennisbordet, hænger nøje sammen med personalenormeringen. Ledelsen oplyste at der ikke er tilstrækkeligt personale i arresthuset til en udvidelse af motionstiderne. Se om personalenormeringen under pkt. 6.16.

Ledelsen kunne ikke udelukke at en indsat enkelte gange havde mistet en tid i motionsrummet fordi den pågældende på samme tid havde besøg, men ledelsen var ikke

afvisende over for at forsøge en flytning af en motionstid hvis en indsat skulle være så (u)heldig at et besøg tidsmæssigt overlapper en tid i motionsrummet.

Vedrørende PlayStations kan jeg til orientering for arresthuset oplyse at jeg i forbindelse med min inspektion af andre arresthuse har erfaret at praksis med hensyn til udlevering af PlayStations er forskellig i arresthusene. I forbindelse med min inspektion af Arresthuset i Nykøbing Mors anmodede jeg derfor direktoratet om en udtalelse vedrørende dette forhold. Direktoratet indhentede i den anledning oplysning fra de enkelte arresthuse om deres praksis. Direktoratet meddelte mig herefter blandt andet at der bør følges en ensartet praksis i arresthusene med hensyn til udlevering af egne PlayStations. Direktoratet ville derfor i forbindelse med udmøntningen af en indstilling fra en projektgruppe som direktoratet i sin tid har nedsat, overveje hvilken praksis arresthusene fremover skal følge på dette punkt, og underrette mig om resultatet af disse overvejelser.

Direktoratet orienterede mig ved brev af 18. september 2002 om at der ikke i 2002 ville blive fastsat regler om begrænsning i udlevering af effekter, herunder regler om udlevering af PlayStations til indsatte i arresthusene.

Direktoratet oplyste samtidig at der blandt de tiltag der foreslås iværksat i 2003 til bekæmpelse af narkotika i kriminalforsorgens institutioner, er nævnt en begrænset udlevering af de indsattes egne effekter. Det foreslås at det forbud der gælder mod medbringelse af tv-apparater i arresthuse og Københavns Fængsler, udstrækkes til de lukkede fængsler og udvides til at gælde alle elektriske apparater. Det foreslås samtidig at kriminalforsorgen i stedet stiller et sortiment af elektriske apparater til rådighed for de indsatte i form af en lejeordning som økonomisk kan hvile i sig selv. Direktoratet forventede at der i løbet af efteråret 2002 ville blive taget

stilling til hvilke forslag der skal prioriteres i 2003.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har den 5. marts 2003 orienteret mig om det videre forløb af den generelle sag om udlevering af elektriske apparater i kriminalforsorgens fængsler og arresthuse (mit j.nr. 2001-4088-628 PH). Direktoratet har bl.a. oplyst at sagen på grund af kriminalforsorgens økonomiske situation ikke bliver afsluttet i 2003. Direktoratet har endvidere oplyst at dette betyder at det er op til den enkelte institutions leder at fastsætte retningslinjer for om PlayStation 2 kan tillades i institutionen. Direktoratet har endvidere anført at det er direktoratets vurdering at der ikke er noget til hinder for at fængsler og arresthuse etablerer en lejeordning hvorefter de indsatte kan leje rene udgaver af PlayStation 2.

Jeg har den 13. marts 2003 noteret mig det oplyste over for Direktoratet for Kriminalforsorgen. Jeg har endvidere bedt direktoratet om at underrette mig når der til sin tid er taget stilling til hvad der videre skal ske med forslaget om at udstrække og udvide forbuddet vedrørende elektriske apparater.

Om fritidstilbuddene henviser jeg til mine bemærkninger under pkt. 3.4. nedenfor.

3.3. Fællesskab

Ifølge husordenen har de indsatte mulighed for at have fællesskab i fritiden på hverdage fra kl. 16.00 til kl. 20.00 og i weekender fra kl. 15.00 til kl. 20.00. Der kan maksimalt være to i fællesskab. Cellefællesskabet foregår altid for låst dør. Det er i husordenen udtrykkeligt anført at der ikke er fællesskab i tomandscellen.

Jeg forstår det således at der alene er tale om en fysisk hindring for fællesskabet således at de indsatte i tomandscellen har adgang til fællesskab med en tredje indsat blot dette foregår i dennes enkeltmandscelle. Jeg går ud fra at dette vil blive præciseret ved næste revision af husordenen

således at unødigt forvirring og misforståelser undgås.

Herudover er der som nævnt mulighed for at benytte kondirummet og spille bordtennis og dart. Der er også fællesskab under gårdtur. Såfremt de indsatte ønsker at deltage i gårdtur, skal de ifølge husordenen give besked til personalet ved uddelingen af middagsmaden. Personalet sammensætter herefter holdene til gårdtur. Gårdtur afholdes kl. 12.30 på hverdage og kl. 13.00 i weekenderne. Under punktet 'Dagsorden' er dagens tidspunkter angivet. Det fremgår heraf bl.a. at gårdtur på hverdage foregår kl. 12.30 hvorefter arbejdet genoptages kl. 12.45, efterfulgt af aftensmad kl. 17.00. I weekenden foregår gårdtur kl. 13.00, efterfulgt af aftensmad kl. 17.00. Efter det oplyste afholdes der gårdtur to gange om dagen i sommerhalvåret.

Det kunne umiddelbart se ud til at de indsatte alene har adgang til frisk luft et kvarter hver dag – i hvert fald på hverdage. Hvis dette er tilfældet, er det i strid med straffuldbyrdelseslovens § 43, stk. 3, hvorefter indsatte har ret til mindst én time i fri luft dagligt (medmindre dette vil være uforeneligt med institutionens varetagelse af sikkerhedsmæssige hensyn, eller den indsatte er anbragt i sikringscelle). Jeg går ud fra at de indsatte har gårdtur i overensstemmelse med bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 43, stk. 3, og beder om arresthusets bemærkninger til det som jeg her har anført.

Gårdtur foregår som nævnt ovenfor under pkt. 2.3.6 i arresthusets 10 strålegårde og for så vidt angår selvmødere og indsatte med orlovsordning på græsplænen i den sikrede gård. Alle strålegårdene kan overvåges fra vagtrummet der er placeret i midten af halvcirklen. På græsplænen foregår gårdtur uden opsyn. Arresthuset oplyste at gårdtur på grund af strålegårdenes ringe størrelse

foregår to og to. Pladsforholdene i strålegårdene udelukker boldspil.

Arresthuset oplyste under inspektionen at en udvidet anvendelse af græsplænen ville forudsætte øget personale i arresthuset idet der så skal være to funktionærer beskæftiget med overvågning (en i vagtrummet til strålegårdene og en på græsplænen).

Som tidligere nævnt (ovenfor under pkt. 2.3.6) er strålegårdene efter min opfattelse utidssvarende og uhensigtsmæssige.

Som det fremgår af indledningen, besøgte ombudsmanden Arresthuset i Ålborg den 8. november 1974. Bemærkningerne fra den gang er gengivet i beretningen for 1974 på s. 275-277. Vedrørende gårdtursforholdene er der på s. 276 anført følgende:

'Det må forekomme utilfredsstillende, at der – bortset fra hæftedømte – ikke er andre gårdtursmuligheder end de ikke særlig store afsnit i strålegårdsarrangementet, der efter det oplyste også må benyttes over for indsatte, der i øvrigt har mulighed for fællesskab. Under henvisning hertil og til arresthusets størrelse finder jeg at burde henstille til direktoratets overvejelse, om der måtte kunne findes udvej for – eventuelt ved at slå nogle af afsnittene i strålegårdene sammen til et større afsnit – at tilvejebringe mere tilfredsstillende gårdtursforhold for de indsatte, der har adgang til fællesskab.'

I skrivelse af 17. maj 1976 oplyste direktoratet følgende vedrørende gårdtursforholdene (gengivet i beretningen for 1975, s. 52):

'Direktoratet er enig i, at det ville være hensigtsmæssigt at reducere antallet af strålegårde ved sammenlægning således, at det tilbageværende antal hver fik et større areal. Imidlertid vil et mindre antal strålegårde medføre, at der med det nuværende belæg må holdes op til 8 gårdture 2 gange om dagen. Dette ville kunne gennemføres, hvis arresthusets kapacitet nedsattes, eller hvis personalets antal øgedes. Ingen af delene ser direktoratet nogen mulighed for for tiden.

Gårdtur for hæfteafsonere og for fængselsafsonere, der i øvrigt afsoner i fællesskab, afvikles på en åben plads uden for strålegårdene.'

I skrivelse af 16. august 1976 meddelte ombudsmanden direktoratet at han havde taget det oplyste vedrørende gårdtursforholdene til efterretning.

Som jeg oplyste under inspektionen, ville det efter min opfattelse øge stjernegårdenes anvendelighed hvis hver anden væg blev revet ned således at gårdenes antal reduceredes til fem og arealet af den enkelte gård blev fordoblet. Også anvendelsen af græsplænen i den sikrede gård bør efter min opfattelse øges så i hvert fald afsonere får mulighed for at have fællesskab under gårdtur, og så denne mulighed ikke alene tilkommer selvmødere og indsatte med orlovsordning (således som det fremgår af det ovenfor citerede at det også var tilfældet i 1976). Stjernegårdene bør efter min opfattelse – i hvert fald i deres nuværende udformning – alene anvendes til indsatte der er isolerede eller af andre grunde ikke har adgang til fællesskab. Jeg er opmærksom på at sikkerheds- og ordensmæssige hensyn, personalenormering, økonomiske forhold samt fredningsbestemmelser kan begrænse mulighederne for at ændre anvendelsen af stjernegårdene og græsplænen, men gårdtursforholdene, som de forefindes og anvendes i dag, er efter min opfattelse hverken tidsvarende eller acceptable for indsatte med adgang til fællesskab.

Jeg henstiller på den baggrund til arresthuset og direktoratet at undersøge mulighederne for en ændring af strålegårdenes indretning samt til arresthuset at søge græsplænen benyttet til afholdelse af gårdtur i videre omfang end oplyst under inspektionen således at de indsatte adgang til fællesskab under gårdtur gøres (mere) tidssvarende (og i bedre overensstemmelse med det nedenfor citerede).

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger nedenfor under punkt 3.4.

Jeg beder om underretning om hvad mine henstillinger giver anledning til.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har den 16. juli 2002 udsendt nye regler mv. (bekendtgørelse nr. 573 af 5. juli 2002 og vejledning nr. 71 af 5. juli 2002) om de indsatte adgang til fællesskab med andre indsatte i kriminalforsorgens institutioner. Bekendtgørelsen, der trådte i kraft den 1. august 2002, indeholder blandt andet et nyt kapitel om fællesskab i arresthusene. Af direktoratets udsendelsesskrivelse af 16. juli 2002 vedrørende fællesskab i arresthusene fremgår blandt andet følgende:

'Strafudståelsen må ikke medføre yderligere begrænsninger i den dømtes tilværelse, end hvad der er nødvendigt for at fuldbyrde straffen, jf. også straf fuldbyrdelseslovens § 4. Endvidere indebærer normaliseringsprincippet bl.a., at forholdene i fængsler og arresthuse skal indrettes, så de så vidt muligt svarer til forholdene udenfor. Dette princip taler for, at de indsatte har adgang til fællesskab i videst muligt omfang.

Hertil kommer, at Folketingets Ombudsmand i forbindelse med sin inspektionsvirksomhed har rejst spørgsmålet herom. Endvidere har Europarådets Torturkomité påpeget vigtigheden af, at alle indsatte, herunder varetægtsarrestanter, har mulighed for at tilbringe en rimelig del af dagen udenfor cellerne beskæftiget med fornuftige aktiviteter af varierende karakter (fællesskabsaktiviteter, uddannelse, sport og meningsfyldt erhvervsfagligt arbejde).

Reglerne er således udfærdiget på baggrund af en afvejning af dels hensynet til at give indsatte adgang til fællesskab i videst muligt omfang, dels hensynet til orden og sikkerhed samt de bygningsmæssige forhold, som i mange arresthuse f.eks. indebærer, at der ikke er egentlige fællesskabsrum. Hertil kommer de særlige sikkerhedsmæssige problemer som følger af, at visse arrest-

huses størrelse og bygningsmæssige forhold er således, at muligheden for akut tilkald af ekstra personale i forbindelse med f.eks. uro blandt de indsatte, der har fællesskab, er begrænset.

Udgangspunktet er, at der i det omfang, der er bygningsmæssige muligheder herfor, skal indrettes fællesskabsrum m.v. i arresthuset, og at de indsatte i givet fald kan få adgang hertil i det omfang, det under hensyn til forholdene i den enkelte institution skønnes ordens- og sikkerhedsmæssigt forsvarligt. Hvis der ikke er adgang til fællesskab i fællesskabsrum m.v., skal der være adgang til styret cellefællesskab. Ved styret cellefællesskab forstås, at det er institutionen, som konkret afgør mellem hvilke indsatte, der kan være cellefællesskab.

De regler om gennemførelsen af de indsattes adgang til fællesskab med andre indsatte, som arresthuset skal fastsætte i medfør af bekendtgørelsens § 2 og §§ 16-17 skal indsendes til direktoratet med henblik på godkendelse. Hvis arresthuset efterfølgende fastsætter nye regler, skal disse ligeledes indsendes til direktoratet med henblik på godkendelse.

Baggrunden for bestemmelsen om, at de lokale retningslinjer skal indsendes til direktoratet med henblik på godkendelse, er, at direktoratet ønsker at følge dette område meget nøje. Det er således hensigten, at en sådan godkendelsesprocedure skal medvirke til at sikre, at der under hensyntagen til de ordens- og sikkerhedsmæssige forhold i videst muligt omfang etableres fællesskab, og at der ikke eksisterer ubegrundede forskelle i arresthusenes regimer for fællesskab.'

Direktoratet har i en anden sag orienteret mig om at direktoratet samlet vil gennemgå alle arresthuses retningslinjer for fællesskab i lyset af de nye regler om fællesskab i arresthusene. Direktoratet har desuden oplyst at arresthusenes retningslinjer for fællesskab endvidere vil skulle sammenholdes med henblik på at der ikke eksisterer ubegrundede forskelle i arresthusenes regimer for fæl-

lesskab. Direktoratet har senest den 9. september 2003 orienteret mig om sagens status. Direktoratet har oplyst at direktoratet vil underrette mig om sagens status igen i begyndelsen af november 2003.

Arresthuset i Ålborg oplyste at arresthuset havde indberettet arresthusets retningslinjer for fællesskab til direktoratet, men at direktoratet endnu ikke havde svaret.

Jeg beder direktoratet om at underrette mig om direktoratets godkendelse af Arresthuset i Ålborgs retningslinjer for fællesskab når direktoratet har foretaget den samlede gennemgang af alle arresthusenes retningslinjer for fællesskab. Jeg beder endvidere om kopi af de endelige retningslinjer for Arresthuset i Ålborg.

Om mulighederne for fællesskab henviser jeg i øvrigt til mine bemærkninger under pkt. 3.4 nedenfor.

3.4. Sammenfatning vedrørende arbejde, fritid og fællesskab

Under den afsluttende samtale med ledelsen gjorde jeg opmærksom på at arresthusets to hovedproblemer efter min opfattelse er beskæftigelsessituationen (og den heraf afledede mangel på fællesskab blandt de indsatte, herunder at de indsatte (som udgangspunkt) ikke har arbejdsfællesskab i cellerne), og indretningen og udnyttelsen af gårdtursarealerne. Jeg anførte at arresthuset burde overveje som kompensation for den manglende beskæftigelse mv. på anden måde at udvide fællesskabsmulighederne. Ledelsen oplyste hertil bl.a. at en udvidelse af fællesskabsmulighederne (og aktiviteter i det hele taget) efter ledelsens opfattelse forudsatte en øget personalenormering i arresthuset. Jeg henviser i øvrigt til punkt 6.16 vedrørende personalenormering.

Jeg har noteret mig at arresthuset prioriterer det at skaffe arbejde til de indsatte højt, og jeg går ud fra at arresthuset også frem-

over vil tilstræbe at de indsatte som måtte ønske det, får tilbudt beskæftigelse.

Jeg har desuden noteret mig arresthusets bemærkninger om sikkerheds- og personalemæssige forhold mv. der kan vanskeliggøre en eventuel udvidelse af arbejdsmuligheder og øvrige aktiviteter i det hele taget.

Jeg er imidlertid af den opfattelse at det (generelt) er vigtigt – særligt i perioder hvor man ikke kan tilbyde de indsatte beskæftigelse – at kompensere for den manglende beskæftigelse og de heraf afledede manglende muligheder for arbejdsfællesskab. Jeg henviser desuden til at de indsatte som ikke kan beskæftiges på værkstederne, er låst inde i cellerne i lange perioder af dagen.

Jeg henstiller derfor til arresthuset at overveje hvilke muligheder der er for at kompensere herfor – især i de perioder hvor arresthuset ikke kan tilbyde de indsatte nogen form for beskæftigelse. Jeg henviser herved til muligheden for øget fællesskab – f.eks. cellefællesskab i løbet af dagen – og udvidelse af tidspunkterne for benyttelse af fritidsaktiviteterne.

Jeg beder om at få oplysning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Jeg går ud fra at arresthuset altid (efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde) udnytter mulighederne for at benytte alle arbejdspladserne på værkstederne.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger ovenfor under pkt. 3.3 vedrørende gårdtursmulighederne.

3.5. Undervisning

Arresthuset er efter det oplyste tildelt 650 undervisningstimer om året svarende til $\frac{3}{4}$ lærerstilling. Undervisningen har indtil udgangen af 2002 været varetaget af en lærer fra Statsfængslet på Kragsskovhede. Pr. 1. januar 2003 har arresthuset fået en ny lærer der er ansat af kommunen i en kombinationsstilling, og som ud over timerne i arresthuset har timer på en folkeskole. På tids-

punktet for inspektionen kom læreren i arresthuset to gange om ugen.

Alle undervisningstimerne har været udnyttet fuldt ud i de senere år. Arresthuset oplyste at ikke alle indsatte der ønsker at deltage i undervisningen, har mulighed herfor idet arresthuset ikke har et tilstrækkeligt antal timer. Arresthuset oplyste at have korresponderet med direktoratet om behovet for flere undervisningstimer i arresthuset og får måske flere timer tildelt i 2004.

Jeg beder direktoratet oplyse hvad der sker/er sket på baggrund af den nævnte korrespondance mellem arresthuset og direktoratet. Jeg bemærker at jeg ikke har set den omtalte korrespondance.

Der er mulighed for at 13-14 indsatte ad gangen kan deltage i undervisningen. Al undervisning foregår som enkeltmandsundervisning. Der undervises ikke alene i elementære læse-, skrive- og regnefærdigheder, men også f.eks. i samfundsfag. Enkelte indsatte modtager undervisning i engelsk.

Tilbuddet om undervisning er åbent for alle indsatte. De indsatte orienteres om tilbuddet ved indsættelsessamtalen ligesom tilbuddet fremgår af husordenen hvoraf det fremgår at undervisningen hovedsagelig foregår inden for normal arbejdstid. Det er under emnet undervisning også oplyst at de indsatte kan henvende sig til personalet hvis de har ønsker om at deltage i undervisningen, og at arresthusets lærer eventuelt kan være behjælpelig med yderligere muligheder for uddannelse i kriminalforsorgen.

Af arresthusets (ajourførte) besvarelse af den spørgeskemaundersøgelse som ombudsmanden iværksatte i 1997 vedrørende forholdene i alle arresthuse, fremgår det at arresthuset har ønske om en pc til undervisningsbrug. Dette ønske blev også fremsat under inspektionen. Arresthuset vil gerne have to pc'er til opstilling i undervisningslokalet (antallet er begrænset af skolestuens størrelse).

Jeg er fra en opfølgingsinspektion som jeg foretog af Arresthuset i Næstved den 24. september 2002, bekendt med at direktoratet i januar/februar 2002 iværksatte en evaluering af undervisningen i samtlige arresthuse. De væsentligste punkter i evalueringen var undersøgelse af undervisningstilbud, undervisningslokale(r), undervisningsmaterialer, forholdet mellem arbejde og undervisning, aflønning af indsatte der deltager i undervisning, og indkøb af undervisningsmaterialer.

Jeg beder om at blive underrettet om resultatet af denne evaluering for så vidt angår Arresthuset i Ålborg.

Jeg kan oplyse at et antal brugte pc'er er givet til Direktoratet for Kriminalforsorgen til brug i kriminalforsorgens institutioner. Direktoratet er gjort opmærksom på at Arresthuset i Ålborg er blevet lovet/er interesseret i at modtage to/et antal pc'er.

Jeg beder arresthuset om at oplyse hvilke undervisningsmuligheder isolerede indsatte og udlændinge har i arresthuset.

...

8. Gennemgang af rapporter

Ved starten af inspektionen bad jeg om at modtage kopi af arresthusets rapporter mv. for perioden fra den 1. februar 2002 til den 23. januar 2003 vedrørende anbringelse i sikringscelle, anbringelse i observationscelle, disciplinærsager hvori der har været afholdt forhør, og disciplinærsager som er behandlet efter disciplinærbekendtgørelsens § 6 – dog maksimalt de seneste 10 sager inden for hver kategori.

Jeg modtog herefter 11 rapporter om anbringelse i sikringscelle, 10 rapporter om anbringelse i observationscelle (hvoraf to rapporter vedrører den samme person den samme dag), 10 udskrifter af forhørsprotokollen og 10 sager behandlet efter disciplinærstrafbekendtgørelsens § 6 (bødeforlægssager).

Ved min gennemgang af det modtagne materiale er jeg ikke gået ind i en nærmere vurdering af baggrunden for de beslutninger der er truffet. Jeg har navnlig haft opmærksomheden henledt på om proceduren i forhold til de dagældende regler er blevet fulgt. Jeg har også været opmærksom på spørgsmålet om overholdelse af reglerne om notatpligt.

...

9. Opfølgning

Jeg beder arresthuset om at sende de udtalelser mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

10. Underretning

Denne rapport sendes til arresthuset, Politimesteren i Ålborg, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

Ombudsmanden modtog herefter en udtalelse af 24. februar 2004 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder en udtalelse af 23. december 2003 med bilag fra arresthuset. Direktoratet gengav og kommenterede i direktoratets udtalelse det som arresthuset havde anført. I en opfølgingsrapport af 26. april 2004 anførte inspektionschefen herefter følgende:

"...

Ad punkt 2.1. Gangarealer

Direktoratet oplyste i brev af 19. februar 2003 at en ansøgning fra arresthuset om maling af lofter (og vægge) i vestfløjen og om særbevilling til (yderligere) gulvbelægning var optaget på ventelisten over projekter for 2003. Såfremt de på ventelisten for 2003 optagne projekter ikke blev gennemført i 2003, bad jeg direktoratet underrette mig herom.

Direktoratet har anført at arresthuset i november 2003 fik en særbevilling på 110.000 kr. til maling af lofter og vægge i vestfløjen. Arresthusets ansøgning om særbevilling på 146.500 kr. til pålægning af linoleum vil indgå i direktoratets prioritering af de vedligeholdelsesprojekter som søges iværksat af direktoratet i perioden 2004-2007.

Direktoratet har yderligere bemærket at den nye flerårsaftale for kriminalforsorgen for perioden 2004-2007 indeholder en række nye initiativer, og at der i forlængelse af flerårsaftalen skal udarbejdes en udmøntningsplan for disse initiativer. Dette arbejde forventes færdiggjort i løbet af marts 2004. Direktoratet vil først herefter have et overblik over hvilke økonomiske midler der vil være til rådighed til vedligeholdelse af kriminalforsorgens bygningsmasse.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.2.1. Almindelige celler

Jeg bad arresthuset om at oplyse om de indsatte kan få opsat gardiner hvis de ønsker det/har et særligt behov for det – f.eks. fordi de (under arbejde i cellerne) generes af dags- eller sollys – eller hvilke andre muligheder de indsatte har for at afhjælpe et sådant problem.

Såfremt den indsatte som under inspektionen havde efterlyst gardiner – eller andre – efter inspektionen havde anmodet om gardiner, bad jeg arresthuset om at oplyse hvilket svar den/de pågældende havde fået på anmodningen.

Arresthuset har oplyst at de indsatte godt kan få gardiner i cellerne. Arresthuset finder det endvidere rimeligt at der ophænges gardiner, men arresthuset mener ikke at husets økonomiske situation gør dette muligt. En indsat har bedt om at få ophængt gardiner. Arresthuset har svaret at det har arresthuset ikke økonomi til for øjeblikket.

Arresthuset har desuden telefonisk over for direktoratet oplyst at arresthuset løbende vil vurdere de økonomiske muligheder for

at opsætte gardiner, og har endvidere peget på at der kun har været en enkelt forespørgsel herom.

Arresthuset har endelig telefonisk vedrørende baggrunden for at der ikke er givet tilfælde hvor der er fremsat anmodning herom, oplyst at afslaget er givet idet man ellers måtte forudse at samtlige indsatte ville anmode om at få ophængt gardiner. Arresthuset har videre oplyst at den indsatte der fremsatte anmodningen, ikke længere opholder sig i arresthuset.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har supplerende oplyst at indkøb af gardiner som udgangspunkt skal afholdes af arresthusets egen bevilling. Direktoratet har videre henledt arresthusets opmærksomhed på at gardiner skal være imprægneret mod brand.

Jeg har noteret mig det oplyste og går ud fra at opsætning af gardiner indgår i arresthusets overvejelser om ressourceanvendelsen. Jeg går ud fra at arresthuset eventuelt i den forbindelse vil overveje opsætning af gardiner i etaper, f.eks. en fløj ad gangen, hvis det ikke er økonomisk muligt at opsætte gardiner i hele arresthuset på én gang.

Det fremgår af den vedligeholdelsesplan som jeg modtog forud for inspektionen, at arresthuset i oktober 2001 fremsendte oplysning til direktoratet om hvor mange celler der havde det gamle celleinventar. Det drejede sig om 36 celler der trængte til udskiftning af inventar, herunder udskiftning af stålseng. Det fremgår af direktoratets brev af 19. februar 2003 til mig at arresthusets ansøgning om indkøb af celleinventar til 36 celler var medtaget på ventelisten over projekter for 2003. Såfremt projektet ikke blev gennemført i 2003, bad jeg direktoratet underrette mig herom.

Direktoratet har oplyst at arresthuset i 2003 har fået en bevilling på 303.700 kr. til

celleinventar til 30 celler. Indkøb af nyt celleinventar til de resterende seks celler vil skulle indgå i arresthusets fremtidige plan for vedligeholdelse.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg beder arresthuset om at oplyse mig om planerne med hensyn til udskiftning af celleinventar til de resterende seks celler.

Jeg henstillede at arresthuset – såfremt dette ikke allerede var sket – gennemgik samtlige celler for beskadigede brandalarmer og foranledigede at brandalarmerne om nødvendigt blev udskiftet eller repareret. Jeg bad arresthuset underrette mig herom.

Arresthuset har oplyst at Siemens har gennemgået samtlige brandmeldere. Der er herefter udskiftet dæksler og fastgjort brandmeldere således at alt nu er optimalt.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Jeg gik ud fra at arresthusets ansøgning om særbevilling til gulvbelægning, der var optaget på ventelisten for 2003, omfattede både gulvbelægningen i de 53 celler der har asfaltgulve, og de resterende gangarealer uden linoleum der var nævnt i rapporten under punkt 2.1. Såfremt projektet ikke blev gennemført i 2003, bad jeg direktoratet underrette mig herom.

Direktoratet har henvist til det ovenfor under pkt. 2.1. oplyste. Som anført dette sted vil arresthusets ansøgning om særbevilling til pålægning af linoleum indgå i direktoratets prioritering af vedligeholdelsesprojekter for perioden 2004-2007.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Det er tilladt de indsatte at medbringe egen kaffemaskine i cellen, men arresthuset henstiller til at ikke alle indsatte tilslutter denne i stikket i ydervæggen af hensyn til strømforsyningen da arresthusets elektriske installa-

tioner ikke kan bære de mange brugere. Jeg bad om at arresthuset – i forbindelse med besvarelsen af min anmodning nedenfor under pkt. 6.14 – uddybde oplysningen om anvendelsen af stikkontakterne i ydervæggen samt i denne forbindelse oplyste hvorvidt samtlige indsatte vil kunne tilslutte en kaffemaskine samtidig.

Arresthuset har oplyst at der er for få grupper til stikkontakterne i ydervæggen, og at det er grunden til at alle indsatte på en afdeling ikke samtidig kan tilslutte kaffemaskine og tv. Den renovering af elforsyningen som arresthuset fik foretaget i 2001, omfattede kun klemmekassen på gangen og strømforsyning til loftslampen. Såfremt der opsættes flere grupper til ydervæggen, vil dette forbedre mulighederne for at anvende flere elapparater samtidig.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har i øvrigt henvist til direktoratets bemærkninger nedenfor under pkt. 6.14.

Jeg har noteret mig det oplyste og henviser ligeledes til pkt. 6.14.

Ad punkt 2.2.2. Observationscelle

Døren til observationscellen, som åbner indad, er monteret med tre kraftige hængsler som det ville være muligt at kile en snor eller et stykke stof ned over. Jeg udtalte at hængslerne efter min opfattelse kan udgøre en (vis) fare derved at de gør det muligt at fastgøre genstande som kan anvendes ved selvmord(sforsøg). I tilslutning til mine bemærkninger herom under inspektionen henstillede jeg til arresthuset at træffe fornødne foranstaltninger til sikring af at hængslerne ikke længere kan anvendes til at fastgøre genstande i. Jeg bad om underretning om resultatet af min henstilling.

Arresthuset har telefonisk den 11. februar 2004 til direktoratet oplyst at arresthusets tømrer har set på sagen og vurderet at det ikke er muligt at udbedre problemet med de eksisterende hængsler. Arresthuset vil derfor snarest indhente tilbud på en ny dør.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder arresthuset om at underrette mig når problemet er løst.

Ad punkt 2.3.2. Baderum

Det blev oplyst at arresthuset har problemer med udsugningen fra baderummene, og at det er et problem man har opmærksomhed på og forsøger at finde en løsning på. Problemerne skyldes at den føler som starter udsugningen, reagerer på temperaturen i rummet og ikke på luftfugtighed.

Jeg anmodede arresthuset om at oplyse hvad der skete med hensyn til planerne om forbedring af udsugningen fra baderummene.

Arresthuset har oplyst at arresthuset arbejder på renovering af det sidste badeværelse på 1. vest. I den forbindelse vil der blive etableret fugtstyret udsugning fra dette badeværelse. Der er i dag mekanisk udsugning, men den er ikke tilstrækkelig.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Med den bemærkning at jeg forstår det oplyste sådan at der herefter vil være fugtstyret udsugning på alle badeværelserne, har jeg noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.3.8. Besøgsrum

Jeg bad arresthuset overveje opsætning af gardiner i rummet (og i det andet besøgsrum).

Arresthuset har den 11. februar 2004 telefonisk over for direktoratet oplyst at der er bestilt gardiner til opsætning i besøgsrummene. Direktoratet har henholdt sig til det af arresthuset oplyste og har oplyst at direktoratet har henledt arresthusets opmærksomhed på at gardiner skal være imprægneret mod brand.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henviste til mine bemærkninger under inspektionen om at jeg finder det ønskeligt at kondomer, lagner mv. ikke ligger frit

fremme på en hylde, men i stedet anbringes (diskret) i et skab således at kun de der skal bruge disse genstande, konfronteres med dem. Jeg anmodede om at få oplyst hvad min bemærkning havde givet arresthuset anledning til.

Arresthuset har telefonisk den 11. februar 2004 over for direktoratet oplyst at der nu er bestilt et skab til formålet. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.1. Arbejde

På grund af placeringen af arresthusets sikringscelle er værkstederne lukkede når sikringscellen er i brug. Det sker efter det oplyste under inspektionen 8-10 gange om året og erfaringsmæssigt oftest om eftermiddagen og aftenen. Blandt andet af denne grund fandt arresthuset som nævnt ovenfor under punkt 2.2.3 placeringen af sikringscellen uhensigtsmæssig.

I forbindelse med inspektionen modtog jeg 11 rapporter vedrørende sikringscelleanbringelser der havde fundet sted i løbet af en periode på ca. 2 måneder, jf. pkt. 8.1. Da sikringscellen således umiddelbart ser ud til at anvendes i større omfang end oplyst under inspektionen – og værksteder derfor må formodes lukket af denne årsag oftere end først antaget – anmodede jeg arresthuset om at oplyse hvor mange sikringscelleanbringelser der i alt var indberettet til Direktoratet for Kriminalforsorgen i de seneste tre år, samt hvor mange gange sikringscellen havde været benyttet i 2003 (frem til afgivelsen af rapporten).

Arresthuset har oplyst at antallet af sikringscelleanbringelser der er indberettet til direktoratet, er som følger:

2000: 14 anbringelser

2001: 9 anbringelser

2002: 39 anbringelser

2003: 17 anbringelser indtil den 5. december 2003.

Vedrørende det højere antal sikringscelle-

anbringelser i 2002 har arresthuset telefonisk den 11. februar 2004 over for direktoratet oplyst at arresthuset har undersøgt om stigningen kunne henføres til konkrete omstændigheder. Arresthuset har således bl.a. overvejet om stigningen eksempelvis skyldtes en særlig sammensætning af klientellet det pågældende år eller en ændret personalesammensætning. Der har imidlertid ikke kunnet konstateres sådanne konkrete omstændigheder, og det må på denne baggrund antages at det højere antal anbringelser i 2002 er en tilfældighed.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg går ud fra at arresthuset og direktoratet løbende følger udviklingen i antallet af (observations- og) sikringscelleanbringelser, og at antallet indgår i overvejelser om flytning af sikringscellen, jf. inspektionsrapportens pkt. 2.2.3.

Ad punkt 3.3. Fællesskab

Under punktet 'Dagsorden' i husordenen hvor tidspunkterne for gårdtur er angivet, fremgår det bl.a. at gårdtur på hverdage foregår kl. 12.30 hvorefter arbejdet genoptages kl. 12.45, efterfulgt af aftensmad kl. 17.00. I weekenden foregår gårdtur kl. 13.00, efterfulgt af aftensmad kl. 17.00. Efter det oplyste under inspektionen afholdes der gårdtur to gange om dagen i sommerhalvåret.

Jeg udtalte at det umiddelbart kunne se ud til at de indsatte alene har adgang til frisk luft et kvarter hver dag, i hvert fald på hverdage, og at det i givet fald er i strid med straf fuldbyrdelseslovens § 43, stk. 3, hvorefter indsatte har ret til mindst én time i fri luft dagligt (medmindre dette vil være uforeneligt med institutionens varetagelse af sikkerhedsmæssige hensyn, eller den indsatte er anbragt i sikringscelle). Jeg gik dog ud fra at de indsatte har gårdtur i overensstemmelse med bestemmelsen i straf fuldbyrdelseslovens § 43, stk. 3, og bad om arresthusets bemærkninger til det som jeg havde anført.

Arresthuset har oplyst at alle indsatte har gårdtur af en times varighed. Når dagsordenen er skrevet som den er, skyldes det at arresthuset undgår at lukke indsatte til gårdtur og indsatte til arbejds-kælderens ud på samme tid. Såfremt indsatte fra arbejds-kælderens ønsker gårdtur, kommer de først på arbejde når gårdturen er slut. Arresthuset har endvidere anført at såfremt husordenen kan misforstås, vil man drage omsorg for at den bliver rettet.

Direktoratet har oplyst at direktoratet vil anmode arresthuset om at rette husordenen således at den ikke kan misforstås på dette punkt.

Jeg har noteret mig det oplyste og går ud fra at husordenen er blevet eller vil blive ændret i overensstemmelse hermed.

Arresthuset oplyste at gårdtur på grund af strålegårdenes ringe størrelse foregår to og to. Pladsforholdene i strålegårdene udelukker boldspil.

Under inspektionen tilkendegav jeg at det efter min opfattelse ville øge stjernegårdenes anvendelighed hvis hver anden væg blev revet ned således at gårdenes antal reduceredes til fem og arealet af den enkelte gård blev fordoblet. Også anvendelsen af græsplænen i den sikrede gård burde efter min opfattelse øges så i hvert fald afsonere får mulighed for at have fællesskab under gårdtur, og denne mulighed ikke alene tilkommer selvmødere og indsatte med orlovsordning (som det også var tilfældet ved ombudsmandens inspektion i 1976). Stjernegårdene burde efter min opfattelse – i hvert fald i deres nuværende udformning – alene anvendes til indsatte der er isolerede eller af andre grunde ikke har adgang til fællesskab. Jeg bemærkede at jeg er opmærksom på at sikkerheds- og ordensmæssige hensyn, personalenormering, økonomiske forhold samt fredningsbestemmelser kan begrænse mulighederne for at ændre anvendelsen af stjernegårdene og græsplænen, men at gårdtursforholdene, som de forefindes og anvendes i dag, efter

min opfattelse hverken er tidssvarende eller acceptable for indsatte med adgang til fællesskab.

Jeg henstillede på den baggrund til arresthuset og direktoratet at undersøge mulighederne for en ændring af strålegårdenes indretning samt til arresthuset at søge græsplænen benyttet til afholdelse af gårdtur i videre omfang end oplyst under inspektionen således at de indsatte adgang til fællesskab under gårdtur gøres (mere) tidssvarende (og i bedre overensstemmelse med det senere i rapporten citerede vedrørende de nugældende fællesskabsregler).

Jeg henviste i øvrigt til mine bemærkninger under punkt 3.4 og bad om underretning om hvad mine henstillinger gav anledning til.

Arresthuset har oplyst at arresthuset bifalder forslaget om ændring af strålegårdene. Arresthuset er imidlertid fredet, og arresthuset ved ikke hvordan fredningsmyndighederne vil stille sig, men det vil kunne undersøges. Arresthuset skønner dog at en ændring vil være bekostelig. Såfremt græsplænen skal anvendes i større omfang end i dag, er det af sikkerhedsmæssige årsager nødvendigt med en øget postbesættelse i forbindelse med afvikling af gårdture. Arresthuset er i øvrigt enig med mig i at det kunne være ønskeligt om græsplænen blev brugt i større omfang.

Direktoratet har henholdt sig til det af arresthuset anførte og har oplyst at direktoratet vil kontakte fredningsmyndighederne når der foreligger en skitse over ændringen, med henblik på en afklaring af hvilke muligheder der er for at ændre på strålegårdene. Projektet vil herefter skulle indgå i direktoratets prioritering af vedligeholdelses- og byggeprojekter.

Vedrørende øget anvendelse af græsplænen til gårdtursformål har direktoratet oplyst at det vil forudsætte væsentlige sikkerhedsmæssige foranstaltninger idet den indvendige mur kun er ca. 3 meter høj. Fra den indvendige mur er det forholdsvis nemt at

komme over på den udvendige mur og undvige. Hertil kommer at der skal gennemføres en personaleudvidelse på ca. 1½ årsværk. Direktoratet vil i løbet af flerårsaftalens forløb vurdere om der er de nødvendige ressourcer til at sikre arealet og udvide personalenormeringen.

Jeg tager det oplyste til efterretning og beder om underretning om resultatet af henvendelsen til fredningsmyndighederne og hvad der videre sker vedrørende de to forhold.

Jeg bad direktoratet om at underrette mig om direktoratets godkendelse af Arresthuset i Ålborgs retningslinjer for fællesskab når direktoratet havde foretaget den samlede gennemgang af alle arresthusenes retningslinjer for fællesskab. Jeg bad endvidere om kopi af de endelige retningslinjer for Arresthuset i Ålborg.

Direktoratet har i skrivelse af 29. januar 2004 godkendt arresthusets retningslinjer for fællesskab. Skrivelsen er samme dag sendt i kopi til mig. Heraf fremgår bl.a. at der ikke er mulighed for at etablere yderligere fællesskabsrum da bygningen er fredet, at der kan være op til 15 i fællesskab på værkstedet, at der herudover finder projektbeskæftigelse sted, jf. i øvrigt nedenfor, og at der er fire gangmænd. Det fremgår tillige at der er mulighed for undervisning i fællesskab. Direktoratet anvender et fast skema ved godkendelsen af arresthusenes fællesskabsregler, og i godkendelsen af Arresthuset i Ålborgs fællesskabsregler er rubrikken vedrørende styret fællesskab, jf. fællesskabsbekendtgørelsens § 12, ikke udfyldt. Direktoratet har vedlagt et notat med ideer til et sådan fællesskab.

Jeg går ud fra at arresthuset til stadighed er opmærksom på det som er anført i direktoratets udsendelsesskrivelse af 16. juli 2002, jf. citatet herfra i min endelige rapport, og at arresthuset herved – i det om-

fang det er foreneligt med ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn – tillader fællesskab i videre omfang end det der fremgår af arresthusets nu godkendte retningslinjer. Jeg går specielt ud fra at arresthuset overvejer mulighederne for styret fællesskab. Jeg henviser til direktoratets liste med ideer til styret fællesskab.

Ad punkt 3.4. Sammenfatning vedrørende arbejde, fritid og fællesskab

Jeg noterede mig arresthusets bemærkninger om sikkerheds- og personalemæssige forhold mv. der kan vanskeliggøre en eventuel udvidelse af arbejdsmuligheder og øvrige aktiviteter i det hele taget. Jeg tilkendegav at jeg imidlertid er af den opfattelse at det (generelt) er vigtigt – særligt i perioder hvor man ikke kan tilbyde de indsatte beskæftigelse – at kompensere for den manglende beskæftigelse og de heraf afledte manglende muligheder for arbejdsfællesskab. Jeg henviste desuden til at de indsatte som ikke kan beskæftiges på værkstederne, er låst inde i cellerne i lange perioder af dagen.

Jeg henstillede derfor til arresthuset at overveje hvilke muligheder der er for at kompensere herfor – især i de perioder hvor arresthuset ikke kan tilbyde de indsatte nogen form for beskæftigelse. Jeg henviste herved til muligheden for øget fællesskab – f.eks. cellefællesskab i løbet af dagen – og udvidelse af tidspunkterne for benyttelse af fritidsaktiviteterne.

Jeg bad om at få oplysning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Arresthuset har oplyst at arresthuset er opmærksom på problemet, men at det er vanskeligt at løse med den nuværende personalenormering. Arresthuset har dog oplyst at der hver formiddag er en funktionær der projektbeskæftiger indsatte og træner indsatte som er lægehenvist, i motionsrummet.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Med den bemærkning at jeg går ud fra at arresthuset løbende er opmærksom på mulighederne for (yderligere) kompensation for manglende beskæftigelse, tager jeg det oplyste til efterretning.

Ad punkt 3.5. Undervisning

Arresthuset oplyste under inspektionen at ikke alle indsatte der ønsker at deltage i undervisningen, har mulighed herfor, idet arresthuset ikke har et tilstrækkeligt antal timer. Arresthuset oplyste at man havde korresponderet med direktoratet om behovet for flere undervisningstimer i arresthuset og måske ville få flere timer tildelt i 2004.

Jeg bad direktoratet oplyse hvad der sker/ var sket på baggrund af den nævnte korrespondance mellem arresthuset og direktoratet (som jeg ikke havde set).

Direktoratet har oplyst at direktoratet netop havde imødekommet arresthusets ansøgning om flere timer til undervisning. Stillingen som arresthuslærer vil som følge heraf blive opnormeret til en fuldtidsstilling.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad om at blive underrettet om resultatet af direktoratets evaluering af undervisningen i Arresthuset i Ålborg som skete i forbindelse med en generel evaluering af undervisningen i arresthusene.

Direktoratet har oplyst at direktoratet til brug for evalueringen udarbejdede en liste med 11 punkter som en medarbejder fra direktoratet skulle afdække. De væsentligste punkter var undersøgelse af undervisnings-tilbud, undervisningslokale(r), undervisningsmaterialer, forholdet mellem arbejde og undervisning, aflønning af indsatte der deltager i undervisning, og indkøb af undervisningsmaterialer.

For så vidt angår undervisningen i Arresthuset i Ålborg, blev det oplyst at der (den gang) blev undervist 650 timer på årsbasis – svarende til 14-15 timer pr. uge – i dansk og regning/matematik og, hvis det ønskes af

indsatte, også i engelsk. Undervisningen foregår som altovervejende hovedregel på basisniveau. Undervisningen foregår i en velindrettet skolestue der også fungerer som bibliotek. De indsatte kan deltage i såvel arbejde som undervisning, og de honoreres for deltagelse i undervisning efter anvisning af læreren. Der er ikke særskilt budget til indkøb af undervisningsmaterialer, men det giver ikke anledning til problemer da læreren kan foretage indkøb i nødvendigt omfang.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad arresthuset om at oplyse hvilke undervisningsmuligheder isolerede indsatte og udlændinge har i arresthuset.

Arresthuset har oplyst at isolerede har samme mulighed for undervisning som øvrige indsatte. Udlændinge der taler engelsk og tysk, deltager i undervisningen ligesom de øvrige indsatte. Arrestforvareren har i øvrigt telefonisk oplyst at der ikke er problemer med udenlandske indsatte der ønsker undervisning. (Jeg går ud fra at det skal forstås sådan at der ikke er problemer med at imødekomme ønsker fra udenlandske indsatte om undervisning).

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

Ad punkt 8. Rapportgennemgang

Direktoratet har afslutningsvis anført følgende:

'Vedrørende kvaliteten af sagsbehandlingen/ rapportmaterialet

Ombudsmandens gennemgang af rapporterne viser, at der er behov for en generel forbedring af sagsbehandlingen/rapportmaterialet.

Dette gælder især på områderne disciplinærstraf og anbringelse i observationscelle og sikringscelle. Særligt kan nævnes sagerne, hvor der er foretaget konfiskation hos varetægtsarrestanter uden konfiskationserklæring, to sager med anbringelse i sikringscelle i mere end 24 timer uden indberetning til direktoratet og den omstændighed, at der i ingen af sagerne om sikringscelleanbringelse er angivet begrundelse for fikseringen.

Direktoratet har på denne baggrund bedt arresthuset oplyse, på hvilken måde arresthuset vil sikre den tiltrængte forbedring af sagsbehandlingen/rapportmaterialet.'

| Jeg har noteret mig det anførte og beder om underretning om arresthusets svar til direktoratet i den anledning.

...

9. Opfølgning

| Jeg afventer svar/underretning på nærmere angivne forhold, jf. de enkelte punkter ovenfor.

10. Underretning

Denne rapport sendes til arresthuset, Politimesteren i Ålborg, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

NOTER: (*) FOB 1974, s. 275, FOB 1975, s. 51, FOB 1976, s. 28, FOB 1979, s. 22, og FOB 1980, s. 28.

B. Forskellige forhold for berusere, tilbageholdte og domfældte i arrester/detentioner og anstalter for domfældte i Grønland

Retspleje 35.3. – Strafferet 3.7.

I tiden fra den 16. maj til den 26. maj 2003 foretog inspektionschefen sammen med en medarbejder fra inspektionsafdelingen inspektion af fem arrester/detentioner i Grønland og to anstalter for domfældte (anstalterne for domfældte i Aasiaat og Ilulissat). På baggrund heraf rejste inspektionschefen på ombudsmandens vegne nogle generelle spørgsmål om den forskellige anvendelse af arrester/detentioner i Grønland til berusere, tilbageholdte og domfældte. Der blev endvidere bl.a. rejst spørgsmål om visitationen (fordelingen af domfældte og tilbageholdte) til anstalter og arrester/detentioner. De rejste generelle spørgsmål blev den 30. april 2004 drøftet på et møde med deltagelse af Direktoratet for Kriminalforsorgen, Politimesteren i Grønland, Justitsministeriet og Rigspolitichefen.

Om de enkelte inspektioner er der udarbejdet rapporter som er sendt til blandt andre Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Politimesteren i Grønland. (J.nr. 2003-2257-618).

I tiden fra den 16. maj til den 26. maj 2003 foretog inspektionschefen sammen med en medarbejder fra inspektionsafdelingen med hjemmel i ombudsmandslovens § 18 inspektion af

- arresten/detentionen i Kangerlussuaq
- Anstalten for domfældte i Aasiaat
- arresten/detentionen i Aasiaat
- arresten/detentionen i Qasigiannuit
- Anstalten for domfældte i Ilulissat
- arresten/detentionen i Ilulissat og
- arresten/detentionen i Qeqertarsuaq.

Der blev endvidere foretaget en besigtigelse den 16. maj 2003 af Anstalten for domfældte i Nuuk.

Om de enkelte inspektioner er der udarbejdet rapporter som er sendt til blandt andre Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Politimesteren i Grønland. På baggrund af inspektionerne rejste inspektionschefen over for Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen nogle generelle spørgsmål om den forskellige anvendelse af arrester/detentioner og visitation til anstalter og arrester/detentioner. I brev af 4. juli 2003 anførte inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende:

“... ”

Dette brev angår nogle generelle forhold vedrørende arrester/detentioner i Grønland med udgangspunkt i de iagttagelser som jeg har gjort under inspektionerne. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

1. Arresterne/detentionerne er opført primært til brug for anbringelse af berusede personer. Der er imidlertid i Grønland en langvarig praksis for at arresterne/detentionerne også anvendes til anbringelse af tilbageholdte (varetægtsarrestanter) og domfældte. Dette har også sammenhæng med de geografiske forhold.

Der er hjemmel for anbringelse i arrester/detentioner af domfældte i § 1, stk. 3, i anstaltsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 239 af 1. april 1999) hvor følgende er bestemt:

‘Politimesteren kan i særlige tilfælde bestemme, at en domfældt skal anbringes i politiets detentioner, når der er tale om korterevarende ophold.’

Der er ikke tilsvarende et særligt retsgrundlag for anbringelse i arrester/detentioner af tilbageholdte. I dagsbefaling I, nr. 45, af 28. marts 2001 om arrester/detentioner er det imidlertid forudsat at også andre end be-

rusede kan opholde sig i arrester/detentioner. I punkt 3 e er det således forudsat at 'andre indsatte' kan anbringes i arrester/detentioner, og i punkt 5 a er det forudsat at der anbringes tilbageholdte i arrester/detentioner.

Politimesteren i Grønland har på forespørgsel under inspektionerne oplyst at der med 'korterevarende ophold' sigtes til ophold i op til 30 dage. På grund af den akutte belægningsituation i Grønland er der imidlertid for tiden tale om anbringelser i arrester/detentioner på op imod 60 dage.

Ved inspektionerne har jeg ved min foreløbige gennemgang af rapportmateriale konstateret anbringelser på 50, 55 og 67 døgn. Og jeg har under inspektionerne erfaret at tilbageholdte kan være anbragt i op til et halvt år i arrester/detentioner.

Ved det som jeg har anført nedenfor, har jeg forudsat at der fortsat vil være behov for anbringelse af personer af den omtalte varighed i arrester/detentioner – men at målet er (igen) at nå ned på anbringelser af maksimalt 30 dages varighed. Jeg lægger også til grund at der er celler i arrester/detentioner der mere permanent alene anvendes til 'andre'. Jeg ser i denne sammenhæng bort fra at der findes arrester/detentioner der er helt uegnede til selv kortere ophold.

2. Det forhold at der i de samme lokaler – som primært er indrettet til at huse berusede – anbringes både berusede, domfældte og tilbageholdte, og det i nogle tilfælde samtidig, rejser nogle spørgsmål

- om den fysiske indretning af lokalerne mv.,
- om de daglige rutiner i lokalerne og
- om regel anvendelsen i forhold til de tre kategorier af anbragte.

En arrest/detention af den nyere type består typisk af 3-4 celler der minder meget om almindelige detentionsceller. De er alene forsynet med en madras. Der er et forrum der er møbleret med et spisebord, et antal stole, et bord med et fjernsyn, nogle hylder/reoler og et mindre tekøkken. Derudover er der et to-

ilet og et selvstændigt baderum. Nogle steder er der et beskedent udvalg af inventar i cellerne.

Disse lokaler skal på samme tid kunne rumme berusere, domfældte og tilbageholdte.

Berusere skal anbringes i en celle der som hovedregel skal være aflåst, jf. Dagsbefaling I nr. 45, punkt 3 d.

Anbringelsen af berusere på denne måde – med løbende tilsyn efter dagsbefalingen – giver efter min opfattelse ikke i sig selv anledning til problemer bortset fra følgende to forhold:

- møbleringen af forrummet bør være således at der tages hensyn til at det skal være muligt at bringe en beruser der yder modstand, sikkert gennem forrummet til detentionscellen, og
- når der i lokalerne er anbragt 'andre', vil disse typisk have adgang til forrummet. Det vil da være muligt for disse 'andre' at kigge gennem indkigshullet ind til den berusede der er anbragt i detentionscellen. Dette er naturligvis uheldigt.

Om domfældte og tilbageholdte bemærker jeg:

De domfældte og tilbageholdte anbringes typisk i celler uden andet møblement end en 'detentionsmadras' på gulvet.

Det sker i et tv-overvåget lokale. I et tilfælde – arresten/detentionen i Ilulissat – var monitoren anbragt i politiets spisestue hvor alle tilstedeværende kunne overvåge en domfældt via monitoren. I nogle tilfælde sker der også tv-overvågning af forlokalet.

Den anbragte har ikke mulighed for at låse døren til sin celle.

Der er ikke mulighed for at opbevare personlige ejendele (herunder penge) i eget aflåst skab eller lignende.

Der gives intet tilbud om beskæftigelse i arresten/detentionen – domfældte kan eventuelt få tilladelse til beskæftigelse 'ude i byen'.

Både domfældte og tilbageholdte skal som udgangspunkt have fællesskab efter

reglerne herom – fællesskab er der i hvert fald ikke tale om hvis man er den eneste anbragte i arresten/detentionen.

Jeg erfarede at stationslederne i nogle distrikter i flere tilfælde havde ikendt domfældte disciplinærstraf i form af udgangskarrantæne uden at der blev udfærdiget rapport, og uden at de foreskrevne regler for disciplinærstraf blev fulgt. Der fandtes ganske enkelt ingen form for dokumentation for den ikendte disciplinærstraf.

Jeg er naturligvis opmærksom på at de særlige grønlandske forhold gør at der må ske en (vis) tilpasning af den måde hvorpå anbringelse af de forskellige kategorier af personer praktiseres. Noget sådant må imidlertid i givet fald afspejles i de gældende regler. Min påpegning af de ovennævnte problemer tager udgangspunkt i de nugældende regler.

Jeg henstiller til Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen at undergive de rejste spørgsmål en samlet overvejelse, eventuelt på baggrund af den kommende betænkning fra Retsvæsenkommissionen. Jeg finder dog på det allerede foreliggende grundlag at burde pege på følgende:

- Forrummet til arrester/detentioner bør møbleres efter en møbleringsplan der også tilgodeser behovet for at 'andre' kan få så rimelige (arresthus/anstalts)omgivelser at opholde sig i som muligt.
- Det bør overvejes at anbringe egentligt møblement i de celler der mere permanent anvendes til 'andre', f.eks. i form af en (sammenklappelig) seng, et bord, en stol og måske andet. I tilfælde af at cellen – undtagelsesvis – skal anvendes til en beruser, skal det være muligt at udtage møblelementet.
- Tv-overvågningen bør kunne slås fra i de celler der anvendes til 'andre'. Også tv-overvågningen af forrummet bør kunne slås fra – eller afskaffes.
- Det bør overvejes at give 'andre' mulighed for at aflåse deres dør til cellerne.
- 'Andre' bør have mulighed for at opbe-

re deres private genstande (f.eks. penge) i et mindre, aflåst skab f.eks. i forlokalet.

De her rejste spørgsmål retter sig specielt mod de byer og bygder hvor der ikke er en anstalt for domfældte. I Nuuk, Aasiaat, Qaqortoq og Ilulissat hvor der er anstalter, opererer man med begrebet 'dagmand' der er betegnelsen for en domfældt eller tilbageholdt der opholder sig i anstalten hele dagen og kun overnatter i arresten/detentionen. Situationen stiller sig her noget anderledes.

3. Reglerne for berusere findes i dagsbefaling I nr. 45.

Regler for domfældte findes i bekendtgørelsen om anstaltsophold i Grønland.

Regler for tilbageholdte findes i den grønlandske retsplejelovs kapitel 5, § 18 d, jf. anstaltsbekendtgørelsens § 35, stk. 1, der indeholder følgende bestemmelse:

'Bestemmelserne finder, jf. kapitel 5, § 18 d i lov om rettens pleje i Grønland, tillige anvendelse på tilbageholdte i det omfang

1. hensynet til sikringen af tilbageholdelsens formål eller hensynet til sikringen af opretholdelse af orden og sikkerhed i anstalten gør det nødvendigt, og
2. det er foreneligt med tilbageholdelsens formål.'

Med disse forbehold er det klart at anstaltsbekendtgørelsen ikke uden videre finder anvendelse (fuldt ud) på tilbageholdte. Hvori forbeholdene nærmere består, er imidlertid uklart.

At de samme lokaliteter skal rumme tre kategorier af anbragte for hvem der gælder forskellige regelsæt, må naturligvis give anledning til problemer. Det samme gælder om de administrative bestemmelser som er udstedt efter anstaltsbekendtgørelsen og de lokale (ordens)regler.

I det omfang der ikke ved Retsvæsenkommissionens arbejde tages nærmere stilling til dette forhold, er der efter min opfattelse behov for at der sker en nærmere gennemgang af regelsættene med henblik på at det gøres helt klart hvilke rettigheder og pligter – og forhold i øvrigt – der gælder for

hver af de tre kategorier af anbragte i arrester/detentioner.

Jeg henstiller til Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen at der sker en sådan nærmere gennemgang og præcisering – i det omfang der ikke ved Retsvæsenkommissionens arbejde foreligger en afklaring af spørgsmålet.

4. I Grønland findes fire anstalter for domfældte og et antal arrester/detentioner.

Der findes ingen generelt fastsatte bestemmelser om hvortil en domfældt skal visiteres – f.eks. efter et nærhedsprincip.

Anstalterne og arresterne/detentionerne i Grønland opfattes – efter det jeg har fået oplyst – som en helhed på trods af de meget store afstande, og beslutningen om visitation til et bestemt sted inden for helheden opfattes af den grund ikke som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

En domfældt har typisk udgang og arbejde 'ude i byen'. Hvis han anbringes i en anstalt eller en arrest/detention i den by han bor i, kan han ved sin frihed bevare sin tilknytning til sin familie og omgangskreds i øvrigt. Helt anderledes er situationen hvis han anbringes i en anstalt eller arrest/detention i en anden by langt fra hjembyen. Vilkaarne for udståelse af straffen er således for den enkelte vidt forskellige afhængigt af anbringelsesstedet og af om det er en anstalt eller en arrest/detention.

Den oprindelige visitationsbeslutning er efter min opfattelse en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Domfældte vil typisk have en præference for en bestemt placering (ved familie og omgangskreds). I det omfang der sigtes mod at træffe en visitationsafgørelse der ikke er i overensstemmelse med den pågældendes ønske, vil der forud for afgørelsen skulle foretages partshøring om oplysninger om faktiske omstændigheder som er til ugunst for den pågældende, jf. forvaltningslovens § 19. Forvaltningslovens regler i øvrigt finder også anvendelse på sagen.

I det omfang der ikke ved Retsvæsenkommissionens arbejde tages stilling til

spørgsmålet om hvortil domfældte skal visiteres, og sagsbehandlingen i den forbindelse, er der efter min opfattelse behov for at spørgsmålene bliver gjort til genstand for nærmere overvejelser.

Jeg henstiller til Direktoratet for Kriminalforsorgen – i givet fald – at iværksætte sådanne overvejelser.”

Justitsministeriet meddelte i brev af 22. august 2003 om en gennemgang af reglerne vedrørende berusede, domfældte og tilbageholdte at ministeriet, når Retsvæsenkommissionens betænkning forelå, ville gennemgå betænkningen og vurdere om der bør iværksættes initiativer, og i givet fald gøre det.

Retsvæsenkommissionens betænkning blev offentliggjort den 3. august 2004.

Justitsministeriet har endnu ikke taget stilling til henstillingen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen indhentede en udtalelse af 29. september 2003 fra Politimesteren i Grønland der anførte følgende:

”...

For så vidt angår anbringelse af andre end berusede – domfældte og tilbageholdte – i politiets arrester/detentioner har ombudsmanden anført, at forrummet til cellerne bør møbleres efter en møbelplan, der også tilgodeser behovet for at de domfældte og tilbageholdte kan få så rimelige omgivelser at opholde sig i som muligt.

Idet jeg som udgangspunkt kan tilslutte mig dette synspunkt bemærkes det, at dette hensyn allerede i vidt omfang tilgodeses. Jeg finder anledning til at bemærke at arresterne/detentionerne i Grønland er af varierende type og udformning. I nogle arrester/detentioner sætter de fysiske rammer en naturlig begrænsning for mulighederne for møblering af forrummet, hvilket vanskeliggør muligheden for en ensartet møbleringsplan.

Det bemærkes endvidere, at politidistrikterne – efter en høringsrunde i 2001, hvor de enkelte distrikter har fået mulighed for at fremkomme med inventarønsker til detenti-

onerne og herunder møbleringen af forrummene – i indeværende år af Kriminalforsorgen har fået bevilliget møbler til udskiftning eller supplerende af det eksisterende inventar i arresterne/detentionerne. Efter det for mig oplyste, er alle distrikternes ønsker blevet bevilliget, og møblerne er på nuværende tidspunkt leveret i de fleste distrikter. Det kan supplerende oplyses, at der ultimo 2003 vil blive foretaget endnu en høringsrunde til samtlige politidistrikter, der vil få mulighed for at fremkomme med yderligere og supplerende ønsker.

For så vidt angår indretning af cellerne i arresterne/detentionerne er ombudsmanden fremkommet med overvejelser om anbringelse af egentligt møblement i de celler, der mere permanent anvendes til andre anbragte end berusere. Jeg finder i den forbindelse anledning til at bemærke, at muligheden for samtidig anvendelse af samtlige celler i arresterne/detentionerne til anbringelse af berusere stedse ønskes bevaret. Det er selvsagt ikke muligt at forudse, hvornår der kan opstå behov herfor, hvorfor det efter min opfattelse ikke vil være hensigtsmæssigt med forskellig indretning af cellerne i arresterne/detentionerne.

I de tilfælde, hvor en domfældt eller tilbageholdt anbringes i en arrest/detention får den pågældende mulighed for – i et vist omfang – at medbringe personlige effekter til indretning af cellen.

Nødvendigheden af fortsat at kunne anvende arresterne/detentionerne fuldt ud til såvel berusere som andre anbragte gør, at jeg ej heller finder det hensigtsmæssigt at gøre det muligt for andre anbragte end berusere at kunne aflåse deres dør til cellerne.

For så vidt angår tv-overvågning af forrum samt de celler, der anvendes til anbringelse af domfældte og tilbageholdte bemærkes det, at det er muligt at slå tv-overvågningen fra. Af sikkerheds- og tilsynsmæssige årsager finder jeg ikke det vil være forsvarligt at afskaffe tv-overvågningen af forrummet i detentionerne.

Ombudsmanden har anført, at andre anbragte end berusere bør have mulighed for at opbevare deres private genstande i et aflåst skab. I enkelte detentioner er der indrettet et skabssystem med mindre aflåste skabe til hver celle til opbevaring af de anbragtes private (værdi)genstande. Jeg vil overveje muligheden af at indføre en lignende ordning i samtlige detentioner.

Det er ombudsmandens opfattelse, at der er et behov for at spørgsmålet om hvortil domfældte skal visiteres og sagsbehandlingen i den forbindelse bliver gjort til genstand for nærmere overvejelser.

I henhold til bekendtgørelse om anstaltsophold i Grønland træffer politimesteren afgørelse om fordeling og overførsel mellem anstalterne af domfældte. I praksis sendes alle sager vedrørende personer, der er dømt til anbringelse i anstalt i Grønland til Anstalten for Domfældte i Nuuk, hvor den ledende anstaltsleder forestår fordelingen af de domfældte. Som udgangspunkt foretages fordelingen mellem anstalterne efter hvor der er plads. Såfremt domfældte er fremkommet med bestemte ønsker til placering tages der, så vidt det er muligt, hensyn hertil. Det bemærkes at der i visse sager af særlig grov beskaffenhed – fx drabssager og grove sædelighedssager – tillige er hensyn at tage til forurettede og dennes pårørende, der tilsiger en placering af domfældte andetsteds end der hvor kriminaliteten er begået.

Jeg er i øvrigt indstillet på at indgå i nærmere overvejelser vedrørende visitationsspørgsmålet. Det kunne i den forbindelse overvejes at indføre en ordning, hvor domfældte i alle tilfælde gives mulighed for at fremkomme med særlige ønsker hvad angår placering.

...”

Direktoratet for Kriminalforsorgen udtalte herefter i brev af 6. november 2003 følgende:

”...

2. Vedrørende de af ombudsmanden rejste spørgsmål omkring møbleringen mv. af arrester/detentioner specielt i byer og bygder,

hvor der ikke er en anstalt for domfældte (punkt 2, side 4 i brevet af 4. juli 2003) bemærker direktoratet herefter følgende:

a) Ombudsmanden anfører, at forrummet til arrester/detentioner bør møbleres efter en møbleringsplan, der også tilgodeser behovet for at 'andre' kan få så rimelige (arresthus/anstalts)omgivelser at opholde sig i som muligt.

Politimesteren i Grønland har over for direktoratet oplyst, at han som udgangspunkt kan tilslutte sig ombudsmandens synspunkt og bemærket, at dette hensyn (til behovet for at 'andre' kan få så rimelige (arresthus/anstalts)omgivelser at opholde sig i som muligt) allerede i vidt omfang tilgodeses.

Politimesteren anfører videre, at arresterne/detentionerne i Grønland er af en varierende type og udformning. I nogle af arresterne/detentionerne sætter de fysiske rammer en naturlig begrænsning for mulighederne for møblering af forrummene, hvilket vanskeliggør en ensartet møbleringsplan. Imidlertid foretoges der en høringsrunde i 2001, hvor de enkelte distrikter fik muligheden for at fremkomme med inventarønsker til arresterne/detentionerne herunder møblering af forrummene. I 2003 bevilligede Kriminalforsorgen møbler til udskiftning eller supplerende af det eksisterende inventar i arresterne/detentionerne. Inventaret blev skibet til Grønland i løbet af august 2003 og er på nuværende tidspunkt leveret i de fleste distrikter. Endvidere kan det oplyses, at politimesteren ultimo 2003 vil foretage endnu en høringsrunde til samtlige politidistrikter, der vil få mulighed for over for politimesteren at fremkomme med yderligere og supplerende oplysninger.

Direktoratet kan henholde sig hertil.

b) Ombudsmanden anfører videre, at det bør overvejes at anbringe egentligt møblement i de celler, der mere permanent anvendes til 'andre', f.eks. i form af en (sammenklappelig) seng, et bord, en stol og måske andet. I tilfælde af at cellen – undtagelsesvis –

skal anvendes til en beruser, skal det være muligt at udtage møblelementet.

For så vidt angår ombudsmandens forslag om anbringelse af egentligt møblement i de celler i arresterne/detentionerne, der mere permanent anvendes til andre anbragte end berusere, bemærker politimesteren, at muligheden for samtidig anvendelse af samtlige celler i arresterne/detentionerne til anbringelse af berusere stedse ønskes bevaret. Det vil ikke være muligt at forudse, hvornår der kan opstå behov herfor, hvorfor det efter politimesterens opfattelse ikke vil være hensigtsmæssigt med forskellig indretning af cellerne i arresterne/detentionerne.

Direktoratet har ved brev af 6. november 2003 (kopi vedlagt) anmodet politimesteren om en uddybende forklaring på hvilke forhold, der gør den af ombudsmanden foreslåede møblering af cellerne uhensigtsmæssig. Direktoratet forventer at kunne vende tilbage til dette spørgsmål senest den 15. december 2003.

c) Ombudsmanden anfører desuden, at tv-overvågningen bør kunne slås fra i de celler der anvendes til 'andre'. Også tv-overvågningen af forrummet bør kunne slås fra – eller afskaffes.

Politimesteren i Grønland har oplyst, at det er muligt at slå tv-overvågningen fra i forrummet samt i de celler, der anvendes til anbringelse af domfældte og tilbageholdte. Af sikkerhedsmæssige årsager finder politimesteren det ikke forsvarligt helt at afskaffe tv-overvågningen af forrummet i detentionerne.

Direktoratet kan henholde sig hertil.

d) Ombudsmanden anfører videre, at det bør overvejes at give 'andre' mulighed for at aflåse deres dør til cellerne.

Politimesteren i Grønland har oplyst, at nødvendigheden af fortsat at kunne anvende arresterne/detentionerne fuldt ud til såvel berusere som anbragte gør, at politimesteren ikke finder det hensigtsmæssigt at gøre det muligt for 'andre' anbragte at kunne aflåse deres dør til cellerne.

Direktoratet har ved nævnte brev af 6. november 2003 (kopi vedlagt) anmodet politimesteren om en uddybende forklaring på hvilke forhold, der gør den af ombudsmanden foreslåede adgang til aflåsning af cellerne for 'andre' uhensigtsmæssig.

Direktoratet forventer at kunne vende tilbage til dette spørgsmål senest den 15. december 2003.

e) Ombudsmanden anfører endelig at 'andre' bør have mulighed for at opbevare deres private genstande (f.eks. penge) i et mindre, aflåst skab f.eks. i forlokalet.

Politimesteren har oplyst, at i tilfælde hvor en domfældt eller tilbageholdt anbringes i en arrest/detention har den pågældende mulighed for i et vist omfang at medbringe personlige effekter til indretning af cellen. I enkelte detentioner er der indrettet et skabssystem med mindre aflåste skabe til hver celle til opbevaring af anbragtes private (værdi)genstande. Politimesteren vil overveje muligheden af at indføre en lignende ordning i samtlige detentioner.

Direktoratet kan henholde sig hertil.

3. Vedrørende spørgsmålet om visitation til anstalter og arresthuse har politimesteren anført, at politimesteren i henhold til bekendtgørelsen om anstaltsophold i Grønland træffer afgørelse om fordeling og overførsel mellem anstalterne af domfældte.

Politimesteren har videre oplyst, at i praksis sendes alle sager, vedrørende personer der er dømt til anbringelse i anstalt i Grønland, til Anstalten for domfældte i Nuuk, der forestår fordelingen af de domfældte. Fordelingen foretages som udgangspunkt mellem anstalterne efter, hvor der er plads, dog således at der så vidt muligt tages hensyn til eventuelle ønsker, som den domfældte er fremkommet med. Politimesteren påpeger desuden, at der i visse sager af særlig grov beskaffenhed tillige er hensyn at tage til forurettede og dennes pårørende, der tilsiger placering andetsteds end hvor kriminaliteten er begået.

Politimesteren oplyser endelig, at han er

indstillet på at indgå i nærmere overvejelser vedrørende visitationsspørgsmålet og anfører, at det i den forbindelse kunne overvejes at indføre en ordning, hvor domfældte i alle tilfælde gives mulighed for at fremkomme med særlige ønsker, hvad angår placering.

Direktoratet er ligesom politimesteren indstillet på at indgå i nærmere overvejelser vedrørende visitationsspørgsmålet, men finder dog i lighed med ombudsmanden, at sådanne overvejelser bør afvente, at direktoratet har haft lejlighed til at gennemgå Retsvæsenkommissionens betænkning."

I anledning af Direktoratet for Kriminalforsorgens anmodning til Politimesteren i Grønland om en uddybende forklaring på hvorfor den foreslåede møblering af cellerne og adgang til aflåsning af cellerne fra 'andre' efter politimesterens opfattelse er uhensigtsmæssig, anførte Politimesteren i Grønland i en udtalelse af 30. november 2003:

" ...

Såfremt der i en celle anbringes egentligt møblement i henhold til ombudsmandens overvejelser er det min opfattelse, at det vil kunne medføre sikkerhedsmæssige problemer, såfremt der opstår behov for anbringelse af en beruser i det møblerede detentionsrum. Jeg henviser i den forbindelse til at ombudsmanden i sin skrivelse af 4. juli 2003 netop har anført, at møbleringen af forrummet bør være således, at der tages hensyn til at det skal være muligt at bringe en beruser der yder modstand, sikkert gennem forrummet til detentionscellen. Hvis politipersonalet, samtidig med at de skal holde en beruser der yder modstand pacificeret, først skal til at flytte møbler ud af en detentionscelle er det min opfattelse, at dette vil kunne indebære en sikkerhedsmæssig risiko.

I den forbindelse skal det bemærkes, at med undtagelse af Nuuk Politi er ingen af politistationerne i Grønland døgnbemandede. Dette indebærer, at politiopgaver uden for politistationens åbningstid som udgangspunkt varetages af én polititjenestemand med rådighedsvagt – eventuelt med

assistance af en tilkaldevagt eller en reservepolitibetjent. Behovet for anbringelse af berusere i detentionerne opstår ofte i aften- og nattetimerne uden for politistationernes åbningstid. Jeg finder det ikke hensigtsmæssigt, at en rådighedsvagt ud over varetagelse af uopsættelige politiopgaver endvidere kan komme i en situation, hvor han/hun skal flytte møbler ind eller ud af detentionscellerne.

Som allerede anført er arresterne/detentionerne i Grønland af varierende type og udformning. Jeg skal i den forbindelse supplerende bemærke, at en stor del af politistationerne og detentionsbygningerne i Grønland er af beskeden størrelse. Der er således i flere politidistrikter i forvejen yderst begrænsede arkiverings- og opbevaringsmuligheder, hvorfor opbevaring af møblement andre steder end i en detentionscelle vil indebære betydelige praktiske problemer. Særligt hvis møblerne skal opbevares i umiddelbar nærhed af detentionscellen, hvor de tænkes anvendt. Det nærmeste rum vil være forrummet, der tjener til opholdsrum for andre anbragte end berusere, hvorfor denne opbevaringsmulighed selvsagt vil være særdeles uhensigtsmæssig.

For så vidt angår overvejelserne om muligheden for aflåsning af cellerne finder jeg – ud fra flere af de ovennævnte praktiske betragtninger – ej heller dette forslag hensigtsmæssigt. Jeg finder endvidere ikke at etablering af låseanordninger i dørene er forenelig med bestræbelserne på i videst muligt omfang at sikre detentionerne mod selvmordsrisiko. Jeg finder således ikke at kunne udelukke, at tilstedeværelsen af låseanordninger vil indebære en vis sikkerhedsmæssig risiko i relation til selvmord.”

I en udtalelse af 15. december 2003 meddelte Direktoratet for Kriminalforsorgen at direktoratet ikke havde bemærkninger til det som var anført af politimesteren.

Med angivelse af en liste over de forhold der var rejst, anmodede inspektionschefen herefter om et møde med Direktoratet for

Kriminalforsorgen med eventuel deltagelse af Politimesteren i Grønland. Mødet fandt sted den 30. april 2004. Ud over Direktoratet for Kriminalforsorgen og Politimesteren i Grønland deltog også en repræsentant fra Rigspolitichefen og en repræsentant fra Justitsministeriets departement i mødet.

Inden mødet havde Politimesteren i Grønland på baggrund af en henstilling fra Rigsadvokaten udstedt en ny dagsbefaling om frihedsberøvelse i arrester og detentioner mv. (dagsbefaling nr. 1 af 20. april 2004). Med den nye dagsbefaling var der kun i begrænset omfang taget højde for de spørgsmål som var genstand for drøftelsen på mødet.

Under mødet bekræftede Politimesteren i Grønland at der i arrester/detentioner sker anbringelse af (i hvert fald) 11 kategorier af personer, men at langt de fleste tilhører de 3 (hoved)kategorier af personer: berusede, tilbageholdte og domfældte. Politimesteren bekræftede endvidere at arresterne/detentionerne i Grønland er af forskellig standard. Efter politimesterens opfattelse er arresterne/detentionerne på østkysten ikke af dårligere standard end de bedre arrester/detentioner på vestkysten.

Politimesteren og Direktoratet for Kriminalforsorgen bekræftede at der ikke foreligger (fuld) klarhed over hvilket regelsæt der for tiden er gældende for de enkelte kategorier af anbragte – herunder regler for beskæftigelsen, behandling af disciplinærsager, fællesskab og adgangen til at komme i frisk luft. Direktoratet for Kriminalforsorgen anførte i den forbindelse at direktoratet er opmærksom på at der kan være behov for en samlet gennemgang af de regelsæt der skal gælde for de forskellige kategorier af anbragte, når Retsvæsenkommissionen har afgivet sin betænkning.

På mødet blev spørgsmålet om møblering af cellerne (for andre kategorier end berusere) og møblering af forrum drøftet. Der var enighed om at det opbevaringsproblem som kan opstå ved yderligere møblering af (nogle

af) cellerne, skal medtages i forbindelse med spørgsmålet om møblering og møbleringsplaner.

Der blev under mødet opnået enighed om at tv-overvågning af cellerne skal begrænses til overvågning af berusere. Der var ikke fuld enighed om i hvilket omfang der i fremtiden skal og bør ske overvågning af andre kategorier af anbragte – og herunder især under ophold i forrum. Direktoratet for Kriminalforsorgen og Politimesteren i Grønland anførte efterfølgende at en overvågning af forrum ikke kun kan medvirke til at forebygge selvmordsforsøg, men også i øvrigt kan bidrage til de anbragtes sikkerhed i mange situationer.

Muligheden for at de anbragte kan aflåse deres celler, blev også drøftet på mødet. Herudover blev (bl.a.) de anbragtes mulighed for at låse deres personlige ejendele inde i et skab og spørgsmålet om indkigshul til cellerne – og muligheden for en aflåselig klap foran indkigshullet – berørt. Spørgsmålet om visitationen af anbragte til de enkelte institutioner i Grønland blev tillige drøftet. Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyste i den forbindelse at direktoratet forventer at Retsvæsenkommissionens betænkning kommer til at indeholde overvejelser om dette spørgsmål.

Efter mødet blev et (foreløbigt) mødereferat sendt ud til eventuel kommentering, og den 1. juni 2004 blev det endelige mødereferat sendt ud. Det blev på mødet aftalt at der herefter skulle ske en (officiel) tilbagemelding til Folketingets Ombudsmand.

Med Justitsministeriets brev af 21. juli 2004 modtog Folketingets Ombudsmand en tilbagemelding, og i brev af 22. juli 2004 skrev inspektionschefen således til Justitsministeriet på ombudsmandens vegne:

“Hermed bekræfter jeg modtagelsen af Justitsministeriets brev af 21. juli 2004 vedlagt en udtalelse af 25. juni 2004 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I udtalelsen af 25. juni 2004 har Direktoratet for Kriminalforsorgen bl.a. anført følgende:

‘Referatet lægger op til en række initiativer/overvejelser – dette gælder:

- spørgsmålet om, at det ikke kan udelukkes, at der i særlige tilfælde ved person-sammensætningen i arresten/detentionen kan opstå farlige situationer, og at det er en forudsætning for, at dette kan håndteres af den lokale stationsleder, at denne har de fornødne oplysninger til at kunne træffe de nødvendige afgørelser
- udarbejdelse af en møbleringsplan for de enkelte arrester/detentioner
- spørgsmålet om opbevaring mv. af køkkenredskaber
- en vis sparsom møblering af cellerne de steder, der er egnede hertil
- etablering af mere tilfredsstillende forhold (med henblik på møblering af cellerne) de steder, der ikke er egnede
- etablering af mulighed for at låse personlige ejendele inde
- begrænsning af muligheden for indkig i cellerne således at kun personalet har mulighed herfor
- placering af tv-monitører (overvågning) således at uvedkommende ikke har mulighed for at se tv-billedet

Direktoratet skal hertil bemærke, at disse overvejelser/initiativer kræver en stor grad af kendskab til forholdene i de enkelte arrester/detentioner. Direktoratet skal derfor foreslå, at Justitsministeriet anmoder Politimesteren i Grønland om at tage initiativet hertil og tage kontakt til Justitsministeriet og direktoratet i det omfang, det måtte vise sig nødvendigt.

Vedrørende spørgsmålet om tv-overvågning samt spørgsmålet om, hvem der må forventes at få til opgave at udstede de administrative regler, der følger af en til straffuldbyrdelsesloven svarende lov for Grønland, henviser direktoratet til sine bemærkninger til referatudkastet af 6. maj 2004.’

I bemærkningerne til referatet havde Di-

rektoratet for Kriminalforsorgen anført at det efter direktoratets opfattelse ud over tilfælde af selvmordsrisiko kan være nødvendigt at slå tv-overvågningen af forrummet til f.eks. i tilfælde hvor de anbragtes sikkerhed tilsiger det fordi der skønnes at være risiko for overgreb de indsatte imellem og den lokale politibemanding ikke muliggør at der kan være personale til stede i arresten/detentionen til at forebygge sådanne overgreb.

Justitsministeriet har i brevet af 21. juli

2004 oplyst at ministeriet samtidig har anmodet Politimesteren i Grønland om at tage initiativ til overvejelse og løsning af de omtalte (praktiske) forhold, og at Direktoratet for Kriminalforsorgens brev af 25. juni 2004 ikke giver Justitsministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg tager det oplyste til efterretning idet jeg går ud fra at ministeriet (løbende) vil følge med i hvad der videre sker i sagen, og underrette mig herom."

C. Inspektion af arresten/detentionen i Qasigiannnguit

Retspleje 35.3. – Strafferet 3.7.

I tiden fra den 16. maj til den 26. maj 2003 foretog inspektionschefen sammen med en medarbejder fra inspektionsafdelingen inspektion af fem arrester/detentioner i Grønland og to anstalter for domfældte (anstalterne for domfældte i Aasiaat og Ilulissat).

Om detentionen/arresten i Qasigiannnguit udtalte inspektionschefen på ombudsmandens vegne i brev af 30. juni 2003 til Rigspolitichefen (med kopi til Politimesteren i Grønland) at lokalerne i den nuværende arrest/detention kun med en vis betænkelighed kunne anvendes som egentlige detentionslokaler, og at lokalerne var helt uegnede til længerevarende ophold. Den konkrete anvendelse af lokalerne i de første måneder af 2003 – til brug for ophold af op til ca. 1½ måneds varighed – måtte betegnes som ufor-svarlig. Den i brevet tilkendegivne opfattelse blev fastholdt i den endelige rapport af 24. november 2003.

På tidspunktet for inspektionen var der bestræbelser i gang med henblik på at forbedre arrest- og detentionsforholdene. Bestræbelserne rettede sig først og fremmest mod at erhverve en ny ejendom til tjenestebolig for stationslederen og til arrest/detention. Inspektionschefen henstillede på ombudsmandens vegne til Rigspolitichefen at sagen blev fremmet mest muligt efter at det – forventede – bevillingsmæssige grundlag var tilvejebragt.

I en cirkulæreskrivelse af 19. september 2003 fastsatte Politimesteren i Grønland nærmere regler om anvendelsen af arresten/detentionen i Qasigiannnguit, herunder og især at der som altovervejende hovedregel kun måtte ske anbringelse af domfældte og tilbageholdte i arresten/detentionen i op til en uge. I brev af 23. september 2003 tog inspektionschefen på ombudsmandens vegne cirkulæreskrivelsen til efterretning.

I brev af 2. december 2003 oplyste Rigspolitichefen over for ombudsmanden at Finansministeriet som bevilgende myndighed havde godkendt at politiet erhvervede en ny bolig til stationslederen i Qasigiannnguit, at ejendommen forventedes overtaget pr. 1. december 2003, og at de nødvendige bygningsarbejder – herunder opførelsen af en arrest-/detentionsbygning i tilknytning til den nævnte ejendom – forventedes projekteret i begyndelsen af 2004 med henblik på arbejdernes gennemførelse i andet halvår af 2004. Under forudsætning af at Rigspolitichefen hermed havde fremskyndet afviklingen af den nuværende arrest/detention så meget som det er praktisk muligt, blev Rigspolitichefens oplysninger taget til efterretning. Rigspolitichefen blev samtidig anmodet om underretning hvis den skitserede tidsplan ikke blev overholdt.(J.nr. 2003-1231-618).

Den 24. november 2003 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport om inspektionen af arresten/detentionen i Qasigiannnguit til (bl.a.) Politimesteren i Grønland og Justitsministeriet:

”Den 21. maj 2003 foretog jeg inspektion af arresten/detentionen i Qasigiannnguit. I forbindelse med inspektionen modtog jeg rapportmateriale mv. til gennemgang. Rapport-

materialet mv. er omtalt under punkt 2. Den 16. september 2003 afgav jeg en foreløbig rapport som jeg sendte til blandt andre Politimesteren i Grønland, Rigspolitichefen og Justitsministeriet med henblik på at disse myndigheder kunne fremkomme med bemærkninger.

Politimesteren i Grønland har med brev af 19. september 2003 orienteret mig om en cir-

kulæreskrivelse som han samme dag udsendte til politiet i Qasigiannguut, og jeg har forholdt mig hertil i brev af 23. september 2003, jf. nedenfor. Direktoratet for Kriminalforsorgen har forholdt sig (foreløbigt) til det som jeg anførte i brev af 4. juli 2003. Disse generelle spørgsmål behandles i en selvstændig sag.

Inspektionen udgjorde en af de i alt syv inspektioner af arrester/detentioner og anstalter for domfældte i Grønland i uge 21 og 22.

Jeg har ved brev af 4. juli 2003 rejst nogle generelle spørgsmål om anvendelsen af og regelanvendelsen i arresterne/detentionerne i Grønland over for Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen (j.nr. 2003-2257-618). Jeg har herved peget på nogle forskellige spørgsmål som opstår som følge af at der i de samme lokaler – som primært er indrettet til at huse berusere – anbringes både berusere, domfældte og tilbageholdte.

(Det nærmere referat i inspektionsrapporten fra den ovenfor nævnte generelle sag er udeladt her).

1. Lokalerne

Om lokalerne skrev jeg den 30. juni 2003 således til Rigspolitichefen med genpart til blandt andre Politimesteren i Grønland:

'...

Højt beliggende ud mod fjorden i en afstand af ca. 1 km fra politistationen er stationslederens bolig. I en tilbygning til boligen er arrest/detentionslokalerne beliggende.

Arrest/detentionsbygningen består af en lille forgang hvorfra der er passage til privatboligen. Gennem en dør er der fra privatboligen adgang til det sikrede område der består af et lille forlokale der er ca. 1,20 m bredt og ca. 3 m langt.

For enden af forlokalet er et toiletrum der er ca. 1,20 m bredt og ca. 1 m langt. Toiletrummet indeholder et torkloset, en håndvask og en brusere. Der er en afløbsrist i gulvet.

De to celler er 205 cm lange og 175 cm bre-

de. Der er 247 cm til loftet. Cellerne er begge forsynet med en 'detentionsmadras'. I forrummet er placeret et mindre køleskab med et tv ovenpå med stueantenne. Over tv'et er placeret to mindre hylder. På gulvet er placeret en kaffemaskine stående på den termoboks som kaffemaskinen blev leveret i (fungerer som et lille bord). Forrummet giver ikke mulighed for placering af yderligere inventar.

Varmeforsyningen til lokalerne sker ved to kanaler fra tjenesteboligen hvorved der kan blæses varm luft ind i cellerne.

Af anholdelsesprotokollen – som er gennemgået, og som vil blive omtalt nærmere i den kommende inspektionsrapport – fremgår det at der af længerevarende ophold i disse lokaler i 2003 har været følgende:

- en person har været anbragt fra den 22. januar 2003 til den 14. marts 2003, først som tilbageholdt og senere som domfældt,

- en person har været anbragt fra den 31. januar 2003 til den 11. marts 2003 som tilbageholdt,

- en person har været anbragt fra den 13. marts 2003 til den 2. april 2003, først som tilbageholdt og senere som domfældt,

- en person har været anbragt fra den 21. april 2003 til den 20. maj 2003 som domfældt.

Stationslederen har oplyst at det er praksis at anbragte tages med på politistationen i godt en time hver dag hvor de opholder sig i stationens kaffestue. Dette sker fordi politiet mener at man ikke kan byde anbragte at opholde sig uafbrudt i arresten/detentionen.

Politimesteren i Grønland har i brev af 16. august 2000 til Rigspolitichefen efter inspektion af bl.a. arresten/detentionen i Qasigiannguut ('I lyset af Folketingets Ombudsmands interesse for politiets detentioner og i øvrigt hans seneste inspektion i Grønland i august 1999') peget på at der er meget lidt plads i cellerne i Qasigiannguut, at der er lavt til loftet, og at adgangsforholdene er særdeles trange. 'Man kan ikke tale om fællesfaciliteter til tilbageholdte eller korttidsafsonere, idet lokalet uden for de to detentionsrum er

så småt, at der ikke er plads til inventar – stole, kogeplade, kaffemaskine og lignende.' Politimesteren henstillede til Rigspolitichefen at overveje at indrette en mere tidssvarende arrest/detention.

Der har herefter været en forholdsvis omfattende brevveksling der også indeholder stationslederens beskrivelse af forholdene – herunder nogle meget massive varmemproblemer.

Bestræbelserne retter sig nu mod at erhverve et hus (ejendommen B 717, Skivevej 15). Rigspolitichefen har i brev af 10. december 2002 til (...) tilbudt at købe ejendommen for 600.000 kr. som foreslået af sælger. Senest har Politimesteren i Grønland med brev af 25. april 2003 sendt Rigspolitichefen en vurdering af ejendommen.

Der foreligger også en skitse for hvordan bygningen kan indrettes til stationslederens tjenestebolig med en tilbygning som rummer tre celler og et indgangsparti.

Lokalerne i den nuværende arrest/detention kan efter min opfattelse – og kun med en vis betænkelighed – anvendes som egentlige detentionslokaler, det vil sige til ophold af berusere i en forholdsvis kort periode mens afrusningen står på.

Lokalerne er helt uegnede til længerevarende ophold, og ophold af den varighed som der har været tale om i de første måneder i 2003, jf. ovenfor, er uforsvarlige og bør efter min opfattelse ikke fortsætte.

Med henblik på de videre overvejelser om hvad der bør ske, beder jeg om oplysning om hvad der videre er sket med hensyn til erhvervelse af den nævnte ejendom, og hvilke planer der i den forbindelse er med hensyn til etablering af en ny arrest/detention.'

Jeg rykkede ved brev af 31. juli 2003 Rigspolitichefen for svar.

Rigspolitichefen meddelte herefter i brev af 8. august 2003 følgende:

'Ved skrivelse af 30. juni 2003 (j.nr. 2003-1231-618) har Folketingets Ombudsmand anmodet Rigspolitiet om en udtalelse vedrørende arrest- og detentionsforholdene i Qa-

sigiannguut (Christianshåb), idet ombudsmanden ved sin inspektion den 21. maj 2003 fandt detentionsforholdene for utilfredsstillende, og som fortsat kun med en vis betænkelighed kan anvendes som egentlige detentionslokaler (ophold af berusere i en forholdsvis kort periode) og uegnede til længerevarende ophold (ophold for tilbageholdte og domfældte).

Ombudsmanden bemærker i sin skrivelse, at der siden 2000 har fundet en omfattende brevveksling sted mellem politimesteren i Grønland og Rigspolitiet vedrørende forbedring af detentionsforholdene.

Bestræbelserne for at forbedre arrest- og detentionsforholdene retter sig nu – som nævnt i Deres skrivelse – mod erhvervelsen af bygning B-717, Qasigiannguut med henblik på at anvende bygningen til tjenestebolig med arrest/detention til afløsning af den nuværende tjenestebolig med arrest/detention i bygning B-152, Qasigiannguut.

Politimesteren i Grønland har vurderet, at bygning B-717, Qasigiannguut er velegnet til indretning af ny tjenestebolig, og kommunen har meddelt, at bygningen kan udvides med en arrest/detention.

Erhvervelsen af den pågældende bygning forventes forelagt de bevilligende myndigheder oktober måned d.å., og det nødvendige aktstykke er under udarbejdelse.

Med de bevilligende myndigheders godkendelse af erhvervelsen af bygning B-717 forventes bygningen overtaget på et tidspunkt i indeværende år, hvorefter en om- og tilbygning forestår.

Rigspolitiet vil orientere Folketingets Ombudsmand om sagens videre udvikling.'

Ved inspektioner foretager jeg normalt en nærmere beskrivelse af lokaliteterne i den pågældende institution og fremkommer med kritik og henstilling om forandringer mv. i fornødent omfang.

Ud over at henvise til det som er anført i det ovenfor gengivne brev af 30. juni 2003 med den heri indeholdte beskrivelse

af arresten/detentionen i Qasigiannuit, beskæftiger jeg mig ikke i denne rapport nærmere med lokalerne. Dette skyldes at lokalernes standard er sådan at de efter min opfattelse ikke lader sig afhjælpe, selv ved væsentlige bygningsforandringer, således at der opnås tilfredsstillende forhold i relation til det de benyttes til, og i fremtiden må forventes at blive benyttet til. Jeg henviser til det som jeg anførte i brevet af 30. juni 2003:

‘Lokalerne i den nuværende arrest/detention kan efter min opfattelse – og kun med en vis betænkelighed – anvendes som egentlige detentionslokaler, det vil sige til ophold af berusere i en forholdsvis kort periode mens afrusningen står på.

Lokalerne er helt uegnede til længerevarende ophold, og ophold af den varighed som der har været tale om i de første måneder i 2003, jf. ovenfor, er uforsvarlige og bør efter min opfattelse ikke fortsætte.’

Denne opfattelse fastholder jeg.

Der er efter min opfattelse behov for at der så hurtigt som det er muligt, etableres en ny arrest/detention i Qasigiannuit.

Jeg kan ikke umiddelbart konstatere at der siden april måned 2003 er udfoldet særlige bestræbelser fra Rigspolitichefens side på at fremme sagen. Også i lyset heraf henstiller jeg til Rigspolitichefen at sagen fremmes mest mulig efter at det – forventede – bevillingsmæssige grundlag er tilvejebragt.

I tiden indtil en ny arrest/detention kan tages i brug i Qasigiannuit, bør Politimesteren i Grønland efter min opfattelse være meget opmærksom på muligheden for at finde alternative anbringelsesmuligheder for tilbageholdte og domfældte i det omfang der ikke er tale om kortvarige anbringelser. Anbringelser af en varighed som jeg konstaterede ved inspektionen den 21. maj 2003, jf. rapportens side 6-7, bør efter min opfattelse normalt ikke finde sted. Og i det omfang der sker anbringelse af andre end berusere i blot noget længere

tid, må der udfoldes bestræbelser på at gøre opholdet så tåleligt som muligt, bl.a. med tilbud om at komme ud i frisk luft.

Politimesteren i Grønland har i cirkulæreskrivelse af 19. september 2003 til politiet i Qasigiannuit anført:

‘...’

På denne baggrund har jeg besluttet følgende vedrørende brug af detentionen i Qasigiannuit:

- Detentionen må kun anvendes til berusere og kortvarig anbringelse af afsonere og tilbageholdte.
- Kortvarig anbringelse er ophold i op til 1 uge.
- Er der behov for længerevarende anbringelse, skal der – efter aftale med embedets jurist – findes en alternativ anbringelsesmulighed i anstalt eller anden detention.
- Anbringelse i detentionen ud over 1 uge kan kun ske undtagelsesvis og efter bestemmelse af embedets jurist.
- Distriktet bestræber sig på at gøre opholdet for tilbageholdte og afsonere så tåleligt som muligt ved tilbud flere gange dagligt om frisk luft, eventuelt ophold på stationen sammen med politipersonalet. Det noteres i døgnrapporten, når disse tilbud gives/luftninger foretages.
...’

Jeg meddelte i brev af 23. september 2003 til Politimesteren i Grønland med genpart til blandt andre Rigspolitichefen, Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen at jeg tog det oplyste til efterretning.

Jeg anmodede Rigspolitichefen om i oktober måned 2003 at underrette mig om resultatet af forelæggelsen for Finansudvalget af aktstykket og om den nærmere planlægning af det videre forløb.

Jeg modtog ikke svar fra Rigspolitichefen i oktober måned 2003. Jeg rykkede i brev af 3. november 2003 for svar idet jeg bad oplyst årsagen til at Rigspolitichefen ikke afgav svar i oktober måned. Rigspolitichefen oplyste i brev af 19. november 2003 at udkast til

aktstykke vedrørende den ønskede erhvervelse blev sendt til Justitsministeriet den 17. oktober 2003, og at sagen af Justitsministeriet blev sendt til Finansministeriet den 22. oktober 2003 med anmodning om tilslutning til at sagen bliver forelagt Folketingets Finansudvalg. Rigspolitechefen har givet tilsagn om at orientere mig når resultatet af de bevillende myndigheders behandling foreligger.

Jeg har noteret mig at jeg bliver orienteret om sagens videre forløb.

Efter bilag 1 til Politimesteren i Grønlands dagsbefaling nr. 45 af 28. marts 2001, punkt 5.3, skal der ske afprøvning af den automatiske brandmelder mindst en gang om måneden. Og afprøvningen skal påføres døgnrapporten.

Under inspektionen blev det konstateret at brandmelderne virkede.

Af et skema med tilførsler af afprøvning af brandalarmer fremgår det at afprøvning for de sidste syv tilfælde forud for inspektionen fandt sted 4. oktober 2002, 11. november 2002, 9. december 2002, 16. januar 2003, 4. marts 2003, 8. april 2003 og 20. maj 2003.

Det må således konstateres at der i nogle tilfælde er gået for lang tid mellem efterprøvelserne. Jeg går ud fra at stationslederen i fremtiden vil være opmærksom på at foretage prøverne rettidigt.

Efterprøvelserne er alene anført på skemaet og ikke – som foreskrevet – i døgnrapporten. Jeg anmoder politimesteren om en udtalelse herom.

Som det fremgår af det der er anført ovenfor, er stationslederens bolig med den tilbyggede arrest/detention beliggende i nogen afstand fra politistationen. Der er tv-overvågning og kaldeknop i de to celler. Disse funktioner blev efterprøvet under inspektionen. I stationslederens bolig virkede tv-overvågningen. Monitoren på politistationen viste blot

et rullende billede af den samme celle. Stationslederen oplyste at monitoren havde fungeret korrekt dagen i forvejen. Han ville nu sikre at monitoren fungerede korrekt – eventuelt ved at udskifte den. Han oplyste at monitoren i boligen kort tid forinden var blevet skiftet på grund af tilsvarende problemer.

Jeg går ud fra at tv-overvågningen nu fungerer korrekt.

2. Rapportgennemgang

Jeg har modtaget kopi af anholdelsesprotokollen fra den 1. januar 2003 til den 21. april 2003. Jeg har endvidere modtaget fotokopi af en dagbogskalender for den 14. marts, 15. marts, 16. marts og 19. marts 2003. Dagbogskalenderen var ophængt på en krog uden for arrest/detentionslokalerne ved indgangen til stationslederens bolig. Stationslederen oplyste at de foreskrevne blanketter ikke blev anvendt på grund af pladsproblemer. Stationslederen gav dog tilsagn om at blanketterne ville blive taget i anvendelse umiddelbart efter inspektionen.

Anholdelsesprotokollerne fra den 1. januar 2003 til den 21. april 2003 viser at der i denne periode har været 14 anbringelser:

Berusere: 3

Tilbageholdte/(anholdte): 7

Domfældte: 4

For *beruserne* har der i alle tilfælde været tale om kortvarige ophold. Ophold af længere varighed har der været tale om i følgende 5 tilfælde:

Løbenr. 6/3

Den pågældende blev anholdt den 22. januar 2003 og var tilbageholdt. Den 4. januar 2003 blev han idømt 6 måneders anbringelse i anstalt for domfældte. Den 14. marts 2003 blev han udstationeret på en trawler. Han opholdt sig således i næsten 2 måneder i arresten/detentionen.

Løbenr. 8/3

Den pågældende blev anholdt den 31. januar

2003 og opholdt sig i arresten/detentionen til den 11. marts 2003 da han blev overført til Anstalten for domfældte i Nuuk. Han opholdt sig således i næsten *1½ måned* i arresten/detentionen.

Løbenr. 13/3

Den pågældende blev anholdt den 13. marts 2003. Den 20. marts 2003 blev han idømt 6 måneders anbringelse i anstalt for domfældte, og han blev prøveløsladt den 2. april 2003. Han opholdt sig således i godt *14 dage* i arresten/detentionen.

Løbenr. 17/3

Den pågældende blev den 31. marts 2003 udstationeret til arresten/detentionen og tog på fiskeri den 7. april 2003. Han opholdt sig således i *ca. 1 uge* i arresten/detentionen.

Løbenr. 20/3

Den pågældende blev indsat til afsoning den 21. april 2003 og løsladt den 20. maj 2003. Han opholdt sig således i *ca. 1 måned* i arresten/detentionen.

Ud over at konstatere disse anbringelser af (lidt) længere varighed foretager jeg mig ikke videre vedrørende den udleverede udskrift (kopi) af anholdelsesrapporterne. Jeg henviser til det som jeg har anført ovenfor om en ny arrest/detention, og om hvordan der bør handles i tiden indtil nye lokaler kan tages i brug, og til det jeg har anført nedenfor.

Som nævnt har jeg endvidere modtaget kopi af siderne fra en kalender for den 14., 15., 16. og 19. marts 2003. Noteringerne for den 14. marts 2003 – der svarer til noteringerne for de andre dage – er følgende:

'0615	HKM sendt på arbejde
0740	F
10.00	T
12.00	F
1450-1600	HJ st. HKM sendt på udst.
17.00	F
18.45	Mad
22.15	Luft'

Disse noteringer har jeg sammenholdt med døgnrapporten.

06.15

'HKM' er den anbringelse som er nævnt under løbenr. 6/3.

07.40

'F' betyder at der er sket et tilsyn ved fysisk tilstedeværelse. På dette tidspunkt har den anbragte, der er nævnt under løbenr. 13/3, opholdt sig i arresten/detentionen.

10.00

'T' betyder teknisk tilsyn, dvs. tilsyn ved tv-overvågning foretaget fra politistationen. Stationslederen har oplyst at tidspunktet for dette tilsyn er noteret på politistationen og senere overført til dagbogen.

12.00

'F' er fysisk tilsyn af den pågældende under løbenr. 13/3.

14.50-16.00

'HJ st.' betyder at den pågældende under løbenr. 13/3 er taget med på stationen til ophold i kaffestuen.

'HKM sendt på udst.' betyder at den pågældende under løbenr. 6/3 er sendt på udstationering (på en trawler).

17.00

'F' betyder fysisk tilsyn af den pågældende under løbenr. 13/3.

18.45

'Mad' betyder at den pågældende under løbenr. 13/3 har fået aftensmad.

22.15

'Luft' betyder at den pågældende under løbenr. 13/3 er kommet i frisk luft.

Jeg har på tilsvarende måde sammenholdt dagbogsnotaterne med døgnrapporterne for de andre dage og også kunnet udlede hvad der er sket med hensyn til tilsyn mv.

Den måde hvorpå stationslederen i Qasigiannnguit har administreret tilsyn mv. af de anbragte i arresten/detentionen, er ikke i overensstemmelse med de regler der gælder herom. Jeg foretager mig imidlertid ikke videre i denne inspektionssag vedrørende dette spørgsmål. Det skyldes to forhold:

For det første har stationslederen under inspektionen den 21. maj 2003 givet tilsagn om i fremtiden at anvende de blankeletter for tilsyn mv. som er udarbejdet til formålet.

For det andet giver det retlige grundlag for anbringelse i arrester/detentioner af berusere, tilbageholdte og domfældte som nævnt ovenfor anledning til nogen usikkerhed. Jeg har som ligeledes anført ovenfor i brevet af 4. juli 2003 til Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen henstillet at der sker en nærmere gennemgang og præcisering af de regler der gælder for henholdsvis berusere, tilbageholdte og domfældte, med henblik på at det gøres helt klart hvilke rettigheder og pligter – og forhold i øvrigt – der gælder for de tre kategorier anbragte i arresthuse/detentioner. Jeg har taget det forbehold at gennemgangen alene skal foretages i det omfang der ikke ved Retsvæsenkommissionens arbejde er taget nærmere stilling hertil.

3. Opfølgning

Som nævnt ovenfor afventer jeg Rigspolitichefens orientering om resultatet af de bevilgende myndigheders behandling af sagen.

4. Underretning

Denne rapport sendes til stationslederen i Qasigiannnguit, Politimesteren i Grønland, Det Grønlandske Kriminalforsorgsvæsen, Rigspolitichefen, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Folketingets Retsudvalg.”

I brev af 2. december 2003 oplyste Rigspolitichefen at Finansministeriet som bevilgende myndighed den 17. november 2003 havde godkendt erhvervelse af bygning B 717, Qasigiannnguit, og at der forventedes udarbejdet skøde om overtagelse af ejendommen pr. 1. december 2003. Rigspolitichefen oplyste endvidere at han forventede i begyndelsen af 2004 at iværksætte projekteringen af de nødvendige bygningsarbejder vedrørende ejendommen, herunder opførelsen af en arrest-/detentionsbygning, med henblik på arbejdernes gennemførelse i andet halvår af 2004.

Den 5. december 2003 anførte inspektionssagchefen på ombudsmandens vegne følgende:

”Jeg går ud fra at Rigspolitichefen med de initiativer der er iværksat, og som vil blive iværksat, har fremskyndet afviklingen af den nuværende arrest/detention så meget det er praktisk muligt.

Med denne bemærkning tager jeg det oplyste til efterretning idet jeg anmoder om at blive underrettet hvis den skitserede tidsplan ikke bliver overholdt.

Jeg betragter herefter inspektionssagen som afsluttet.”

D. Inspektion af arresten/detentionen i Qeqertarsuaq

Retspleje 35.3. – Strafferet 3.7.

I tiden fra den 16. maj til den 26. maj 2003 foretog inspektionschefen sammen med en medarbejder fra inspektionsafdelingen inspektion af fem arrester/detentioner i Grønland og to anstalter for domfældte (anstalterne for domfældte i Aasiaat og Ilulissat).

Om arresten/detentionen i Qeqertarsuaq udtalte inspektionschefen på ombudsmandens vegne at cellerne, forrummet dertil og bade- og toiletforholdene gjorde et udmærket indtryk, og at forrummet uanset dets størrelse på en fornuftig måde tjente både som spise- og opholdsareal. I forbindelse med sagsgennemgangen rejstes bl.a. spørgsmål om udstrækningen af politiets pligt til at føre blanketter, jf. Politimesteren i Grønlands dagsbefaling om arrester og detentioner. (J.nr. 2003-1232-618).

Den 5. november 2003 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport om inspektionen af arresten/detentionen i Qeqertarsuaq til (bl.a.) Politimesteren i Grønland og Justitsministeriet:

”Den 26. maj 2003 foretog jeg og en af mine medarbejdere inspektion af arresten/detentionen i Qeqertarsuaq. Inspektionen udgjorde en af i alt syv inspektioner af arrester/detentioner og anstalter for domfældte i Grønland i uge 21 og 22.

Jeg har tidligere i september måned 1991 foretaget inspektion af den tidligere arrest/detention. Den nuværende arrest/detention var på det tidspunkt under opførelse.

Jeg havde ved inspektionen en indledende samtale med den polititjenestemand, (...), som har det daglige ansvar for arresten/detentionen (arrestforvareren), og politiassessor (...), Politimesteren i Grønland.

Derefter foretog jeg en besigtigelse af arresten/detentionen.

Under inspektionen bad jeg om kopi af materiale vedrørende de første 20 anbringelser i arresten/detentionen i 2003, jf. nedenfor under pkt. 7.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Politimesteren i Grønland, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet for at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger om de faktiske forhold som

rapporten måtte give anledning til. Politimesteren i Grønland har ved brev af 16. oktober 2003 fremsat bemærkninger til pkt. 7.7. Bemærkningerne vedrører ikke de faktiske forhold, men retlige forhold i forbindelse med fremstilling for læge. Bemærkningerne er indarbejdet i denne rapport. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet.

Generelle spørgsmål m.v.

Politiet oplyste at der sjældent er berusede personer i arresten/detentionen. Arresten/detentionen bliver først og fremmest anvendt til domfældte. På tidspunktet for inspektionen var to domfældte – hver med en dom på tre måneders anbringelse i anstalt – anbragt i arresten/detentionen. Jeg forstod at de begge skulle udstå (hele) straffen i arresten/detentionen i Qeqertarsuaq.

Efter bekendtgørelse nr. 239 af 1. april 1999 om anstaltsophold i Grønland kan politimesteren i særlige tilfælde bestemme at en domfældt anbringes i politiets detentioner. Dette forudsætter dog efter § 1, stk. 3, at der er tale om ’korterevarende ophold’.

Jeg har ved brev af 4. juli 2003 rejst nogle generelle spørgsmål om anvendelsen af og regel anvendelsen i arresterne/detentionerne i Grønland over for Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen (j.nr. 2003-2257-618).

(Det nærmere referat i inspektionsrapporten fra den ovenfor nævnte generelle sag er udeladt her).

1. Celler, forrum mv.

Arresten/detentionen er beliggende i en tilbygning til politistationen og i tilslutning til politiets tjenestebolig. Arresten/detentionen blev taget i brug i slutningen af 1991.

Arresten/detentionen rummer tre celler og et forrum. Tilbygningen indeholder herudover tre sekundære rum. I det ene rum er der toilet (tørkloset) og – på den anden side af en halv skillevæg – en håndvask og en udslagsvask. Det andet rum indeholder et brusebad og – på den anden side af en halv skillevæg – yderligere en håndvask. Væggene i toilet- og baderum er beklædt med lysegrå fliser, og gulvet er belagt med røde klinker. Det sidste af de tre sekundære rum er et meget smalt, lille rum lige til højre for indgangsdøren; dette rum blev på tidspunktet for inspektionen brugt af politiet som arkivrum. Alle rum har dør ud til forrummet der således var forsynet med syv døre inklusive den (sikrede) indgangsdør.

Forummet, der er et rimelig stort (10-12 m²) og aflangt lokale, er indrettet med et mindre køkkenbord af stål med en indbygget vask i den ene ende og kogeplader i den anden. Køkkenbordet er placeret til venstre lige inden for indgangsdøren og er bygget ind i en niche således at bordet flugter med væggen. Under køkkenbordpladen er der dels et lille skab (under vasken), dels et mindre køleskab med en lille fryseboks. Forummet er yderligere møbleret med et lille spisebord, to spisestuestole og en lille reol. Der er et fjernsyn og en video i forrummet og endvidere en kaffemaskine, en brødrister og en elkedel.

Politiet oplyste at der om aftenen sættes nogle blødere stole fra politistationen ind i arresten/detentionen.

Politiet oplyste at de to domfældte som på tidspunktet for inspektionen boede i arresten/detentionen, havde efterlyst en ovn til

at bage og stege i. Som forholdene er nu, kan de anbragte kun koge deres mad. Politiet oplyste at der var planer om at købe en mindre ovn.

For så vidt angår nyt inventar, henviser jeg i øvrigt til pkt. 2 nedenfor.

Cellerne, der er næsten lige store, er på ca. 6 m². Der er højt til loftet (ca. 2,4 m).

Der er isat almindelige vinduer i cellerne, og der er således dagslys i cellerne. Vinduerne er ind mod cellerne og i flugt med væggen forsynet med en panserglasplade. Arresten/detentionen ligger så højt i forhold til omgivelserne at der ikke er indkig i cellerne udefra. Politistationen, der i sig selv ligger temmelig højt, ligger således på en skråning ned mod havnen, og arresten/detentionen er bygget til politistationen ned ad skrænten, men i niveau med politistationen.

Cellerne er forsynet med kaldeanlæg indbygget i væggen, røgdetektor og tv-overvågningskamera indfældet i loftet. Der er et indkigshul i døren. I celle nr. 1 var klappen foran indkigshullet brækket af. Midt på gulvet er der et afløb med en rist. Der er loftsbelysning. Væggene i cellerne – og i forrummet – er malet lysegrå, og gulvene i cellerne og i forrummet er belagt med linoleum.

Også forrummet er dækket af et tv-overvågningskamera. Arrestforvareren oplyste at kameraet var blevet tilovers i forbindelse med nedlæggelse af den gamle arrest/detention og derfor var blevet indfældet i loftet i forrummet.

Der er gulvvarme i hele tilbygningen.

I celle nr. 1, der fortrinsvis anvendes til berusere, stod på tidspunktet for inspektionen en vinylbetrukket madras op ad væggen. De to andre celler var møbleret med senge med tilhørende springmadrasser. Sengene kan hurtigt skilles ad og staves væk i et stort disponibelt rum i 'kælderen' under arresten/detentionen.

Der var ikke andet møblement i disse celler, der som allerede nævnt på tidspunktet

for inspektionen var beboet af to domfældte der begge afsonede tre måneders anstaltsanbringelse.

Cellerne og bade- og toiletforholdene gjorde et udmærket indtryk. Tilsvarende gælder forrummet med tilhørende køkkenafsnit. Uanset dets størrelse tjente forrummet på en fornuftig måde både som spise- og opholdsareal.

2. Inventar

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i brev af 14. maj 2003 oplyst følgende:

'I brev af 23. april 2003 har ombudsmanden til brug for den kommende inspektion af ovennævnte detentioner [Kangerlussuaq, Ilulissat, Aasiaat, Qasigiannnguit og Qeqertarsuaq; min bemærkning] bedt om aktuelle oplysninger om eventuelle planer, projekter, igangværende arbejder mv.

Direktoratet kan oplyse, at forhold vedrørende detentionerne som udgangspunkt henhører under politiets område. Direktoratet har dog konkret truffet afgørelse om at efterkomme et ønske om inventar til alle detentionerne. Det nye inventar forventes installeret hurtigst muligt.'

Politimesteren i Grønland oplyste at direktoratets beslutning er truffet med henvisning til ønsker som Politimesteren i Grønland har fremsat vedrørende samtlige arrester/detentioner i Grønland. Jeg modtog under opholdet i Grønland efter anmodning kopi af (dele af) politimesterens brevveksling med Direktoratet for Kriminalforsorgen i den anledning.

Politimesteren i Grønland oplyste på min forespørgsel at politimesteren ikke var bekendt med en inventarplan for nogen af arresterne/detentionerne i Grønland.

Det fremgår af brevvekslingen at ønsket om udskiftning af inventaret i detentionerne blev fremsat af politimesteren i brev af 19. februar 2001, og at politiet i Qeqertarsuaq på forespørgsel har videregivet følgende øns-

sker til Politimesteren i Grønland (og dermed indirekte til direktoratet):

'1 nyt spisebord da det gamle er meget slidt og står usikkert. 2 nye spisebordsstole. 2 nye madrasser.'

Det fremgår ikke af den udleverede brevveksling (som jeg som nævnt ikke har modtaget i sin helhed) hvad Direktoratet for Kriminalforsorgen helt konkret har givet tilsagn om over for Politimesteren i Grønland, men politimesteren oplyste at de forskellige distrikter har fået tildelt det som de har ønsket.

Inden jeg foretager mig videre, beder jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen om en udtalelse om hvad der videre er sket i sagen for så vidt angår inventaret i arresten/detentionen i Qeqertarsuaq. Jeg beder endvidere direktoratet om at oplyse om der foreligger inventarplaner for arresterne/detentionerne i Grønland – og herunder arresten/detentionen i Qeqertarsuaq.

3. Tv-overvågning mv.

Inspektionen blev påbegyndt kl. 10.00. Der var som nævnt på tidspunktet for inspektionen to domfældte indsat i arresten/detentionen. Den ene af disse var taget på arbejde tidligere på dagen, mens den anden efter det oplyste opholdt sig i arresten/detentionen.

Efter pkt. 4.3 i bilag 1 til Politimesteren i Grønlands dagsbefaling I, nr. 45 af 28. marts 2001 (bilag 1 er en instruks for anvendelse af bærbar radio samt for tv-overvågning i forbindelse med overvågning af indsatte i detentionerne) skal monitoren tændes og slukkes efter behov, men bør slukkes når overvågningsområdet er tomt.

Ved inspektionens start var skærmen som er tilknyttet tv-overvågningssystemet, tændt.

Som nævnt var overvågningsområdet ikke tomt på det nævnte tidspunkt idet der var en domfældt til stede i arresten/detentionen. At monitoren var tændt, følger derfor af de regler som Politimesteren i Grønland har fastsat.

Hvad tv-overvågning af domfældte og tilbageholdte angår, henviser jeg i øvrigt til det som jeg har anført i mit brev af 4. juli 2003 til Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. ovenfor under pkt. 1.

Efter det samme bilag 1, pkt. 4.1, skal billedet fra det enkelte kamera/lokale være på monitoren mindst 10 sekunder. Skiftehastigheden kan justeres på kameravælgeren.

Ved afprøvningen af tv-overvågningssystemet konstaterede jeg at skærm billedet skiftede mellem de enkelte kameraer med et langt kortere interval end 10 sekunder.

Jeg henlede politiets opmærksomhed på denne regel, og jeg går ud fra at den nu følges.

Efter pkt. 4.2 i bilag 1 bør monitoren placeres så publikum på politistationen – og gæster i private hjem hvor der er opstillet monitører – ikke har mulighed for at se tv-billedet.

Politiet oplyste at en monitor magen til den på stationen er opstillet i tjenesteboligen. Også denne monitor, der er placeret i soveværelset, blev besigtiget.

Jeg har ingen bemærkninger til placeringen af monitorerne i arresten/detentionen i Qeqertarsuaq.

Der var i arresten/detentionen i Qeqertarsuaq ikke alene monteret kameraer i de tre detentionslokaler, men som allerede nævnt også i forrummet. Kameraet i forrummet er eftermonteret.

Også dette spørgsmål er omfattet af den under pkt. 1 nævnte generelle sag (mit brev af 4. juli 2003 til Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen). Jeg foretager mig derfor ikke noget vedrørende dette forhold på nuværende tidspunkt i

anledning af inspektionen af arresten/detentionen i Qeqertarsuaq.

Brandalarmsystemet var blevet afprøvet af inspektionsholdet fra Politimesteren i Grønland tidligere på dagen og virkede da. Jeg fandt herefter ikke grundlag for selv at lade alarmerne afprøve.

Stationslederen oplyste at brandalarmerne bliver afprøvet hver måned i overensstemmelse med de regler som politimesteren har fastsat (dagsbefalingens bilag 1). Tidspunktet for afprøvningen og resultatet bliver ført i døgnrapporten (som fastsat i nævnte bilag 1) og altså ikke på en særlig liste der er hængt op på opslagstavlen således som det sker i nogle andre arrester/detentioner.

Jeg undersøgte ikke de nævnte tilførsler til døgnrapporten, men lægger til grund at dagsbefalingens bestemmelser er blevet fulgt på dette punkt i arresten/detentionen i Qeqertarsuaq.

Efter min opfattelse vil førelse af en liste således som det praktiseres i andre arrester/detentioner, give en mere sikker afprøvningsrutine end den fremgangsmåde der er fastsat i dagsbefalingens bilag 1. Kontrollen med om dagsbefalingen bliver fulgt, vil også være lettere.

Jeg henstiller til Politimesteren i Grønlands overvejelse at ændre dagsbefalingens bilag 1 på dette punkt når dagsbefalingen i øvrigt skal revideres.

4. Vejledning til detentionsanbragte om rettigheder og pligter

Det fremgår af ovennævnte dagsbefalings pkt. 3g at bestemmelserne under pkt. 3 – om lægeundersøgelse, tobaksrygning, fællesskab med andre anbragte mv. – skal være opslået i arresten/detentionen med såvel grønlandsk som dansk tekst.

En kopi af fællesreglerne påført datoen 15. maj 2003 var på tidspunktet for inspektionen slået op på væggen i de enkelte celler.

5. Andre forhold

Politiet oplyste at de anbragte får tilbud om selv at lave maden. Afhængigt af hvem de anbragte er, sørger de også selv for at købe mad ind. Hvis de anbragte ikke selv ønsker at lave mad, bestiller politiet varm mad til dem på alderdomshjemmet i Qeqertarsuaq. I tiden forud for inspektionen havde de anbragte selv ønsket at lave maden.

Efter dagsbefalingens pkt. 5b bør tilbageholdte så vidt muligt have lejlighed til at komme i fri luft en halv time hver dag.

Døren til arresten/detentionen er normalt ikke låst. De anbragte kan således selv gå udenfor når de har behov for frisk luft. Politiet oplyste at der bliver holdt øje med hvordan de nyanbragte har det, og at det nøje bliver vurderet hvad de er for personer. Hvis det er indsatte som politiet kan stole på (domfældte), får de som nævnt selv lov til at gå i byen og købe ind. De skal blot overholde de tidspunkter der forud bliver fastsat. De anbragte kan også, med den samme begrænsning, få udgang til at besøge eventuel familie i byen. Hvis den/de anbragte undtagelsesvis er tilbageholdte, får de ikke lov til selv at gå i byen for at købe ind, men de har mulighed for at købe ind sammen med politiet. Det er heller ikke i en sådan situation normalt nødvendigt at låse arresten/detentionen af.

Kl. ca. 22.00 låses arresten/detentionen af for natten. Tilbageholdte og domfældte er i modsætning til berusere ikke låst inde i cellerne – heller ikke om natten.

På forespørgsel oplyste politiet at indsatte som er isolerede efter rettens bestemmelse, har adgang til overvågede besøg. I sådanne tilfælde gør politiet mest muligt for at efterleve bestemmelsen om isolation. Er der andre indsatte i arresten/detentionen samtidig med den isolerede, inddrages disses eventuelle mobiltelefon. Det er dog ikke praktisk muligt at sikre sig fuldstændigt i en sådan situation.

Politiet oplyste at der i øvrigt næsten aldrig er problemer med de anbragte. De fleste

domfældte har begået deres forbrydelse i beruset tilstand og er – når de er ædru – fredelige mennesker og som regel også flove over det som de har gjort.

Der kan undertiden opstå disciplinære problemer. Politiet oplyste om en episode med en domfældt der på tidspunktet for inspektionen var anbragt i arresten/detentionen, og som weekenden før inspektionen ikke kom tilbage til arresten/detentionen til den aftalte tid (kl. 22.00). Politiet måtte hente den domfældte på værtshus, og den pågældende fik efterfølgende at vide at han ikke måtte gå ud de næstfølgende dage. Politiet havde på tidspunktet for inspektionen endnu ikke fået talt med den pågældende om episoden. Politiet oplyste at den pågældende, hvis det skulle vise sig at blive et tilbagevendende problem, ville blive pålagt at indtage antabus som vilkår for udgang. Et sådant eventuelt vilkår kan først stilles efter at den pågældende er blevet undersøgt af en læge.

Spørgsmålet om behandlingen af disciplinærsager i arresterne/detentionerne indgår i den generelle sag som jeg har omtalt ovenfor under pkt. 1.

6. Håndtering af berusere

Til spørgsmålet om håndteringen af berusere oplyste politiet at der kun havde været to berusere i arresten/detentionen i de sidste mange måneder forud for inspektionen. Min gennemgang af anholdelsesprotokollen viser dog at der har været fire berusere anbragt i arresten/detentionen i Qeqertarsuaq i de første fem måneder af 2003, jf. pkt. 7.1. nedenfor.

De personer der i arresten/detentionen har været størst problemer med, er anbragte som i beruset tilstand truer med at begå selvmord. Sådanne personer – og personer som tidligere har forsøgt at begå selvmord, og som påtænkes anbragt i arresten/detentionen – bliver behandlet med stor agtpågivenhed.

7. Sager til gennemsyn

Jeg bad under inspektionen om udlån af rapporter mv. vedrørende de første 20 anbringelser i arresten/detentionen i 2003. Politiet oplyste at der i 2003 indtil tidspunktet for inspektionen endnu ikke havde været 20 anbringelser i arresten/detentionen. Jeg modtog herefter skriftligt materiale vedrørende de 18 anbringelser der i 2003 og indtil tidspunktet for inspektionen havde været i arresten/detentionen.

7.1. Lidt om sagerne

Det modtagne materiale består af kopier af – anholdelsesprotokollen for perioden fra den 2. januar til den 16. maj 2003, – blanketter om visitation, tilsyn mv. af anholdte/tilbageholdte der indsættes i politiets detentioner, vedrørende fire berusere anbragt i arresten/detentionen i 2003 (anbringelserne er foretaget henholdsvis den 19. januar, 28. februar, 13. april og 16. maj 2003) og – blanketter med oplysninger om tilsyn af de personer der på et givet tidspunkt har været indsat i arresten/detentionen.

Der har som allerede nævnt været 18 tilførsler til anholdelsesprotokollen i 2003 forud for tidspunktet for inspektionen. Af disse 18 personer har de 15 været anbragt i arresten/detentionen. Min gennemgang nedenfor omfatter disse 15 sager. (Anholdelsesprotokollen nr. 04, 12 og 17/03 er således ikke omfattet af gennemgangen).

Af de 15 personer som har været anbragt i arresten/detentionen, har 4 været anbragt (udelukkende eller delvis) på grund af beruselse. Af de resterende 11 personer er 5 personer i anholdelsesprotokollen anført som afsonere (anholdelsesprotokollens nr. 06, 07, 10, 13 og 14/03), og 1 er anført som arrestant. Sidstnævnte blev overført fra arresten/detentionen i Aasiaat og ca. tre uger senere tilbageført dertil (anholdelsesprotokollens nr. 08/03).

De sidste 5 personer er anholdt og anbragt i arresten/detentionen i forbindelse med po-

litiets efterforskning af nogle straffelovs-overtrædelser (vold, voldtægt, trusler på livet og indbrud og – i et enkelt tilfælde – spirituskørsel). De pågældende er alle løsladt senere samme dag efter endt afhøring. For disse 5 personers vedkommende kan opholdet i arresten/detentionen således sidestilles med anbringelse i venterum i Danmark (anholdelsesprotokollens nr. 01, 02, 03, 09 og 15/03).

De problemer som gav grundlag for at jeg i brevet af 4. juli 2003 rejste nogle generelle spørgsmål over for Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen (jf. ovenfor under pkt. 1), har – hvad arresten/detentionen i Qeqertarsuaq angår – især betydning for 6 ud af de 15 personer som har været anbragt i arresten/detentionen (de 5 afsonere og arrestanten).

7.2. Belægning

Der har ifølge anholdelsesprotokollen fra den 23. januar 2003 og frem til tidspunktet for inspektionen til stadighed været personer anbragt i arresten/detentionen. I perioden fra årsskiftet og til den 23. januar 2003 har detentionen efter oplysningerne i anholdelsesprotokollen kun kortvarigt været i brug (den 2., 7. (i to tilfælde) og 19. januar 2003; kun i det sidstnævnte tilfælde har der været tale om overnatning).

Ifølge anholdelsesprotokollen var der den 4. april 2003 anbragt 4 domfældte i arresten/detentionen samtidig (anholdelsesprotokollens nr. 07, 10, 13 og 14/03). Forholdet er nærmere det at disse personer har været anbragt i arresten/detentionen i perioden fra den 13. marts 2003, hvor den sidst tilkomne af de 4 domfældte blev anbragt, og frem til den 19. april 2003 hvor anholdelsesprotokollens nr. 10/03 blev løsladt, dvs. i mere end en måned.

Jeg beder Politimesteren i Grønland oplyse hvorledes disse fire personer har været anbragt i arresten/detentionen. Jeg beder

endvidere politimesteren om en udtalelse om belægningen i arresten/detentionen.

Tilsvarende forhold har ifølge anholdelsesprotokollen gjort sig gældende den 3. februar 2003 – om end kortvarigt (i ca. 3 timer). Det drejer sig om anholdelsesprotokollens nr. 06, 07, 08 og 09/03.

Også den 16. maj 2003 var der ifølge anholdelsesprotokollen anbragt flere personer i detentionen end de 3 der er (detentions)rum til (nemlig anholdelsesprotokollens nr. 07, 13, 14 og 18/03).

Jeg beder på tilsvarende måde som ovenfor Politimesteren i Grønland om en udtalelse.

Jeg anmoder endvidere Justitsministeriet om at udtale sig om spørgsmålet.

7.3. Regelgrundlag

Det retlige grundlag for anbringelsen af spirituspåvirkede personer i detentionen er Politimesteren i Grønlands dagsbefaling I, nr. 45 (den gældende dagsbefaling er udstedt den 28. marts 2001). For anbringelsen af domfældte i arresten/detentionen er det retlige grundlag § 1, stk. 3, i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 239 af 1. april 1999 om anstaltsophold i Grønland hvorefter politimesteren i særlige tilfælde kan bestemme at en domfældt anbringes i politiets detentioner. Det forudsættes – som nævnt ovenfor under pkt. 1 – at der er tale om 'korterevarende ophold'.

Jeg har i forbindelse med min opfølgingsinspektion den 24. august 2001 af arresten/detentionen i Nuuk rejst spørgsmål om det retlige grundlag for anbringelsen af tre tilbageholdte i arresten/detentionen. I min opfølgingsrapport af 21. februar 2002 (j.nr. 2001-2855-618) har jeg refereret Politimesteren i Grønlands redegørelse for det retlige grundlag for anbringelse af tilbageholdte i arresterne/detentionerne i Grønland (især mangeårig praksis) – en redegørelse som Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justits-

ministeriet har tilsluttet sig. Jeg har i opfølgingsrapporten karakteriseret det retlige grundlag for anbringelsen af denne kategori af indsatte i arresterne/detentionerne som upræcist, men har samtidig meddelt at jeg ikke foretager mig videre vedrørende dette spørgsmål under hensyn til oplysninger om at der 'nu søges tilvejebragt mere præcise regler for tilbageholdtes ophold i detentioner i Grønland'.

Politimesteren i Grønland har oplyst at korterevarende ophold efter praksis normalt er op til 30 dage, men undertiden op til 60 dage (anstaltsbekendtgørelsens § 1, stk. 3).

Det fremgår af anholdelsesprotokollen at en domfældt har været indsat i arresten/detentionen i Qeqertarsuaq i en betydelig længere periode; fra den 23. januar til den 22. maj 2003 (anholdelsesprotokollens nr. 07/03).

Jeg beder under henvisning hertil Politimesteren i Grønland om en nærmere redegørelse for politimesterens praksis efter bekendtgørelsens § 1, stk. 3.

Jeg anmoder endvidere Justitsministeriet om at udtale sig om spørgsmålet.

7.4. Udstrækning af pligten til at føre blanketter

Som bilag 2 til Politimesteren i Grønlands dagsbefaling I, nr. 45 af 28. marts 2001 er optrykt en 'blanket vedrørende visitation, tilsyn mv. af anholdte, administrativt frihedsberøvede og tilbageholdte/afsonere, der indsættes i politiets detentioner'.

Den blanket som har været anvendt af politiet i Qeqertarsuaq i forbindelse med de ovenfor nævnte 15 tilfælde af anbringelse i arresten/detentionen i første halvår af 2003, bærer påskriften bilag 1 og overskriften 'Blanket vedrørende visitation, tilsyn mv. af anholdte/tilbageholdte, der indsættes i politiets detentioner'. Denne blanket blev udsendt af Politimesteren i Grønland som bilag 1 til politimesterens cirkulæreskrivelse nr. 63 af 22. august 2000.

Politimesteren har i denne cirkulæreskrivelse bl.a. anført følgende:

’Endelig giver redegørelsen [min(e) redegørelse(r) af 11. februar 2000 efter inspektioner den 18. august – 23. august 1999; min bemærkning] mig anledning til at indføre en blanket (bilag 1), hvorunder bl.a. *anholdtes/tilbageholdtes* tilstand skal beskrives [min fremhævelse], ligesom det skal fremgå om den indsatte har været fremstillet for en læge. Blanketten skal ligeledes påføres oplysning om, hvorvidt der er foretaget visitation. Endelig skal tilsyn med den indsatte registreres på blanketten.’

Den anvendte blanket må anses for bortfaldet ved udsendelsen af den nugældende dagsbefaling af 28. marts 2001 (jf. dagsbefalingens bilag 2) og burde således ikke have været anvendt. Jeg går ud fra at politiet i Qeqertarsuaq vil indhente og herefter anvende den sidstnævnte blanket, og foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg må på baggrund af det materiale som jeg har modtaget fra politiet i Qeqertarsuaq, konstatere at der kun er ført (individuelle) blanketter for så vidt angår berusere. Der er således ikke ført blanket i forbindelse med anbringelsen af den under pkt. 8.1. nævnte tilbageholdte eller de fem domfældte. Jeg ser i den forbindelse bort fra tilsynet med de på et givet tidspunkt anvendte arrest-/detentionsrum der – må jeg gå ud fra – kun af hensyn til overskuelighed fortløbende er ført i rubrikkerne på blankettens side 2.

I overskriften på blanketten er der – i modsætning til tidligere – nu også anført ’afsonere der indsættes i politiets detentioner’.

Jeg må umiddelbart lægge til grund at der nu – efter udsendelsen af den nye dagsbefaling og i modsætning til tidligere – skal føres en blanket for hver af de indsatte i arresten/detentionen uanset hvilken kategori disse tilhører; og altså også for dom-

fældte. Ud over af blankettens overskrift (bilag 2 til dagsbefalingen) kan dette udledes (eksempelvis) af dagsbefalingens pkt. 2l, jf. pkt. 2j, nr. 1, 2. punktum.

At det forholder sig således, fremgår dog ikke klart af selve dagsbefalingen. Under henvisning hertil og til det ovenstående citat fra Politimesteren i Grønlands cirkulæreskrivelse af 22. august 2000 beder jeg – før jeg foretager mig videre – Politimesteren i Grønland om en udtalelse herom.

Da der ikke er ført blanketter for andre end berusere, omfatter min gennemgang nedenfor – om visitation, fremstilling for læge, underretning af hjemmet mv. – kun denne kategori af indsatte.

Min gennemgang af politiets tilsyn med de indsatte omfatter dog alle kategorier af indsatte.

7.5. Politimesteren i Grønlands dagsbefaling mv.

Nærmere regler om anbringelse i arresterne/detentionerne i Grønland er som nævnt fastsat i Politimesteren i Grønlands dagsbefaling I, nr. 45 af 28. marts 2001 om arrester og detentioner. Som bilag til dagsbefalingen foreligger som ligeledes nævnt en blanket som forudsætter afgivelse af en lang række oplysninger. Blanketten indeholder felter til angivelse af generalia for den anholdte. Desuden er der felter til angivelse af dato og klokkeslæt for henholdsvis anholdelsen, eventuel fremstilling for lægen, visitationen, iværksættelsen af og afløsningen af det (eventuelle) skærpede tilsyn med den indsatte, felter til oplysninger om hvorvidt den anholdte er påvirket (og til angivelse af graden af påvirkethed), og oplysninger om udlevering af eventuelle tilbageholdte effekter – herunder et felt til den indsatte kvittering for modtagelse heraf.

Blanketten indeholder endvidere rubrikker til angivelse af dato for (eventuel) tilbageholdelse af den indsatte og for fristforlæn-

gelses og rubrikker til oplysninger om det retlige grundlag for tilbageholdelsen (den grønlandske retsplejelovs § 18, stk. 1, nr. 1, 2 eller 3 og/eller § 18, stk. 2). Blanketten indeholder endvidere rubrikker til angivelse af tidspunktet for tilsyn med den indsatte, angivelse af karakteren af det enkelte tilsyn (fysisk/teknisk) og rubrikker til angivelse af hvem der har foretaget tilsynet.

7.6. Grundlaget for detentionsanbringelsen (af berusere)

Efter dagsbefalingens pkt. 2a må anbringelse af spirituspåvirkede personer i detention kun ske i tilfælde hvor det skønnes strengt nødvendigt. Dette er uddybet på følgende måde i Politimesteren i Grønlands cirkulæreskrivelse af 22. august 2000:

'Det indskærpes, at anbringelse af *spirituspåvirkede personer* kun må ske i tilfælde, hvor det skønnes strengt nødvendigt, jf. dagsbefaling I, nr. 45, pkt. 2a. Det vil navnlig sige i tilfælde, hvor den spirituspåvirkede skønnes at være til fare for sig selv eller andre.

Det er således udgangspunktet, at spirituspåvirkede personer *ikke må* anbringes i politiets detentioner, men så vidt muligt enten skal køres hjem eller overlades i eventuelle pårørendes varetægt [politimesterens fremhævelser; min bemærkning].'

Det fremgår i alle de fire tilfælde af den udfyldte blanket at de pågældende var berusede. I alle fire tilfælde er det afkrydset at der er tale om påvirkning af alkohol, og også graden af påvirkning er angivet. I tre tilfælde er det afkrydset at den pågældende var påvirket i middel grad. I et enkelt tilfælde er det afkrydset at den pågældende var påvirket i svær grad (anholdelsesprotokollens nr. 05/03).

Jeg har ikke grundlag for en nærmere efterprøvelse af om betingelserne i dagsbefalingens pkt. 2a hvorefter detentionsanbringelse kun kan ske hvis det skønnes strengt nødvendigt, har været opfyldt i de enkelte tilfælde. Jeg går ud fra at betingelserne har været opfyldt i alle tilfælde.

Jeg lægger herefter til grund at alle fire anbringelser har været i overensstemmelse med dagsbefalingens pkt. 2a.

7.7. Fremstilling for læge

I ingen af de fire tilfælde har den anholdte været fremstillet for en læge inden anbringelse i detentionen.

Under inspektionen oplyste politiet at berusede personer ikke ofte bliver undersøgt af en læge før indsættelsen i detentionen. Dette skyldes at der i Qeqertarsuaq ikke er noget realistisk alternativ til anbringelse i detentionen i forhold til berusede personer. Sygehuset i Qeqertarsuaq er ikke egnet til at modtage berusere.

I den ovennævnte cirkulæreskrivelse af 22. august 2000 har Politimesteren i Grønland – i fortsættelse af ovenstående citat – anført følgende om spørgsmålet om fremstilling for en læge:

'Hvis en anbringelse i detentionen skønnes strengt nødvendigt bør den pågældende inden indsættelsen så vidt muligt *fremstilles for en læge* [politimesterens fremhævelse; min bemærkning]. Såfremt der ikke findes en læge i byen kan fremstillingen efter omstændighederne ske for en sygeplejerske eller en anden repræsentant for sundhedsvæsenet. Dagsbefaling I, nr. 45 vil snarest blive ændret i overensstemmelse hermed.'

Efter den nugældende dagsbefaling – der er udstedt godt et halvt år efter politimesterens cirkulæreskrivelse af 22. august 2000 – består der kun en pligt til at bringe den anholdte til lægen (eller stationssygeplejersken) hvis der opstår mistanke om at den pågældende kan være syg eller er kommet til skade (eller hvis der er (konkret) mistanke om at den pågældende er selvmordstruet, eller der foreligger oplysninger om personlige forhold der indikerer at personen – uanset sin fremtræden – ikke kan udelukkes fra at være selvmordstruet, f.eks. fordi han/hun inden for de seneste to år har været anbragt på hospital eller anden institution efter den grønlandske kriminallovs § 113), jf. dagsbe-

falingens pkt. 2f. Den ovenfor citerede pas-sus fra cirkulæreskrivelsen af 22. august 2000 om fremstilling for en læge blev således ikke taget med under revideringen af dags-befalingen.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke videre vedrørende spørgsmålet om fremstilling af tre af de fire anholdte for en læge. Jeg forudsætter herved at ingen af be-tingelserne i dagsbefalingens pkt. 2f har været til stede i disse tilfælde. Om det fjer-de tilfælde henviser jeg til det som jeg har anført straks nedenfor.

Jeg beder Politimesteren i Grønland om at oplyse hvorfor dagsbefalingen ikke blev ændret således som det forinden var meldt ud.

Politimesteren i Grønland har i brev af 16. oktober 2003 oplyst at der ved en beklagelig fejl ikke blev ændret ved den foretagne æn-dring af dagsbefalingen i marts 2001 således som det forinden var meldt ud.

Politimesteren har endvidere oplyst at punktet vedrørende lægefremstilling af spi-rituspåvirkede personer vil blive medtaget ved en kommende revidering af dagsbefa-lingen som politimesteren agter at foretage snarest.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder politimesteren om at underrette mig når dagsbefalingen er ændret.

Det fremgår af anholdelsesprotokollen og af den udfyldte blanket at den anholdte i et til-fælde truede med at begå selvmord (anhol-delsesprotokollens nr. 16/03). Heller ikke denne anholdte blev undersøgt af en læge inden han blev indsat i detentionen.

Jeg beder Politimesteren i Grønland om at oplyse hvorfor denne anholdte ikke blev undersøgt af en læge inden han blev ind-sat i detentionen.

7.8. Visitation

Ifølge dagsbefalingens pkt. 2c skal den anholdte underkastes en visitation. Ved visita-tionen skal den anholdte fratages alle genstande som kan benyttes til at volde skade på den pågældende selv, på andre personer el-ler på ting. Ved visitationen skal der foreta-ges en fuldstændig undersøgelse af den anholdte.

Således som reglen er formuleret, angår denne ikke domfældte.

Af dagsbefalingen fremgår endvidere føl-gende (under pkt. 2c):

‘Effekter, der fratages en anholdt, skal hol-des adskilt fra effekter, der tilhører andre anholdte. Penge og værdigenstande skal note-res på en særskilt blanket, som er optrykt un-der bilag 2. Blanketten skal indsættes og op-bevares i en særskilt brevordner.’

Blanketten indeholder ikke kun rubrikker til angivelse af oplysninger om det som fra-tages den pågældende, og den pågældendes kvittering for udleverede effekter og penge, men også rubrikker om tidspunktet for (eventuel) tilbageholdelse og grundlaget herfor og tidspunktet hvortil en eventuel til-bageholdelse er forlænget (‘Frist’).

Blanketten bærer overskriften: ‘Blanket vedrørende visitation, tilsyn mv. af anhold-te, administrativt frihedsberøvede og tilba-geholdte/afsonere, der indsættes i politiets detentioner’.

Blanketten synes således påtænkt anvendt også til tilbageholdte og domfældte.

Jeg beder på den baggrund Politimesteren i Grønland om at oplyse hvorfor person-kredsen i bestemmelsen i dagsbefalingens pkt. 2c er begrænset til ‘anholdte’.

Visitationen skal ifølge dagsbefalingens pkt. 2c foretages inden den pågældende indsæt-tes i detentionen.

Det fremgår af blanketterne vedrørende de fire berusere at der i alle tilfælde har væ-ret foretaget visitation af de anholdte, og at dette er sket inden for ganske kort tid (senest

10 minutter) efter anholdelsen og umiddelbart forud for indsættelsen i detentionsrummet.

Der er således på dette punkt handlet i overensstemmelse med dagsbefalingen. Tilsvarende gælder bestemmelsen om notering af effekter der fratages den anholdte.

Der var i tre af de fire tilfælde intet at fratage den anholdte hvilket er angivet i blanketten med et minus. Af samme grund har den anholdte kun i det ene af de fire tilfælde kvitteret for udleverede effekter – ur og cigaretter (anholdelsesprotokollens nr. 16/03).

7.9. Tilsyn

Efter dagsbefalingens pkt. 2j skal tilsynet med benyttede detentionsrum ske så hyppigt som den indsattes tilstand gør det nødvendigt, og efter nedenstående retningslinjer:

'1. Politistationen i Nuuk.

Tilsyn med personer, der er indsat p.g.a. beruselse, skal så vidt muligt ske mindst 1 gang hver halve time.

Tilsyn med tilbageholdte (arrestanter) og domfældte skal ske som beskrevet nedenfor under pkt. 2.

2. Øvrige politidistrikter med detention og politistation i samme by.

Tilsyn skal udføres på en sådan måde og med en sådan hyppighed, at den indsattes sikkerhed tilgodeses i videst muligt omfang. Ved afgørelse af tilsynets hyppighed skal der ske en konkret vurdering af den indsattes tilstand, herunder om den indsatte er beruset eller eventuelt er selvmordstruet.

3. Detentioner i områder (bygder) uden fast polititbetjening.

Tilsyn som beskrevet ovenfor under pkt. 2. forstås af reservepolititbetjent eller kommunefoged.'

Dagsbefalingens pkt. 2l om notatpligt er sålydende:

'Når det anførte tilsyn med detentionsanbragte personer er foretaget, skal det med

angivelse af klokkeslæt og underskrift eller initialer på en særskilt blanket, som er optrykt under bilag 2, anføres, at tilsynet er ført. Blanketten skal indsættes og opbevares i en særskilt brevordner.

Iværksættelse af skærpet tilsyn med detentionsanbragte personer skal med angivelse af klokkeslæt for iværksættelse (og evt. aflysning) samt underskrift eller initialer påføres en særskilt blanket, som er optrykt under bilag 2. Omfanget af et skærpet tilsyn samt måden, hvorpå tilsynet føres, skal ligeledes påføres og fremgå af blanketten.

Ved distriktets eventuelle forelæggelse for embedet af spørgsmål om fremstilling af en detentionsanbragt for en læge eller iværksættelse af et skærpet tilsyn, skal distriktet og politimesterembedet udfærdige telefonnotat, medmindre sagen i det hele behandles på skriftligt grundlag.'

Overvågning af detentionsrum med tekniske hjælpemidler kan efter dagsbefalingens pkt. 2k anvendes som supplement til tilsyn ved personligt fremmøde, men kan ikke træde i stedet herfor.

Udgangspunktet er således at tilsyn skal ske ved personligt fremmøde. Selve detentionsanbringelsen udgør ikke et tilsyn.

Som nævnt under pkt. 7.4. er der af politiet i Qeqertarsuaq alene ført (individuelle) blanketter for berusere. Herudover har der i de perioder hvor der har været personer anbragt i detentionsrummet, været ført 'generelle' tilsyn med de personer som på et givet tidspunkt har været anbragt i detentionsrummet. Dette er som nævnt sket på blankettens side 2 (tilsynsrubrikken).

7.9.1. Tilsyn med berusere

For en af beruserne er der i tilsynsrubrikken anført følgende vedrørende tilsynet med den indsatte (anholdelsesprotokollens nr. 11/03):

'Se side 6, jfr. afsonere.'

Jeg forstår dette som en henvisning til side 6 af de i alt 20 sider med 'generelle' tilsyn, jf. ovenfor.

At der i dette tilfælde ikke har været handlet i overensstemmelse med dagsbefalingens pkt. 2l, er beklageligt.

Da dette er et enkeltstående tilfælde, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Ved undersøgelsen af spørgsmålet om iagttagelse af dagsbefalingens bestemmelser om tilsyn tages der i det følgende i alle tilfælde udgangspunkt i tidspunktet for indsættelsen i ('afgivelse til') detentionen. Dette tidspunkt fremgår i alle fire tilfælde af anholdelsesprotokollen og ligger tidsmæssigt 5-12 minutter efter anholdelsestidspunktet.

Første tilsynsnotat er i alle tilfælde tidsmæssigt forskelligt fra tidspunktet for indsættelsen i arresten/detentionen der som allerede nævnt ikke kan gøre det ud for et tilsyn.

Det første tilsyn er i to af de fire tilfælde foretaget inden for den første halve time efter indsættelse i arresten/detentionen. I to øvrige tilfælde blev det første tilsyn foretaget henholdsvis 5 timer og 15 minutter (anholdelsesprotokollens nr. 18/03) og 4 timer og 5 minutter (anholdelsesprotokollens nr. 16/03) efter indsættelsen i arresten/detentionen. I det sidste af disse tilfælde er det i anholdelsesprotokollen og på visitations- og tilsynsblanketten anført at den indsatte under/efter anholdelsen kl. 02.40 truede med at begå selvmord. Jeg har ovenfor under pkt. 7.7. stillet spørgsmål om samme sag for så vidt angår fremstilling for en læge.

Jeg beder Politimesteren i Grønland om at oplyse hvorfor der ikke blev ført tilsyn med den pågældende i nattens løb.

Som allerede nævnt er udgangspunktet i dagsbefalingen at tilsyn skal ske ved personligt fremmøde.

I den ovenfor nævnte sag (anholdelsesprotokollens nr. 16/03) blev den pågældende indsat i arresten/detentionen kl. 02.50 og løsladt kl. 07.50. Der blev foretaget to tilsyn hos den pågældende – kl. 06.55 og kl. 07.10. Kun det sidste tilsyn fandt sted ved personligt fremmøde.

Inden jeg foretager mig mere i den anledning, beder jeg Politimesteren i Grønland om en udtalelse om hvorvidt tilsynet med den pågældende indsatte har været ført i overensstemmelse med dagsbefalingens pkt. 2k.

I alle tilfælde er det med initialer angivet i tilsynsrubrikken hvem der har ført tilsynet ('MI'). Dette gælder også det tilfælde hvor tilsynene ikke har været ført på den individuelle blanket.

7.9.2. Tilsyn i øvrigt

Som nævnt har der været ført tilsyn også med andre indsatte end berusere. Der har ifølge anholdelsesprotokollen været anbragt domfældte i arresten/detentionen uden afbrydelse fra den 23. januar 2003 og frem til tidspunktet for inspektionen (på hvilket tidspunkt der var to domfældte anbragt i arresten/detentionen). Der har som nævnt ovenfor også været anbragt en tilbageholdt i tre uger fra den 24. januar 2003.

Der har ifølge de foreliggende oplysninger været ført (generelt) tilsyn med de anbragte i arresten/detentionen fra den 23. januar 2003 til den 3. marts 2003 og fra den 7. marts 2003 frem til tidspunktet for inspektionen. Tilsynene er ført på 20 sider. På datoerne 5., 6. og 7. april 2003 er der tilsyneladende ført tilsyn i to omgange (der er eksempelvis for den 5. april 2003 anført tilsyn kl. 17.05, 20.40, 22.05, 22.50 (side 7) og kl. 08.20, 13.10, 18.20, 23.30 (side 12)).

Jeg går ud fra at der på side 7 er en fejlskrivning for så vidt angår datoerne, og at de tilsyn der er anført på denne side, an-

går de tilsvarende datoer i marts måned 2003.

Jeg beder Politimesteren i Grønland om nærmere oplysninger herom.

Hvis min antagelse ovenfor er rigtig, mangler der oplysninger om tilsyn den 4. april 2003. Jeg henviser til at side 11 indeholder oplysninger om tilsyn i perioden fra den 28. marts til den 3. april og side 12 om tilsyn fra den 5. april til den 11. april 2003.

Jeg beder Politimesteren i Grønland om nærmere oplysninger om tilsynet med de detentionsanbragte den 4. april 2003.

8. Opfølgning

Jeg beder om at oplysningerne mv. fra Politimesteren i Grønland tilbagesendes gen-

nem Justitsministeriet med henblik på at ministeriet kan komme med bemærkninger hertil.

Jeg har under pkt. 7.2. og 7.3. udtrykkeligt bedt Justitsministeriet om en udtalelse.

9. Underretning

Denne rapport sendes til stationslederen i Qeqertarsuaq, Politimesteren i Grønland, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Justitsministeriet, Det Grønlandske Kriminalforsorgsnævn, Rigspolitichefen og Folketingets Retsudvalg.”

E. Størrelsen af politiets venterum – generel sag

Forvaltningsret 29.5.

I brev af 27. november 2003 rejste inspektionschefen på vegne af ombudsmanden efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, spørgsmål over for Rigspolitichefen om størrelsen af politiets venterum. Ombudsmandens medarbejdere havde indtil da besøgt i alt 39 venterum på landets politistationer og havde konstateret at et flertal af de inspicerede venterum ikke levede op til Justitsministeriets vejledning om indretning af nye politibygninger der havde været gældende siden 1992. Nogle af de inspicerede venterum var så små at de efter inspektionschefens opfattelse var uegnede til indespærring af mennesker i mere end ganske få minutter.

Rigspolitichefen svarede foreløbigt ved breve af 23. december 2003 og 12. marts 2004. Rigspolitichefen oplyste at det lå klart at en del venterum ikke opfylder størrelseskravet i Justitsministeriets vejledning, men at de på den anden side kun anvendes meget sporadisk og i øvrigt er i acceptabel stand.

Rigspolitichefen oplyste også at en del venterum der opfylder vejledningens størrelseskrav, kan give anledning til kritik, for eksempel med hensyn til vedligeholdelsesmæssig standard mv.

Rigspolitichefen oplyste at han ville indkalde Politimesterforeningen og Politiforbundet i Danmark til en drøftelse af navnlig venterumsforholdene i landets politikredse for efterfølgende at kunne iværksætte en handlingsplan for forbedring af politiets venterum i nødvendigt omfang. (J.nr. 2003-3933-617).

I brev af 27. november 2003 skrev inspektionschefen sådan til Rigspolitichefen på vegne af ombudsmanden:

”Vedrørende venterum

Folketingets Ombudsmand har som bekendt siden december 2002 løbende foretaget inspektioner af politiets venterum. Embedets inspektioner har siden december 2002 omfattet venterum i Helsingør, Middelfart, Ålborg, Hobro, Silkeborg, Holbæk, Skagen, Frederikshavn, Sæby, Hjørring og Esbjerg. I alt 39 venterum er inspiceret.

Forud for påbegyndelsen af denne systematiske inspektionsvirksomhed bad jeg Rigspolitichefen oplyse om der findes regler for indretning af venterum. Rigspolitichefen henviste til Justitsministeriets vejledning om indretning af nye politibygninger fra august 1992 som indeholder retningslinjer (også) for indretning af venterum.

Den nævnte vejledning har ikke direkte

betydning for min inspektion af venterum på politistationer der er opført/ombygget før vejledningen blev udsendt i 1992, men jeg har i forbindelse med inspektioner antaget at visse af de principper der ligger til grund for vejledningens retningslinjer, har betydning for vurderingen af om forholdene i venterummene er acceptable.

De fleste af de inspicerede venterum lever ikke op til væsentlige bestemmelser i vejledningen, herunder med hensyn til kaldeknap, ventilation, røgmelder, dørspion/indkigsløse, indikationslamper, bænke mv. Navnlig ses 24 af de inspicerede venterum at være mindre end de foreskrevne 6 m² (for en dels vedkommende endog væsentligt mindre). Jeg har konstateret venterum hvis areal var mindre end 6 m², i Hobro, Silkeborg, Holbæk, Skagen, Frederikshavn, Sæby, Hjørring og Esbjerg.

Rigspolitichefen har i brev af 21. januar 2003 skønnet at ca. 15 pct. af venterummene på landets politistationer ikke opfylder

mindstekravene til areal i vejledningen fra 1992. Såfremt de hidtil inspicerede venterum har været repræsentative, er det reelle tal imidlertid væsentligt højere (nærmere over 60 pct.). Jeg bemærker at de venterum som jeg har besøgt, er udvalgt efter et tilfældighedsprincip uden forudgående kendskab til rummenes størrelser.

Nogle af de inspicerede venterum er så små at de efter min opfattelse er uegnede til indespærring af mennesker i mere end ganske få minutter. Jeg henviser for en nærmere vurdering til rapporterne om de enkelte inspektioner som er sendt i kopi til Rigspolitichefen (rapporter om venterum hos politiet i Skagen, Frederikshavn, Sæby, Hjørring og Esbjerg foreligger endnu ikke i endelige udgaver og vil først blive fremsendt i begyndelsen af 2004).

Jeg har noteret mig at Justitsministeriet har oplyst at Politimesteren i Horsens efter en henstilling fra Europarådets komité til forebyggelse af tortur har nedlagt/sammenlagt venterum med en størrelse på ca. 2,8 m² (før sammenlægningen), og at Rigspolitichefen for så vidt angik et venterum i Hobro på ca. 1,35 m², ud fra en samlet vurdering fandt at venterummet burde forbedres uagtet det ikke kan indrettes så det opfylder samtlige de i vejledningen fastsatte retningslinjer.

Det vil selvsagt være utilfredsstillende såfremt Folketingets Ombudsmand i forbindelse med fremtidige inspektioner af venterum fortsat kan konstatere forhold svarende til dem som der i Hobro og Horsens er taget skridt til at forbedre, og som jeg må forstå ikke findes tilfredsstillende.

Jeg beder på denne baggrund og med henvisning til bestemmelsen i ombudsmandslovens § 17, stk. 1, Rigspolitichefen om at oplyse hvad det anførte giver Rigspolitichefen anledning til at foretage i forhold til politistationernes venterum."

Rigspolitichefen svarede følgende ved brev af 23. december 2003:

"Ved skrivelse af 27. november 2003 (j.nr. 2003-3933-617) har Folketingets Ombuds-

mand redegjort for de siden december 2002 gennemførte inspektioner af i alt 39 af politiets venterum på politigårdene i Helsingør, Middelfart, Aalborg, Hobro, Silkeborg, Holbæk, Frederikshavn, Hjørring og Esbjerg samt på politistationerne i Sæby og Skagen, der begge hører under Politimesteren i Frederikshavn.

I skrivelsen anfører Folketingets Ombudsmand, at de fleste af de inspicerede venterum ikke lever op til væsentlige bestemmelser i Justitsministeriets vejledning om indretning af nye politibygninger fra august 1992, idet ombudsmanden herved er opmærksom på, at vejledningen ikke har direkte betydning for venterum i politibygninger, der er opført/ombygget før udsendelsen af nævnte vejledning.

Folketingets Ombudsmand anfører i den forbindelse, at 24 af de inspicerede venterum, der er udvalgt efter et tilfældighedsprincip, ses at være mindre end de i vejledningen foreskrevne 6 m², og at antallet af venterum, der ikke opfylder vejledningens mindstekrav til areal, på det foreliggende grundlag må antages at være væsentlig højere end det skøn på ca. 15%, som Rigspolitiet meddelte ved skrivelse af 21. januar 2003. Såfremt de hidtil inspicerede venterum har været repræsentative, skønner ombudsmanden, at det reelle tal nærmere er over 60%.

I den anledning skal Rigspolitiet meddele, at det fortsat er Rigspolitiets opfattelse, at langt den overvejende del af politiets venterum har en tilfredsstillende og forsvarlig størrelse og indretning, og at der forefindes acceptable venterum i alle større politikredse.

Da Rigspolitiet er opmærksom på, at der ved Folketingets Ombudsmands inspektion er fundet uacceptable venterum, navnlig på visse mindre politistationer, vil Rigspolitiet primo 2004 foretage en gennemgang af politiets venterum for at få et nærmere overblik over omfanget af venterum, som bør nedlægges/forbedres.

Rigspolitiet vil vende tilbage til sagen over

for Folketingets Ombudsmand inden udgangen af februar 2004.”

Ved brev af 12. marts 2004 oplyste Rigspoliti-
chefen følgende:

”...

I fortsættelse heraf kan jeg oplyse, at den nævnte gennemgang af politiets mere end 300 venterum er foretaget, og at en rapport for denne inspektion er under udarbejdelse.

Det står imidlertid allerede nu klart, at en del venterum ikke opfylder størrelseskravet i Justitsministeriets ovennævnte vejledning, men på den anden side kun anvendes meget sporadisk og i øvrigt er i acceptabel stand, ligesom en del venterum, der opfylder vejledningens størrelseskrav, kan give anledning til kritik for eksempel med hensyn til vedligeholdelsesmæssig standard mv.

Eftersom det er den enkelte politimesters ansvar, under hvilke forhold en anholdt anbringes, har jeg besluttet at indkalde Politi-

mesterforeningen og Politiforbundet i Danmark til en drøftelse af navnlig venterumsforholdene i landets politikredse for efterfølgende at kunne iværksætte en handlingsplan for forbedring af politiets venterum i nødvendigt omfang.

Når handlingsplanen foreligger, vil jeg vende tilbage til sagen over for Folketingets Ombudsmand.”

I brev af 16. marts 2004 skrev inspektions-
chefen herefter sådan til Rigspoliti-
chefen på vegne af ombudsmanden:

”Jeg har modtaget Rigspoliti-
chefens brev af 12. marts 2004 vedrørende Rigspolitiets gennemgang af politiets venterum, og jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg beder om at modtage en kopi af den rapport som er under udarbejdelse, når den foreligger og afventer i øvrigt nærmere oplysninger om den nævnte handlingsplan for forbedring af landets venterum.”

F. Inspektion af detentionen og venterummet i Middelfart

Forvaltningsret 29.5.

Den 29. januar 2003 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne detentionen og venterummet på politistationen i Middelfart.

Inspektionen gav anledning til kritik og henstillinger på en række punkter, herunder vedrørende huller og åbne gab i nogle metalplader i loftet som kunne anvendes til fastgørelse af snore eller lignende ved hægningsforsøg, og rengøring af riste.

Inspektionen førte desuden til en permanent løsning for et detentionslokale, som herefter også kunne anvendes som venterum.

En gennemgang af rapportmateriale vedrørende 15 detentionsanbringelser i 2002 gav på nogle punkter anledning til kritik og henstilling og i andre tilfælde til anmodning om udtalelser. (J.nr. 2002-3907-618 og j.nr. 2003-0350-617).

Den 29. april 2003 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Politimesteren i Middelfart og Justitsministeriet:

”Den 29. januar 2003 foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere inspektion af detentionen og venterummet på politistationen i Middelfart. I forbindelse med inspektionen modtog jeg rapportmateriale vedrørende detentionsanbringelse til gennemgang. Rapportmaterialet gennemgås under pkt. 3.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Politimesteren i Middelfart og Justitsministeriet med henblik på at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med eventuelle yderligere bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til.

Jeg har ikke modtaget bemærkninger.

1. Detentionslokalerne

Detentionslokalerne er beliggende i en underetage i politigården.

Indgang til detentionen sker fra politistationens baggård. Det er ikke umiddelbart muligt for udenforstående at overvære indbringelsen af den tilbageholdte.

Fra indgangspartiet leder en trappe med 8 trin op til etagen med detentionslokalerne.

Det blev oplyst at det ikke giver anledning til problemer at føre de tilbageholdte op ad trappen.

Visitationslokalet er udstyret med smalle vinduer med uigennemsigtigt glas, en skranke, et bord og en reol med aflåselige skabe til detentionsanbragtes effekter. Skabene er forsynet med numre til angivelse af detentionslokale. Lokalet har tidligere været delt i to hvor den ene del var indrettet som venterum og den anden som visitationslokale, jf. nedenfor.

På en hyld under skranken lå bl.a. blanke ketter til registrering af detentionsanbringelsen. Forespurgt oplyste personalet at der ikke ved skranken lå oplag af Rigspolitiets vejledning om alkoholfævning og -behandling (”Hvor går du hen, når du går ud?”). Det blev oplyst at denne vejledning formentlig findes sammen med andre pjecer i politistationens venteværelse, og at den detentionsanbragte gives en mundtlig vejledning om alkoholfævning og -behandling i det omfang det vurderes at den tilbageholdte er til at tale med. Jeg henviser til pkt. 3.7.

Detentionen består af tre detentionslokaler. Døren til de enkelte detentionslokaler er påført et lille skilt med angivelse af detentionslokale nr. 1, 2 og 3. På døren til detentionslokale nr. 1 er desuden, over det nævnte lille skilt, med klisterbånd opsat et stort pa-

pirskilt med påskriften 'venterum'. Det blev oplyst at lokalet siden nedlæggelsen af venterummet i forbindelse med visitationslokalet er blevet anvendt som venterum. Lokallet anvendes dog fortsat som detentionslokale når tre berusere skal anbringes samtidig. Jeg henviser til mine bemærkninger under pkt. 2.

Lokalerne ligger langs en gang som bl.a. er udstyret med en brandmelder.

Hvert lokale er på ca. 6 m². I lokalerne er der fire aflange, smalle vinduer med uigen-nemsigtigt, forstærket glas. Der er sortmalet cementgulv med en rist. Væggene er malet lysegrønne og lofterne hvide. Der er en madras på en forhøjning i gulvet under vinduerne. På væggen er der en kaldeknop med forbindelse til den vagthavende. I loftet er der højttalere, et indbygget kamera og loftslys.

Ca. en tredjedel af lofterne i detentionslokalerne udgøres af en forsænkning af lofterne i gråt metal. I metalpladerne er 8 huller i en cirkel med et tilsvarende hul i midten. Forsænkningen, som udgøres af flere metalplader, har desuden åbne gab visse steder hvor metalpladerne er sammenføjede.

Jeg udtalte allerede under inspektionen kritik af de nævnte huller og åbne gab i metalpladerne i loftet som kan anvendes til fastgørelse af snore eller lignende ved hængningsforsøg. Jeg henstillede at forholdene blev bragt i orden så hurtigt som muligt således at de ikke udgør nogen sikkerhedsrisiko for selvmordstruede detentionsanbragte. Jeg henviste i denne forbindelse til Rigspolitichefens rundskrivelse af 23. september 1998 til Politidirektøren i København og samtlige politimestre vedrørende ventilationsriste i detentioner som kan udgøre en sikkerhedsrisiko (Rigspolitichefens j.nr. 1997-2010-26).

Det blev oplyst at detentionsanbragte fratages fodtøj. Jeg bemærker hertil at ikke alene snøreband, men også optrevlede

tøjstykker og lignende kan anvendes til hængningsforsøg.

Der er en del store ridsemærker på indersiden af døren til alle detentionslokalerne. På indersiden af glasset i indkigshullet i døren til detentionslokalerne er mærker efter slag og ridser. Det er dog muligt at se gennem glassene. Også lokalernes vægge er visse steder præget af ridser, skrammer og graffiti.

Det forhold at der er ridsemærker mv., kan give det indtryk at visitationen i nogle tilfælde ikke er foretaget med tilstrækkelig omhu, idet de tilbageholdte har kunnet medbringe genstande som har kunnet bruges til disse beskadigelser. Sådanne genstande vil også kunne bruges til selvbeskadigelse. Jeg henviser til kundgørelse II, nr. 55, af 27. juni 2001, § 13, stk. 3 (og før 1. august 2001 kundgørelse II, nr. 55, af 28. marts 1994, § 13, stk. 1), om detentionsanbringelse af berusede personer. Efter denne bestemmelse skal den tilbageholdte fratages alle genstande som kan benyttes til at volde skade på den pågældende selv, på andre personer eller på ting. Jeg er dog opmærksom på at også f.eks. lynlåse og ringe vil kunne anvendes til at ridse med.

Idet jeg går ud fra at politimesteren vil overveje at indskærpe reglerne for visitation ved detentionsanbringelser, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Detentionslokalerne fremstår noget slidte. Lokalerne var rengjorte bortset fra ristene i alle lokalerne som var meget beskidte.

Jeg henstiller til politimesteren at ristene i alle tre lokaler rengøres grundigt. Jeg beder politimesteren oplyse hvad min henstilling giver anledning til.

I detentionslokale 2 er nær ved kaldeknappen en ituslået kontakt eller lignende.

Jeg beder politimesteren om at oplyse om kontakts funktion. Jeg beder desuden om at kontakten fjernes eller repareres. Jeg beder om oplysning om hvad min henstilling giver anledning til.

De tekniske installationer blev afprøvet og fungerede i overensstemmelse med det oplyste. Den akustiske overvågning fungerede uden problemer.

I tilslutning til detentionslokalerne er der et toilet.

2. Venterum

Politistationens venterum udgøres som nævnt af et detentionslokale som er (delvis) inddraget til venterum.

Venterummet er markeret med et papirskilt opsat på døren med klisterbånd med påskriften 'venterum'. Det blev som nævnt oplyst at lokalet siden nedlæggelsen af venterummet i forbindelse med visitationslokalet er blevet anvendt som venterum. Lokalet anvendes efter det oplyste dog fortsat også som detentionslokale når tre berusere skal anbringes samtidig. Lokalet adskiller sig således ikke fra politistationens detentionslokaler for så vidt angår størrelse, indretning mv.

Rigspolitichefen har i et brev af 6. november 2002 oplyst at der ikke findes regler om politiets anvendelse af venterum, men at der i Justitsministeriets vejledning af august 1992 om indretning af nye politibygninger er fastsat retningslinjer for bl.a. indretningen af venterum for anholdte. Retningslinjerne omfatter bl.a. et minimumskrav til arealets størrelse (6 m² med en minimumsbredde på 2 m) og specifikke krav til ventilation, samtale- og lytteanlæg og røgmelderapparat. Af inventar skal der være en solid bæk i rummets bredde med fast forstykke til gulv. Der er ingen krav om adgang til dagslys. Retningslinjerne gælder for alt nybyggeri og ved større ombygningsarbejder.

Personer der er tilbageholdt af politiet af andre grunde, må som udgangspunkt ikke

anbringes i detentionen, jf. § 2, stk. 2, i Rigspolitichefens kundgørelse II af 27. juni 2001 om detentionsanbringelse af berusede personer.

I forbindelse med sagen vedrørende min inspektion af detentionen på station 2 i København modtog jeg en udtalelse af 8. juli 2002 fra Rigspolitichefen der anførte at anvendelse af detentionerne som venterum er i overensstemmelse med detentionskundgørelsens § 2 'så længe der i hvert enkelt tilfælde er foretaget en konkret vurdering af, om venterumsanbringelse undtagelsesvis kan ske ved anbringelse i detentionen, samt at det alene er sket på foranledning af et ønske fra den anholdte'. Justitsministeriet tilsluttede sig i en udtalelse af 9. august 2002 det af Rigspolitichefen anførte, og jeg tog i en opfølgingsrapport af 19. august 2002 det oplyste til efterretning.

Rigspolitichefen har endvidere i brev af 21. januar 2003 oplyst at Rigspolitichefen i en rundskrivelse af 15. januar 2003 til samtlige politikredse har henledt politikredsenes opmærksomhed på muligheden for at anvende detentioner som venterum de steder hvor venterummene ikke opfylder kravene i vejledningen. Det fremgår af rundskrivelsen at Rigspolitichefen er enig i at det kan være problematisk at anvende de små venterum, særligt i den ældre bygningsmasse, til tilbageholdelse af personer der f.eks. skal fremstilles i fogedretten. Det er tillige anført at anvendelse af detentionerne som venterum er betinget af at den tilbageholdte konkret har ønsket anbringelse i detentionen i stedet for i venterum, og at detentionskundgørelsen ikke finder anvendelse ved en sådan anbringelse.

Under inspektionen henledte jeg opmærksomheden på rundskrivelsen. Politimesteren oplyste at han ikke havde bemærket rundskrivelsen.

Det blev oplyst at personer som er indsat i venterum, på forlangende kan få udleveret en stol under opholdet i venterummet. Der er ikke opsat vejledning herom, og jeg forstår

at der ikke systematisk gives vejledning herom.

Det blev desuden oplyst at anholdte ofte ikke placeres i venterum, men i stedet placeres i politistationens øvrige lokaler sammen med personalet.

Det forhold at Politimesteren i Middelfart har etableret en permanent løsning hvorefter et detentionslokale (også) anvendes som venterum, giver anledning til principielle betænkeligheder, herunder med hensyn til anbringelsen af personer som ikke ønsker at blive placeret i et detentionslokale, og med hensyn til indretning af lokalet med standardudstyr.

Jeg beder politimesteren om en udtalelse herom. Jeg beder herunder politimesteren om at oplyse hvor længe detentionslokalet har været anvendt som venterum, og hvornår opslaget med påskriften 'venterum' blev opsat. Jeg beder om Justitsministeriets bemærkninger hertil. Jeg beder om at ministeriet forinden indhenter en udtalelse fra Rigspolitichefen om spørgsmålet. Jeg går ud fra at Rigspolitichefen og Justitsministeriet herunder vil forholde sig til i hvilket omfang der skal etableres egentlige venterum på politistationen.

3. Rapportgennemgang

Jeg bad under inspektionen om rapportmateriale vedrørende de seneste 15 detentionsanbringelser forud for den 18. december 2002. Jeg modtog herefter 15 detentionsrapporter med bilag (kopier) der vedrører perioden fra den 24. august 2002 til og med den 9. december 2002.

Nærmere regler om detentionsanbringelse er fastsat i Rigspolitichefens kundgørelse II af 27. juni 2001 om detentionsanbringelse af berusede personer. Kundgørelsen trådte i kraft den 1. august 2001. Rigspolitichefen har i et følgebrev af 28. juni 2001 til Politidirektøren i København og samtlige politime-

stre omtalt de vigtigste ændringer i forhold til den tidligere gældende kundgørelse.

Til kundgørelsen knytter sig som bilag 1 Rigspolitichefens blanket P152, detentionsrapporten. Ifølge Rigspolitichefens følgebrev af 28. juni 2001 kan politikredsene – hvis dette ønskes på grund af lokale behov – udfærdige en lokal blanket som skal indeholde de samme oplysninger som blanket P152.

Politimesteren i Middelfart anvender blanket P152. Denne blanket forudsætter afgivelse af en lang række (obligatoriske) oplysninger. Blanketten indeholder bl.a. felter til angivelse af generalia for den anholdte. Desuden er der felter til angivelse af dato og klokkeslæt for henholdsvis anholdelsen, indbringelsen til politistationen, fremstillingen for vagthavende, vejledning om retten til at få kontakt med pårørende eller arbejdsgiver, visitationen, anbringelsen i detentionen, såvel foreløbig som endelig anbringelse, lægetilkaldelse, lægetilsyn, løsladelsen og udlevering af eventuelle fratagne effekter.

Blanketten indeholder endvidere rubriker til afkrydsning af om vedkommende er indsat i detentionen, overgivet til andre (f.eks. bragt hjem), indbragt til hospital eller til forsorghjem eller lignende. Der er endvidere et felt til afkrydsning af at der er indhentet udskrift fra kriminalregistret, og det er i parentes angivet at udskriften skal vedlægges. Desuden er der felter til afkrydsning af om den tilbageholdte efter vagthavendes vurdering er påvirket af alkohol, og i givet fald i hvilken grad, eller af andre berusende og/eller bedøvende midler (medicin/narkotika), og til angivelse af andre forhold (skader, spor). Videre er der felter til afkrydsning af om der er sket visitation efter kundgørelsens § 13, stk. 3 eller stk. 4, og felter til angivelse af hvem der har foretaget visitationen, og om der er frataget effekter (f.eks. penge eller værdigenstande). Der er yderligere felter til notering af lægens bemærkninger, til oplysning om hvorvidt (og af hvem) den til-

bageholdte har fået udleveret pjecen 'Hvor går du hen, når du går ud?' eller en lokalt udarbejdet blanket/pjece om klageadgang, muligheden for skriftlig begrundelse for detentionsanbringelsen og muligheden for alkoholafvænnings- og -behandling, til oplysning om hvem der udleverede fratagne effekter, og til den tilbageholdtes kvittering herfor. Endelig er der et felt til bemærkninger såfremt den pågældende ikke ønskede at kvittere.

På bagsiden af blanketten er der felter til notering af dato og klokkeslæt for tilsyn, navn på den der udfører tilsyn, og til bemærkninger i forbindelse hermed. Oven over felterne er det anført at det ved angivelse af enten et F eller et E ud for hvert tilsyn skal markeres om der er tale om et tilsyn ved fremmøde eller om et elektronisk tilsyn. Hvis der er tale om et skærpet tilsyn, skal det markeres ved et S.

I en række tilfælde modtog jeg tillige kopi af et lokalt udarbejdet anholdelses- og visitationsblad. Denne blanket indeholder felter og rubrikker til udfyldelse af oplysninger om tilbageholdtes generalia, tid, sted og årsag for anholdelsen (tilbageholdelsen), visitation, fratagne effekter, anbringelsessted mv.

Det fremgår af § 22, stk. 1, i detentionskundgørelsen at alle punkter i detentionsrapporten skal udfyldes. I ingen af de 15 blanketter som jeg modtog, er der fuldt ud handlet i overensstemmelse med kundgørelsens § 22, stk. 1. Således er der f.eks. i 8 af de 15 tilfælde ikke sket udfyldning i rubrikken om vejledning om retten til at få kontakt med pårørende eller arbejdsgiver.

På baggrund af Folketingets Ombudsmands inspektioner af politikredsnes detentioner har Rigspolitichefen i brev af 15. januar 2003 til Politimesteren i København og samtlige politimestre indskærpet vigtigheden af at bestemmelserne i kundgørelsen følges, herunder at samtlige punkter anført i detentionskundgørelsen udfyldes.

Det er beklageligt at der i intet tilfælde er handlet i overensstemmelse med kundgørelsens § 22, stk. 1.

Jeg henstiller til politimesteren at indskærpe notatpligten efter kundgørelsens § 22, stk. 1, over for de relevante medarbejdere.

Jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Der har i 2 tilfælde været tale om mere end én detentionsanbringelse i løbet af den samme dag. Det drejer sig om anbringelser henholdsvis den 24. august 2002 og den 30. august 2002 hvor to personer i begge tilfælde var anbragt i detentionen samtidig.

Anbringelserne der er nævnt under gennemgangen nedenfor, er angivet med datoen for anholdelsen (tilbageholdelsen). I de tilfælde hvor der var flere anbringelser samme dag, men hvor kun den ene nævnes, er datoen for anbringelsen suppleret med tidspunktet for anholdelsen (tilbageholdelsen).

Det er i 9 tilfælde angivet direkte eller indirekte hvilket af de tre lokaler der har været anvendt. I 2 tilfælde er det i den lokale anholdelsesrapport angivet at den tilbageholdte er indsat i detentionslokale 1. I et tilfælde er det angivet at den tilbageholdte er indsat i venterum 3. Jeg går ud fra at dette er en fejl, og at der skulle have stået detentionslokale 3. I yderligere 3 tilfælde er det angivet at den tilbageholdte er foreløbigt indsat i lokale 1. Jeg går ud fra at også den endelige anbringelse i disse tilfælde er sket i lokale 1. I de sidste 3 af de 9 tilfælde er det i anholdelses- og visitationsbladet angivet at fratagne effekter er placeret i skab nr. 1. Idet jeg går ud fra at fratagne effekter placeres i det skab hvis nummer svarer til det anvendte detentionslokale, må jeg gå ud fra at også disse personer blev anbragt i lokale 1.

Jeg må således konstatere at den tilbageholdte i alle tilfælde hvor der (direkte eller indirekte) er gjort notat om anbringelseslokalet, er placeret i detentionslokale 1.

Det drejer sig om 9 ud af de i alt 15 undersøgte sager. Dette svarer ikke til de oplysninger jeg fik under inspektionen, om at detentionslokale 1 – der er taget i brug som venterum – alene anvendes til detentionsanbringelser såfremt de to øvrige lokaler allerede er i brug. Jeg beder politimesteren om en udtalelse herom. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger under pkt. 2.

Af Politiets Statistik for 2001 (www.politi.dk) fremgår det at der dette år var 73 detentionsanbringelser af spirituspåvirkede personer i Middelfart Politikreds (mens 6 spirituspåvirkede personer blev indbragt til sygehuset og 30 bragt til hjemmet). 27 af de detentionsanbragte blev lægeundersøgt. Lægetilsyn er efter den nugældende kundgørelse obligatorisk i alle tilfælde (siden den 1. august 2001).

I Rigspolitichefens følgebrev af 28. juni 2001 til kundgørelsen er det anført at politiet i stigende omfang skal bringe berusede hjem hvis der er sikkerhed for at der i hjemmet er tilstedeværende voksne personer som på forsvarlig måde kan tage sig af pågældende, og hvis politiet ud fra et ressourcensynspunkt har mulighed for at benytte sig af denne fremgangsmåde. Det er endvidere bl.a. anført at politikredsene mere generelt bør undersøge om der i kredsen findes forsorgshjem eller lignende som på forsvarlig måde kan tage sig af berusede personer.

Jeg anmoder politimesteren om at oplyse om der i Middelfart Politikreds har været foretaget en sådan undersøgelse, og i givet fald oplyse om resultatet heraf.

3.1. Grundlaget for detentionsanbringelsen

Efter kundgørelsens § 1, stk. 1, skal politiet tage sig af personer der er ude af stand til at tage vare på sig selv på grund af indtagelse af alkohol eller andre berusede og/eller bedøvende midler, og som træffes under forhold der indebærer en fare for de pågælden-

de selv eller andre eller den offentlige orden eller sikkerhed (berusede personer). Politiet skal efter stk. 2 tage stilling til om de pågældende skal tilbageholdes, f.eks. med henblik på indsættelse i detentionen (stk. 2, nr. 4). Indsættelse i detentionen kan kun ske hvis mindre indgribende foranstaltninger (overgivelse til andre, f.eks. hjemmet, eller indbringelse til hospital, forsorgshjem eller lignende, jf. nr. 1-3) ikke findes tilstrækkelige til at afværge faren.

Personer der er tilbageholdt af politiet af andre grunde, må som udgangspunkt ikke anbringes i detentionen, jf. § 2, stk. 2. Hvis detentionen undtagelsesvis anvendes til anbringelse af ikke-berusede personer, finder kundgørelsen ikke anvendelse.

Det fremgår i 12 af de 15 tilfælde af detentionsrapporten at de pågældende var berusede. I alle disse tilfælde fremgår graden af beruselse (efter den vagthavendes vurdering) ved afkrydsning i rubrikkerne hertil.

I 2 tilfælde er det angivet at den tilbageholdte var påvirket af andre berusede og/eller bedøvende midler (medicin/narkotika).

I et tilfælde er der ikke sket afkrydsning i den særlige rubrik om den tilbageholdtes tilstand. Det er andetsteds angivet at den pågældende var beruset, nærmere bestemt i rubrikken til angivelse af årsagen til tilbageholdelsen. Det fremgår tillige af lægeerklæringen i denne sag at den tilbageholdte havde 'drukket en del'.

Det er en fejl at der ikke er sket afkrydsning i den særlige rubrik om tilbageholdtes tilstand.

I 6 tilfælde herudover fremgår det (tillige) af lægens oplysninger fra lægeerklæringen at den pågældende var påvirket eller i hvert fald havde indtaget alkohol inden for det seneste døgn.

Jeg har ikke grundlag for en nærmere efterprøvelse af om betingelserne i kundgørelsens § 1, herunder stk. 3 hvorefter detenti-

onsanbringelse kun kan ske hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke anses for tilstrækkelige til at afværge faren som angivet i stk. 1, har været opfyldt i de enkelte tilfælde, herunder de tilfælde hvor der alene var tale om påvirkning i let grad. Jeg går ud fra at betingelserne har været opfyldt i alle tilfælde.

Jeg lægger herefter til grund at anbringelserne har været i overensstemmelse med kundgørelsens § 1.

I et tilfælde fremgår det imidlertid af lægeerklæringen at den pågældende var under metadonbehandling (nedtrapning), og at pågældende ikke havde fået sin metadon den dag. Det er i detentionsrapporten angivet at den pågældende var påvirket af andre berusende/og eller bedøvende midler (medicin/narkotika). Det fremgår af detentionsrapporten at den pågældende blev anholdt/tilbageholdt på grund af 'tyveri/§119'. Den pågældende blev tilbageholdt den 4. december 2002 kl. 14.08 og overgivet til Arresthuset i Kolding samme dag kl. 16.25. Jeg beder politimesteren om en udtalelse om dette tilfælde, herunder om baggrunden for den foreløbige detentionsanbringelse.

Det fremgår af kundgørelsens § 1, stk. 4, at tilbageholdelse efter stk. 2, nr. 1-4, skal fremgå af detentionsrapporten, jf. kundgørelsens bilag 1.

Jeg anmoder om at få oplyst hvorvidt detentionsrapporten også anvendes og udfyldes for personer der ikke indsættes i detentionen, men overgives til andre (nr. 1), indbringes til hospital (nr. 2) eller indbringes til forsorgshjem eller lignende (nr. 3).

Jeg har nedenfor beskrevet min undersøgelse af overholdelsen af reglerne om lægeundersøgelse, fremstilling og visitation i de 15 tilfælde på en (forholdsvis) minutios måde, og jeg har stillet nogle spørgsmål. Jeg er op-

mærksom på at der er risiko for at rapporten bliver tilegnelsesmæssigt vanskeligere, jo mere detaljeret undersøgelsen bliver beskrevet. Denne fremgangsmåde har imidlertid været nødvendig fordi mængden af de (i øvrigt obligatoriske) oplysninger i de 15 detentionsrapporter varierer vedrørende disse punkter således som jeg allerede har været inde på i det indledende afsnit ovenfor.

3.2. Lægeundersøgelse

Efter kundgørelsens § 12 skal der ved alle detentionsanbringelser ske lægeundersøgelse. Lægeundersøgelse skal efter bestemmelsen ske inden 'endelig' anbringelse i detentionen. Indtil den tilbageholdte er lægeundersøgt, er anbringelse i detentionen således foreløbig (og der skal i den periode føres et skærpet tilsyn med den pågældende), jf. kundgørelsens § 12, stk. 2. Lægetilsyn skal efter § 14 foretages enten ved tilkaldelse af læge, ved undersøgelse på skadestue eller ved tilkaldelse af vagtlæge, alt efter hvad der under hensyn til tid og afstand må anses for mest hensigtsmæssigt.

Tidspunkt for lægeundersøgelse, lægens navn og lægens bemærkninger skal anføres i detentionsrapporten, jf. § 14, stk. 3. Hvis lægen ønsker at afgive skriftlige bemærkninger, skal det ske på blanket P153 (bilag 2 til kundgørelsen) som er udarbejdet af Den Almindelige Danske Lægeforening og Rigspolitichefen, jf. samme bestemmelses 2. pkt. og Rigspolitichefens følgebrev af 28. juni 2001 (pkt. 3, 2. afsnit).

I 12 tilfælde fremgår det af detentionsrapporterne at der var lægetilsyn ved en nærmere angivet læge på et angivet klokkeslæt. I 2 tilfælde er alene lægens navn angivet, men ikke et tidspunkt for undersøgelsen. I et tilfælde er hverken angivet navnet på den undersøgende læge eller et tidspunkt for lægeundersøgelsen (detentionsanbringelse af 15. september 2002).

I de 3 sidstnævnte tilfælde fremgår oplysningerne dog af en vedhæftet lægeerklæ-

ring. Der er således sket lægeundersøgelse i alle tilfælde.

I 14 af de 15 tilfælde foreligger der en lægeerklæring udfærdiget på blanket P153 (bilag 2 til detentionskundgørelsen). I tilfældet uden lægeerklæring (detentionsanbringelse af 9. december 2002) har lægen afgivet sine bemærkninger i rubrikken 'lægens bemærkninger' i rapporten. Den pågældende læge har i 2 andre tilfælde udfyldt lægeerklæring.

Som det fremgår af detentionskundgørelsens § 14, stk. 3, 2. pkt., og Rigspolitichefens følgebrev af 28. juni 2001 (pkt. 3, 2. afsnit), er der pligt til at anvende blanket P153 såfremt lægen ønsker at afgive skriftlige bemærkninger. Der er imidlertid intet til hinder for at lægen også afgiver bemærkninger i detentionsrapporten.

Jeg går ud fra at det er en enkeltstående fejl at der ikke blev udfyldt lægeerklæring i forbindelse med detentionsanbringelsen den 9. december 2002, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Jeg kan oplyse at jeg i min rapport vedrørende min inspektion af detentionen i Tønder af 26. august 2002 har anmodet Justitsministeren om at oplyse om kundgørelsens § 14, stk. 3, 2. pkt., omfatter alle bemærkninger som lægen måtte ønske at komme med, herunder (enkeltstående) bemærkninger som 'kan detentionsanbringes', 'ingen bemærkninger' og lignende, således at blanket P153 også skal anvendes ved sådanne bemærkninger.

I 12 af de 14 tilfælde hvor lægeerklæring var vedlagt, er det angivet at lægeundersøgelsen fandt sted på politistationen. I de sidste 2 tilfælde er stedet angivet som 'Middelfart'. Jeg går ud fra at undersøgelsen også i de 2 sidstnævnte tilfælde fandt sted på politistationen. Tilsynet er sket ved fem forskellige læger.

Der skal som nævnt gøres notat om tidspunktet for lægeundersøgelsen (kundgørelsens § 14, stk. 3).

Tidspunktet for lægeundersøgelsen er som nævnt i 12 tilfælde angivet i detentionsrapporten, og i 10 af disse 12 tilfælde er der vedhæftet lægeerklæring hvoraf tidspunktet også fremgår. Der er overensstemmelse mellem tidspunkterne i detentionsrapporterne og i lægeerklæringerne i 8 af disse 10 tilfælde. I de 2 sidste af de 10 tilfælde afviger tidspunkterne i detentionsrapporten og i lægeerklæringen med 5 minutter. Jeg går i disse 2 tilfælde ud fra at der er tale om at lægens og den tilsynsførendes ure ikke viste det samme, eller at den ene har noteret tidspunktet for undersøgelsens begyndelse og den anden tidspunktet for afslutningen.

Af de øvrige 2 tilfælde hvor der foreligger lægeerklæring, fremgår tidspunktet for lægetilsynet i begge tilfælde af lægeerklæringen.

Da det er anført i kundgørelsens § 14, stk. 3, første pkt., at tidspunktet for lægeundersøgelse skal anføres i selve detentionsrapporten, og det ikke udtrykkeligt er anført at det ikke gælder hvis lægen udfærdiger en skriftlig erklæring hvoraf dette tidspunkt fremgår, er det min opfattelse at dette tidspunkt skal angives i detentionsrapporten selv om det fremgår af lægeerklæringen. Det er derfor beklageligt at det i 3 tilfælde ikke i detentionsrapporten er anført hvornår der skete lægetilsyn, jf. detentionskundgørelsens § 14, stk. 3.

I 14 tilfælde fremgår det som nævnt af detentionsrapporten hvem der forestod lægetilsynet – med angivelse af lægens efternavn eller fulde navn. I 13 af disse 14 tilfælde er der udfyldt lægeerklæring hvoraf lægens navn tillige fremgår. I det sidste tilfælde hvor der blev udfyldt lægeerklæring, fremgår det således alene af lægeerklæringen hvem der forestod lægetilsynet.

...

Det er beklageligt at det i et tilfælde ikke af detentionsrapporten fremgår hvem der forestod lægetilsynet.

Rubrikken 'lægens bemærkninger' i detentionsrapporten er udfyldt i 11 af de 15 tilfælde. I 2 tilfælde er der angivet en bemærkning, mens der i 9 tilfælde henvises til lægeerklæringen.

I de 14 tilfælde hvor der er vedhæftet lægeerklæring, er alle relevante afsnit i erklæringen så vidt ses udfyldt, nogle mere udførligt end andre. Jeg bemærker at jeg ikke er i stand til at vurdere hvilke lægelige undersøgelser der har været nødvendige.

I 12 tilfælde har lægen konkluderet at undersøgtes tilstand ikke skønnedes behandlingskrævende hvilket er markeret med et kryds i rubrikken 'a' i afsnittet 'konklusion'.

I et af de resterende 2 tilfælde er der sat en streg i både rubrikken 'a' og 'b' (undersøgte bør umiddelbart undersøges yderligere). Lægen har i dette tilfælde (ud for 'c', 'andet, herunder supplerende bemærkninger') anført at den undersøgte kan blive i detentionen.

I det andet af de resterende 2 tilfælde blev den pågældende overgivet til Arresthuset i Kolding. Jeg har ovenfor bedt politimesteren om en udtalelse om denne sag og foretager mig derfor ikke yderligere vedrørende sagen i denne forbindelse.

I 8 af de 14 tilfælde hvor der foreligger lægeerklæring, er rubrikken 'fra politiet oplyses' ikke udfyldt. I 3 af de 6 tilfælde hvor rubrikken er udfyldt, er der dog alene tale om at der er anført et (journal)nummer.

I alle de 14 tilfælde er rubrikken 'eventuel måling af BAK' enten udfyldt eller udfyldt med angivelse af et minus. I 2 tilfælde har lægen anført supplerende bemærkninger i rubrikken 'konklusion', pkt. c. Det ene tilfælde drejer sig om den nævnte tilbageholdte som blev overført til Arresthuset i Kolding. I det andet tilfælde har lægen som nævnt anført at den undersøgte kan blive i detentionen.

Også vedrørende dette forhold er det min opfattelse at der skal gøres notat i rubrikken om lægens bemærkninger i detentionsrapporten selv om bemærkningerne måtte fremgå af lægeerklæringen, jf. det ovenfor anførte. Det gælder efter min opfattelse også selv om lægen ikke har haft nogen bemærkninger, idet dette så må angives i detentionsrapporten. Det er derfor beklageligt at der kun i 2 tilfælde er gjort notat om lægens bemærkninger (eller manglen på samme).

3.2.1. Tidspunktet for tilkaldelse af læge

Tidspunktet for tilkaldelse af læge skal ligeledes anføres i detentionsrapporten, jf. kundgørelsens § 6, 2. pkt.

I et af de 15 tilfælde er tidspunktet for tilkaldelse af lægen ikke angivet i detentionsrapporten.

| Dette er en fejl.

Der er ikke i kundgørelsen fastsat tidsmæssige bestemmelser inden for hvilke der skal ske tilkaldelse af læge. Dog er det i kundgørelsens § 6 anført at politiet under transporten til politistationen skal underrette vagthavende om tilbageholdelsen, og at den vagthavende herefter – dvs. allerede mens politiet er på vej til politistationen med den berusede – skal tilkalde en læge med henblik på lægeundersøgelse af den tilbageholdte. Denne bestemmelse har til formål at afkorte tiden indtil lægetilsyn kan udføres, jf. pkt. 3, sidste afsnit, i Rigspolitichefens følgebrev af 28. juni 2001 til Politidirektøren i København og samtlige politimestre.

Formålet med bestemmelserne om lægetilsyn er at vurdere om det er forsvarligt at lade den detentionsanbragte være anbragt i detentionen, eller om der eventuelt skal ske indlæggelse. Dette forudsætter at tilkaldelse af læge sker snarest muligt efter underretningen af vagthavende efter kundgørelsens § 6 (med henblik på at lægeundersøgelse af

den detentionsanbragte kan ske snarest muligt efter indbringelsen).

Tidspunkt for tilkaldelse af læge er som nævnt i et enkelt tilfælde ikke angivet. Den følgende gennemgang omfatter således kun 14 sager.

Tidspunktet for underretningen af vagthavende (under transporten, jf. kundgørelsens § 6) er ikke angivet i noget tilfælde, og der skal ifølge kundgørelsen heller ikke gøres notat herom.

Det er derfor ikke muligt at se hvor lang tid der gik fra underretningen af vagthavende til tilkaldelsen af læge. Det følgende tager derfor udgangspunkt i tidspunktet for indbringelsen.

I 3 af de 14 tilfælde hvor tidspunkt for lægetilkaldelse er oplyst, er der sket lægetilkaldelse før indbringelsen. Det drejer sig om anbringelsen den 1. oktober 2002 hvor tilkaldelsen skete 20 minutter før indbringelsen og samtidig med tilbageholdelsen, anbringelse den 18. oktober 2002 hvor tilkaldelsen skete 17 minutter før indbringelsen og 13 minutter efter tilbageholdelsen, samt anbringelsen den 7. november 2002 hvor tilkaldelsen skete 5 minutter før indbringelsen og samtidig med tilbageholdelsen.

I 3 tilfælde er tilkaldelsen sket samtidig med indbringelsen. I et tilfælde er der ikke gjort notat om indbringelsestidspunktet, men det fremgår at lægetilkaldelsen skete samtidig med fremstilling for vagthavende og visitation, og jeg går på denne baggrund ud fra at lægetilkaldelsen skete samtidig med indbringelsen.

I 7 tilfælde er tilkaldelse sket senere end indbringelsen, nærmere bestemt 2, 5, 5, 5, 15, 22 og 25 minutter efter indbringelsen. I nævnte rækkefølge skete tilkaldelsen henholdsvis 15, 30, 25, 25, 25, 34 og 37 minutter efter tilbageholdelsen. Det drejer sig om anbringelser af 30. august 2002 (begge tilfælde), 24. august 2002 (begge tilfælde), 24. august 2002, 21. september 2002, 1. september 2002 og 4. december 2002.

I ét tilfælde er der ikke gjort notat om ind-

bringelsestidspunktet, men det fremgår at lægetilkaldelsen skete 5 minutter efter fremstilling for vagthavende og visitation, og jeg går på denne baggrund ud fra at lægetilkaldelsen skete 5 minutter efter indbringelsen. I dette tilfælde skete tilkaldelsen 15 minutter efter tilbageholdelsen. Det drejer sig om anbringelsen den 2. september 2002.

I det ene tilfælde hvor tidspunktet for lægetilkaldelse ikke er oplyst, skete lægetilsynet ifølge lægeerklæringen 1 time og 45 minutter efter tilbageholdelsen. Det drejer sig om anbringelsen af 15. september 2002.

På denne baggrund, og idet jeg henviser til bestemmelsen i kundgørelsens § 6, beder jeg politimesteren om at oplyse nærmere om praksis med hensyn til underretning af vagthavende under transporten til politistationen og tilkaldelse af læge efter denne underretning.

For så vidt angår manglende notater om indbringelse (og fremstilling), henviser jeg til pkt. 3.4 nedenfor.

Jeg har tidligere i forbindelse med inspektion af detentioner udtalt at lægetilkaldelse der sker mere end 10-15 minutter efter indbringelsen til politistationen, ikke er snarest muligt. Min udtalelse er udfærdiget på grundlag af den tidligere gældende kundgørelse hvor der ikke var en bestemmelse som den nugældende kundgørelses § 6 der som allerede nævnt har til hensigt at fremrykke tidspunktet for lægetilkaldelse.

Jeg beder politimesteren om en udtalelse om hvorfor der i de nævnte tilfælde gik henholdsvis 15, 22 og 25 minutter fra indbringelsen af den tilbageholdte, til lægen blev tilkaldt.

3.2.2. Tidspunktet for lægetilsyn i forhold til tilkaldelse

Der er ikke i kundgørelsen fastsat tidsmæssige bestemmelser inden for hvilke der skal ske undersøgelse ved læge. Men som nævnt

under pkt. 3.2.1. har kundgørelsens § 6 om tilkaldelse af læge til formål at afkorte tiden indtil lægetilsyn kan udføres, jf. pkt. 3, sidste afsnit, i Rigspolitichefens følgebrev af 28. juni 2001 til Politidirektøren i København og samtlige politimestre.

Formålet med bestemmelserne om lægetilsyn er, som også nævnt under pkt. 3.2.1, at vurdere om det er forsvarligt at lade den detentionsanbragte være anbragt i detentionen, eller om der eventuelt skal ske indlæggelse. Dette forudsætter at lægeundersøgelse af den detentionsanbragte sker snarest muligt efter indbringelsen.

I 7 af de 14 tilfælde hvor tidspunktet for lægetilkaldelse er oplyst, er lægetilsyn sket inden for 30 minutter efter tilkaldelsen (fra 5 til 30 minutter efter tilkaldelsen). I de øvrige tilfælde er lægetilsynet først sket henholdsvis 35 minutter, 35 minutter, 42 minutter, 48 minutter, 1 time og 13 minutter, 1 time og 15 minutter og 2 timer og 55 minutter efter tilkaldelsen. Det drejer sig i nævnte rækkefølge om anbringelser af 29. august 2002, 21. september 2002, 18. oktober 2002, 30. august 2002, 9. december 2002, 4. december 2002 og 1. oktober 2002.

Jeg beder politimesteren om en udtalelse om disse tilfælde. Jeg beder herunder politimesteren oplyse om det i politikredsen er et generelt problem at foranstalte tilstrækkelig hurtigt lægetilsyn. I givet fald beder jeg politimesteren om at oplyse om eventuelle overvejelser om alternative muligheder for lægetilsyn.

3.2.3. Tidspunktet for lægetilsyn i forhold til indbringelse til politistationen

Jeg har tidligere i forbindelse med inspektion af detentioner udtalt at lægetilsyn der sker mere end en time efter indbringelsen, efter min umiddelbare opfattelse ikke er snarest muligt. I forbindelse med mine inspektioner af detentionerne i Åbenrå og Ringsted udtalte jeg som min endelige opfattelse at lægetilsyn som finder sted mere end en time

efter indbringelsen, ikke er snarest muligt efter indbringelsen (mine opfølgingsrapporter af 13. marts 2002). Selv om min endelige udtalelse herom er afgivet efter ikrafttrædelsen af den nye kundgørelse, er den udfærdiget på grundlag af den tidligere gældende kundgørelse idet disse inspektioner og dermed de sager der blev gennemgået i forbindelse hermed, lå forud for den nye kundgørelse. I denne kundgørelse var der, som nævnt under pkt. 3.2.1, ikke en bestemmelse som den nugældende kundgørelsens § 6 der, som nævnt dette sted, har til hensigt at fremrykke tidspunktet for lægetilkaldelse (og dermed lægetilsyn).

I de 14 tilfælde hvor tidspunktet for indbringelsen er angivet eller kan lægges til grund ud fra oplysningerne om tidspunktet for fremstilling/visitation, jf. ovenfor, er der i 11 tilfælde forløbet mindre end en time fra indbringelsen til lægetilsynet. I 3 tilfælde er der forløbet mere end en time. Det drejer sig om anbringelse af 9. december 2002 hvor der forløb 1 time og 13 minutter, anbringelse af 4. december 2002 hvor der forløb 1 time og 40 minutter, og anbringelse af 1. oktober 2002 hvor der forløb 2 timer og 35 minutter.

Det er min opfattelse at lægetilsyn foretaget senere end en time efter indbringelsen ikke er tilstrækkelig hurtigt. Det er derfor beklageligt at der i 3 tilfælde gik mere end en time. Jeg beder politimesteren om en udtalelse herom. Jeg henviser til de udtalelser som jeg under pkt. 3.2.1 og 3.2.2 har anmodet politimesteren om.

3.3. Oplysninger fra kriminalregistret

Efter kundgørelsens § 13, stk. 2, skal den vagthavende inden der foretages visitation (og foreløbig anbringelse i detentionen), indhente oplysninger om den tilbageholdte i kriminalregistret, herunder med henblik på at afgøre om der ved endelig detentionsanbringelse skal iværksættes et skærpet tilsyn, jf. § 19. Oplysningerne skal udprintes og opbevares sammen med detentionsrapporten i

overensstemmelse med reglerne i § 22, stk. 3 (i minimum 2 år).

I den fortrykte detentionsrapport er der et felt til afkrydsning af om der er indhentet udskrift fra kriminalregistret, og det er også her angivet at udskriften skal vedlægges rapporten.

Feltet er kun afkrydset i 5 tilfælde. Der er i intet tilfælde vedlagt udskrifter.

Det er beklageligt at der ikke er sket afkrydsning i alle tilfælde, og at udskrift fra kriminalregistret ikke er vedlagt rapporterne i noget tilfælde, jf. kundgørelsens §§ 22 og 13, stk. 2. Jeg henviser til min henstilling ovenfor under pkt. 3 om indskærpelse af notatpligten. Jeg går ud fra at politimesteren i den forbindelse tillige vil indskærpe pligten til at vedlægge udskrift fra kriminalregistret.

Idet jeg går ud fra at den manglende afkrydsning ikke er udtryk for at der ikke er indhentet oplysninger i kriminalregistret, men at der i alle tilfælde – og således også i de konkrete tilfælde – er indhentet sådanne oplysninger i overensstemmelse med kundgørelsens § 13, stk. 2, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

3.4. Fremstilling og visitation mv.

Efter kundgørelsens § 8 skal den tilbageholdte ved ankomsten til politistationen straks fremstilles for den vagthavende der indfører den pågældendes data og tidspunkterne for tilbageholdelsen og fremstillingen i detentionsrapporten og i POLSAS. Efter kundgørelsens § 22, stk. 1, skal alle punkter i detentionsrapporten udfyldes, og altså også tidspunktet for indbringelsen.

3.4.1. Fremstilling

I 11 af de 15 tilfælde er der gjort notat om alle tre tidspunkter (tilbageholdelse, indbringelse og fremstilling). I 3 tilfælde mangler notat om ét af de nævnte tidspunkter og i et tilfælde om to af tidspunkterne.

Det er beklageligt at der i 4 tilfælde mangler notat om de tre nævnte tidspunkter, jf. kundgørelsens §§ 8 og 22.

I et tilfælde er det ikke angivet at der er sket fremstilling for vagthavende. I et andet tilfælde er anført initialer i rubrikken vedrørende fremstilling for vagthavende, men der er ikke angivet noget tidspunkt.

Jeg går ud fra at der også i disse 2 tilfælde er sket fremstilling for vagthavende, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Af de 11 tilfælde hvor både indbringelses- og fremstillingstidspunktet er noteret, er indbringelse og fremstilling sket samtidig i 5 tilfælde. I 4 tilfælde er fremstillingen sket mellem 2 og 5 minutter efter indbringelsen. I de resterende 2 af de 11 tilfælde er fremstilling sket henholdsvis 22 og 25 minutter efter indbringelsen. Det drejer sig i nævnte rækkefølge om anbringelserne den 1. september 2002 og den 4. december 2002.

I 3 af de resterende 4 tilfælde er der ikke notat om tidspunktet for indbringelsen, og det er derfor ikke umiddelbart muligt at se om fremstilling er sket 'straks' ved ankomsten til politistationen, jf. kundgørelsens § 8. Det fremgår dog i 2 tilfælde af rapportens øvrige oplysninger at fremstilling for vagthavende skete henholdsvis 25 og 15 minutter efter tilbageholdelsen. Det drejer sig om anbringelserne den 29. august 2002 og den 2. september 2002. I det sidste af de nævnte 3 tilfælde er hverken angivet et indbringelsestidspunkt eller et fremstillingstidspunkt. Det drejer sig om anbringelse af 15. september 2002.

I det sidste tilfælde er der ikke gjort notat om fremstillingstidspunktet. Det drejer sig om anbringelse af 30. august 2002. Det fremgår i dette tilfælde af tilsynsarket at den pågældende blev tilset i detentionen samtidig med indbringelsen. Det fremgår endvidere at også visitationen skete samtidig hermed.

Jeg må derfor lægge til grund at fremstillingen for vagthavende skete samtidig hermed.

Jeg beder politimesteren om en udtalelse om de nævnte tilfælde hvor der gik henholdsvis 22 og 25 minutter fra indbringelsen til fremstilling for vagthavende.

Jeg beder desuden politimesteren om at oplyse hvorledes indbringelse, fremstilling, visitation og indsættelse i detentionen kan ske inden for samme minut, herunder når fremstilling for vagthavende forudsættes sket inden visitationen (anbringelse af 30. august 2002).

3.4.2. Visitation mv.

Efter kundgørelsens § 13, stk. 1, skal der inden den foreløbige anbringelse i detentionen og inden lægeundersøgelsen bliver foretaget, ske visitation af den tilbageholdte.

Efter kundgørelsens § 13, stk. 3, skal den tilbageholdte ved visitationen fratages penge og værdigenstande samt i øvrigt alle genstande som kan benyttes til at volde skade på den pågældende selv, på andre personer eller på ting. Samtlige lommer skal tømmes, og vrangen skal vendes ud hvis det er muligt. Ved visitationen bør der så vidt muligt medvirke to polititjenestemænd til undersøgelse af den tilbageholdte.

Hvis omstændighederne tilsiger en visitation der kan krænke blufærdigheden, må denne visitation alene foretages af personer af samme køn som den tilbageholdte, jf. § 13, stk. 4. Er det ikke muligt at gennemføre en sådan visitation inden endelig detentionsanbringelse, foretages foreløbigt en visitation efter stk. 3. Den tilbageholdte skal herefter undergives et skærpet tilsyn, jf. § 19, indtil visitation, som beskrevet i 1. pkt., har fundet sted.

Efter bestemmelsen i § 13, stk. 5, skal effekter der fratages en tilbageholdt, holdes adskilt fra effekter der tilhører andre tilbageholdte. Penge og værdigenstande samt navnene på de polititjenestemænd der har fore-

taget visitationen, skal noteres i detentionsrapporten.

I detentionsrapporten er der rubrikker til afkrydsning af efter hvilken bestemmelse der er sket visitation (§ 13, stk. 3 eller 4). Der er endvidere felter til angivelse af hvem visitationen er foretaget af, hvornår den er foretaget (dato og klokkeslæt), og til angivelse af eventuelle fratagne effekter.

I 2 tilfælde er det ikke markeret efter hvilken bestemmelse visitationen skete. I begge tilfælde fremgår det dog at den pågældende blev frataget genstande, og jeg må derfor gå ud fra at der har været foretaget visitation i alle tilfælde. I det ene tilfælde fremgår dette da også af det vedhæftede anholdelses- og visitationsblad. I 11 af de resterende tilfælde er der sat kryds ved stk. 3, mens der i de 2 sidste tilfælde er sat kryds i begge felter (både stk. 3 og 4).

Det er beklageligt at feltet til angivelse af efter hvilken bestemmelse visitation fandt sted, ikke er udfyldt i alle tilfælde, jf. kundgørelsens § 22.

I de 12 tilfælde hvor der er sket afkrydsning ud for den relevante bestemmelse, er det angivet i detentionsrapporten med navne eller initialer hvem der foretog visitationen, og tidspunktet herfor. I det sidste tilfælde hvor der er sket afkrydsning ud for den relevante bestemmelse, er der ikke i detentionsrapporten angivet navn(e) på det personale som foretog visitationen. Dette er dog angivet på det vedhæftede anholdelses- og visitationsblad.

I de 2 tilfælde hvor der ikke er sket afkrydsning ud for den relevante bestemmelse, er der ikke i detentionsrapporten angivet navne på det personale som har foretaget visitationen. Dette er dog i det ene tilfælde angivet på det vedhæftede anholdelses- og visitationsblad. I det andet tilfælde er der imidlertid ikke vedhæftet et anholdelses- og visitationsblad.

Det er beklageligt at det i det nævnte tilfælde ikke er angivet hvem der forestod visitationen.

Alle punkter i detentionsrapporten skal, som nævnt, udfyldes, jf. kundgørelsens § 22, stk. 1. Ifølge Rigspolitechefens følgebrev af 28. juni 2001 kan politikredse- ne – hvis dette ønskes på grund af lokale behov – udfærdige en lokal blanket som skal indeholde de samme oplysninger som blanket P152. Der er ikke fastsat formkrav for sådanne lokalt udfærdigede blanketter. Henset hertil kan jeg ikke kritisere at notat om hvem der forestod visitationen, i 2 tilfælde alene er gjort på anholdelses- og visitationsbladet. Jeg bemærker dog at det forekommer uhensigtsmæssigt og formentlig øger risikoen for fejl at oplysningerne kan anføres på flere forskellige blanketter. Det forhold at der ikke i alle tilfælde er vedhæftet et anholdelses- og visitationsblad, bekræfter efter min opfattelse dette synspunkt. Jeg beder politimesteren om en udtalelse herom.

Tidspunktet for visitation er ikke angivet i detentionsrapporten i de 2 tilfælde hvor der ikke er sket afkrydsning ud for den relevante bestemmelse. Tidspunktet er dog i det ene tilfælde angivet i det vedhæftede anholdelses- og vedligeholdelsesblad.

Det er beklageligt at der i det nævnte tilfælde ikke er angivet et tidspunkt for visitationen.

Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor om lokalt udfærdigede detentionsrapporter.

I en række tilfælde er den tilbageholdte frataget effekter og/eller penge. I nogle tilfælde er der gjort notat om det fratagne såvel i detentionsrapporten som på anholdelses- og visitationsbladet, men i 7 tilfælde er notatet herom alene gjort på anholdelses- og visitationsbladet. I 2 af disse tilfælde henvises der

i detentionsrapporten til anholdelses- og visitationsbladet.

Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor om lokalt udfærdigede detentionsrapporter.

Jeg har tidligere udtalt at det efter min opfattelse er hensigtsmæssigt at angive (f.eks. ved at notere et minus eller et 0) at der ikke er fundet effekter at fratage (såfremt dette er tilfældet) selv om der efter kundgørelsen (og blanketten) alene er pligt til at gøre notat om det der er frataget. (Det gælder efter min opfattelse også selv om det i rubrikken ovenover er angivet at der er sket visitation, og det for så vidt allerede følger af denne oplysning at der ikke er fundet effekter at fratage, når rubrikken om fratagne effekter ikke er udfyldt).

I 14 tilfælde skete visitationen før eller samtidig med den foreløbige detentionsanbringelse. I et tilfælde er tidspunktet for foretagelse af visitationen ikke anført hvorfor det ikke er muligt at efterprøve om bestemmelsen i kundgørelsens § 13, stk. 1, hvorefter visitation skal ske før foreløbig anbringelse og lægeundersøgelse, har været overholdt. Min gennemgang nedenfor angår de øvrige 14 tilfælde hvor tidspunktet er angivet.

Der er således i de 14 tilfælde hvor tidspunktet for visitationen er angivet, handlet i overensstemmelse med kundgørelsens § 13, stk. 1.

Af kundgørelsens § 13, stk. 5, fremgår det at navnene på de polititjenestemænd der har foretaget visitationen, skal noteres i detentionsrapporten.

I et tilfælde er det ikke angivet hvem der foretog visitationen. I 11 af de resterende 14 tilfælde fremgår det at visitationen er foretaget af to polititjenestemænd. I 3 tilfælde har alene medvirket én polititjenestemand. Navnene på de medvirkende polititjenestemænd er i de fleste tilfælde angivet ved initialer/

forkortelser og i de øvrige tilfælde ved angivelse af det fulde navn.

Til orientering for Politimesteren i Middelfart kan jeg oplyse at jeg i forbindelse med min inspektion den 24. oktober 2001 af detentionen i Slagelse har anmodet Justitsministeriet om at oplyse hvorvidt det efter bestemmelsen er tilstrækkeligt at angive fornavn (min endelige rapport af 27. marts 2002).

I min opfølgingsrapport af 22. november 2002 vedrørende min inspektion af detentionen i Slagelse den 24. oktober 2001 har jeg i den anledning anført følgende:

‘Justitsministeriet har i den anledning indhentet en udtalelse af 20. august 2002 fra Rigspolitichefen. Heri er anført følgende:

‘...’

Rigspolitiet kan i den anledning oplyse, at det fremgår af detentionskundgørelsens § 13, stk. 5, at ‘navnene på de polititjenestemænd, der har foretaget visitationen, skal noteres i detentionsrapporten’. Af kundgørelsens § 18, stk. 5, fremgår, at det skal noteres i detentionsrapporten, at tilsynet er udført med angivelse af klokkeslæt og navn på den polititjenestemand, der har udført tilsynet.

Politimesteren i Slagelse har i sin udtalelse af 16. juli 2002 under pkt. 24 oplyst, at det er indskærpet, at der skal ske anførelse af navn eller de initialer, som bruges som identifikation i forbindelse med politiets sagsstyringsystem.

Rigspolitiet skal oplyse, at hensigten med de omtalte bestemmelser i §§ 13, stk. 5, og 18, stk. 5, i kundgørelsen er, at man på en sikker måde kan identificere den polititjenestemand, som har foretaget de konkrete dispositioner.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at den fremgangsmåde, som nu anvendes af Slagelse Politi, opfylder det omtalte identifikationskrav i bestemmelsen.

Det bemærkes, at Rigspolitiet over for Københavns Politi har udtrykt forståelse for, at man i denne politikreds ikke anfører politi-

tjenestemandens navn, men alene polititjenestemandens tjenestenr.’

Justitsministeriet har tilsluttet sig det som Rigspolitichefen har anført.

Jeg forstår Rigspolitichefens udtalelse sådan at det – uanset at det af de nævnte bestemmelser i kundgørelsen fremgår at de pågældende polititjenestemænds navne skal anføres – er tilstrækkeligt at anføre initialer hvis blot det på en sikker måde er muligt at identificere den polititjenestemand som har foretaget dispositionen, f.eks. fordi det via initialerne i politiets sagsstyringsystem (POLSAS) er muligt at finde frem til den pågældende polititjenestemand.

I den tidligere gældende kundgørelse (II, nr. 55, af 28. marts 1994) var det om tilsyn i § 17, stk. 5, anført at der skulle gøres notat om tilsyn med underskrift eller initialer. I den nugældende kundgørelse er det anført at der skal gøres notat med angivelse af navn. Umiddelbart synes det således efter ikrafttrædelsen af den nye kundgørelse ikke længere at være tilstrækkeligt at der anføres initialer. Ordningen vedrørende Københavns Politi, som jeg er orienteret om i forbindelse med mine inspektioner af detentioner i denne politikreds, har jeg forstået som en dispensation fra kravet om angivelse af navn.

Jeg tager imidlertid til efterretning at det er tilstrækkeligt at anvende initialer, forudsat at det er muligt på en sikker måde, f.eks. via POLSAS, at identificere den polititjenestemand som har de pågældende initialer.

Rigspolitichefen og Justitsministeriet har ikke direkte besvaret mit spørgsmål om hvorvidt det er tilstrækkeligt at anføre fornavn, men jeg udleder af Rigspolitichefens udtalelse og gengivelsen heri af Politimesteren i Slagelses indskærpelse af at der skal anføres navn eller initialer, at det ikke er tilstrækkeligt – heller ikke selv om der på det

pågældende tidspunkt ikke er andre ansatte med samme navn det pågældende sted.

Hvis denne antagelse er forkert, beder jeg Justitsministeriet om at meddele mig det.'

Jeg har herefter ingen bemærkninger til at de pågældende polititjenestemænds identitet er angivet ved initialer i de fleste tilfælde. Jeg går ud fra at angivelsen af initialerne på en sikker måde, f.eks. via POLSAS, kan identificere de pågældende polititjenestemænd.

Efter kundgørelsens § 22, stk. 2, skal en tilbageholdt der er frataget effekter der skal udleveres til denne, anmodes om at kvittere herfor i detentionsrapporten. I detentionsrapporten er en rubrik til bemærkning såfremt den tilbageholdte ikke ønsker at kvittere. I det lokalt udfærdigede anholdelses- og visitationsblad er også en rubrik til kvittering for udleverede effekter.

Den detentionsanbragte er i 14 af de i alt 15 tilfælde blevet frataget effekter og/eller penge. I 6 af disse 14 tilfælde har den detentionsanbragte kvitteret i detentionsrapporten ved udlevering af effekterne. I et af disse 6 tilfælde er der tillige kvitteret på anholdelses- og visitationsbladet. I 4 tilfælde herudover har den detentionsanbragte alene kvitteret på anholdelses- og visitationsbladet.

I de sidste 4 tilfælde har den detentionsanbragte ikke kvitteret for udlevering af effekterne. I et af disse 4 tilfælde er gjort bemærkning herom i detentionsrapporten. De øvrige 3 tilfælde er detentionsanbringelser af 24. august 2002 (indbragt kl. 03.00), 30. august 2002 og 4. december 2002.

Ved detentionsanbringelsen af 24. august 2002 (indbragt kl. 03.00) fremgår det at den tilbageholdte blev frataget effekter, men pågældende kvitterede ikke for udlevering heraf, og der er ikke gjort bemærkning herom. Der er dog anført initialer i rubrikken 'Effekter udleveret af:'. Jeg går på denne bag-

grund ud fra at effekterne faktisk blev udleveret.

Ved detentionsanbringelsen af 30. august 2002 fremgår det at den tilbageholdte blev frataget effekter, men pågældende kvitterede ikke for udlevering heraf, og der er ikke gjort bemærkning herom. Det fremgår således ikke hvad der skete med de fratagne effekter.

Ved detentionsanbringelsen af 4. december 2002 fremgår det at den tilbageholdte blev frataget effekter, men pågældende kvitterede ikke for udlevering heraf, og der er ikke gjort bemærkning herom. På anholdelses- og visitationsbladet er de fratagne effekter (to lommelygter, et par støvler og en ½ liter dåseøl) opført som koster. Det fremgår heller ikke i dette tilfælde hvad der skete med de fratagne effekter.

Det er beklageligt at der ikke i alle tilfælde enten er kvitteret for udleveringen af effekter eller gjort bemærkning herom.

Jeg beder politimesteren om en udtalelse om de 2 sidstnævnte sager. Jeg beder herunder politimesteren oplyse hvad der skete med de pågældende effekter.

3.5. Tilsyn

Efter § 17, stk. 1, i kundgørelsen har vagthavende ansvaret for at der føres et effektivt tilsyn med detentionsanbragte personer.

Efter kundgørelsens § 18, stk. 1, skal tilsyn ske ved fremmøde i detentionen så hyppigt som den anbragtes tilstand gør det nødvendigt, og så vidt muligt mindst en gang hver halve time. Er den detentionsanbragte tilset to gange ved fremmøde, og er der ikke påvist forhold ved anbragtes tilstand der nødvendiggør at fremtidige tilsyn sker ved fremmøde i detentionen, kan de efterfølgende tilsyn efter bestemmelsens stk. 2 ske via lytte- og overvågningsudstyr der er godkendt af Rigspolitiet til elektronisk overvågning. (Det fremgår af Rigspolitichefens følgebrev af 28. juni 2001 at Rigspolitiet snarest ville undersøge politikredsens lytte- og

overvågningsudstyr). Selve detentionsanbringelsen udgør ikke et tilsyn.

Jeg går ud fra at Middelfart Politi har udstyr der er godkendt af Rigspolitiet, men for en ordens skyld beder jeg politimesteren om oplysning herom.

Også tilsyn via lytte- og overvågningsudstyr skal ske så hyppigt som den anbragtes tilstand gør det nødvendigt, og så vidt muligt mindst en gang hver halve time, jf. kundgørelsens § 18, stk. 3. Opstår der under denne form for tilsyn tvivl om den detentionsanbragtes tilstand, skal der straks iværksættes tilsyn ved fremmøde.

Når tilsyn ved fremmøde eller ved elektronisk overvågning er udført, skal det noteres i detentionsrapporten med angivelse af klokkeslæt og navn på den polititjenestemand der har udført tilsynet, jf. § 18, stk. 5. Det skal efter bestemmelsen tillige anføres om tilsynet er sket elektronisk eller ved personligt fremmøde (ved angivelse af F eller E, jf. angivelsen på detentionsrapporten oven over tilsynsruбрикаerne).

I nærmere angivne tilfælde skal der ske et skærpet tilsyn med den tilbageholdte. Det er f.eks. tilfældet i tiden indtil lægeundersøgelse har fundet sted, dvs. mens anbringelsen er foreløbig, jf. kundgørelsens § 12, stk. 2. Ved et skærpet tilsyn forstås efter § 19, stk. 1, et tilsyn der er mere, eller efter omstændighederne betydeligt mere, intensivt end det tilsyn der er fastsat ved § 18.

Et skærpet tilsyn kan kun ske ved fremmøde i detentionen, jf. § 19, stk. 2. Er der iværksat et skærpet tilsyn, skal det noteres i detentionsrapporten med angivelse af klokkeslæt og navn på den polititjenestemand der har udført tilsynet, jf. § 19, stk. 3. (Det skal angives ved et S, jf. angivelsen på detentionsrapporten oven over tilsynsruбрикаerne).

I detentionsrapporten er der en rubrik til angivelse af tidspunktet for indsættelse i detentionen. Der er hermed tilvejebragt det

nødvendige retlige udgangspunkt for en effektiv kontrol med det efterfølgende tilsyn med den detentionsanbragte. Detentionsrapporten har forskellige felter til angivelse af henholdsvis den foreløbige og den endelige detentionsanbringelse.

Der er i alle tilfælde på nær ét angivet tidspunkt for såvel foreløbig som endelig detentionsanbringelse. I sagen vedrørende anbringelsen af 15. september 2002 er hverken angivet tidspunkt for foreløbig eller endelig anbringelse. I dette tilfælde er det således ikke fuldt ud muligt at afgøre om der i alle tilfælde er handlet i overensstemmelse med kundgørelsens § 18, stk. 1.

Det er beklageligt at rubrikkerne om anbringelse i dette tilfælde ikke er udfyldt, jf. kundgørelsens § 22. Disse rubrikker danner som nævnt – sammen med oplysninger om løsladelse (eller eventuel udtagelse af detentionen) – grundlaget for en effektiv kontrol med tilsynet med den detentionsanbragte.

I 11 tilfælde er tilsynsskemaet på bagsiden af rapporten vedlagt og udfyldt. I 2 tilfælde er vedlagt et A4-ark påført notater om tilsyn. I 1 tilfælde mangler tilsynsskema (anbringelse af 4. december 2002), og i 1 tilfælde er skemaet ikke udfyldt (anbringelse af 15. september 2002). I sagen vedrørende anbringelse af 4. december 2002 skete foreløbig detentionsanbringelse kl. 14.25 og endelig anbringelse kl. 16.25. I sagen vedrørende anbringelse af 15. september 2002 er ikke gjort notat om tidspunktet for foreløbig eller endelig detentionsanbringelse, men det fremgår at den pågældende blev tilbageholdt kl. 07.00, og at lægetilsyn skete kl. 08.45.

Jeg beder politimesteren om en udtalelse om de 2 sidstnævnte sager, herunder om det tidsmæssige forløb.

Jeg går i øvrigt ud fra at det skyldes en fejl at der i 2 tilfælde er anvendt et A4-ark til notater om tilsyn.

Ved undersøgelse af spørgsmålet om overholdelse af bestemmelsen i kundgørelsens § 18 er det hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i tidspunktet for den foreløbige anbringelse.

I de 14 tilfælde hvor der er notat om tidspunktet for den foreløbige indsættelse i detentionen, strakte denne foreløbige indsættelse sig i 8 tilfælde ud over en halv time med henholdsvis 5, 5, 10, 20, 30, 38, 90 og 125 minutter.

I 11 af de 13 tilfælde hvor der er udfyldt tilsynsnotat, var der ifølge tilsynsskemaet (eller et vedhæftet A4-ark) tilsyn med den anholdte inden lægetilsynet, dvs. under den foreløbige anbringelse. I overensstemmelse med kundgørelsens § 18, stk. 2, medregnes selve detentionsanbringelsen ikke som et tilsyn. Der er i alt tale om 20 tilsyn som lå mellem den foreløbige og den endelige indsættelse. Af disse tilsyn er 4 udført som elektronisk tilsyn, 13 som tilsyn ved fremmøde og 1 som skærpet tilsyn. I 2 tilfælde er tilsynsformen ikke angivet.

Der gik i 4 tilfælde mere end en halv time mellem tilsyn, nærmere bestemt 35, 35, 45 og 120 minutter.

Det er meget beklageligt at der i de nævnte tilfælde ikke blev ført skærpet tilsyn indtil der havde fundet lægeundersøgelse sted.

Jeg går ud fra at den detentionsanbragtes tilstand i ingen af de tilfælde hvor foreløbig anbringelse fandt sted, nødvendiggjorde tilsyn hyppigere end sket.

Jeg går ud fra at politimesteren vil indskærpe overholdelsen af reglerne om skærpet tilsyn.

Med hensyn til vurderingen af sidste tilsyn i forhold til løsladelsen er jeg opmærksom på at der fra det tidspunkt hvor den tilbageholdte udtages af detentionen, og til vedkommende løslades, medgår tid til udlevering af eventuelle fratagne effekter og penge,

til eventuelt toiletbesøg og til eventuel afhøring.

I 13 af de 15 tilfælde er angivet et løsladelsestidspunkt i detentionsrapporten eller i det vedlagte anholdelses- og visitationsblad. I et af de 2 sidste tilfælde (anbringelse af 1. september 2002) går jeg ud fra at løsladelsen er sket samtidig med udlevering af effekter.

I det andet af de 2 sidste tilfælde er det ikke muligt at konstatere hvornår løsladelse har fundet sted (anbringelse af 4. december 2002).

Dette er beklageligt. Jeg beder politimesteren om en udtalelse herom.

I 2 tilfælde af de 14 tilfælde hvor det således er muligt at konstatere hvornår løsladelse har fundet sted, er der gjort notat om tilsyn inden for den sidste halve time inden løsladelse.

I 1 tilfælde er der ikke notat om tilsyn (anbringelse af 15. september 2002), og det er således ikke muligt at se om der er foretaget tilsyn inden for den sidste halve time inden løsladelsen.

I de øvrige 11 tilfælde er der gået henholdsvis 35, 35, 50, 60, 65, 98, 105, 150, 150, 235 og 300 minutter fra det sidste tilsyn til løsladelsen.

Det er beklageligt at der (tilsyneladende) i disse 11 tilfælde ikke er udført tilsyn i den sidste del af anbringelsen som strækker sig op til 5 timer (eller at der ikke er gjort notat om udførte tilsyn). Jeg beder politimesteren om en udtalelse herom.

Der er sket tilsyn i overensstemmelse med kundgørelsens § 18, stk. 1, i hovedparten af tilfældene i de 14 rapporter hvor der er gjort notat om tilsyn. I en lang række tilfælde er der tale om tilsyn med præcis en halv times interval. 30-minutters-reglen er dog ikke overholdt i alle tilfælde. I alt har der været tale om 21 overskridelser med mellem 5 minutter og 1 time.

| Dette er beklageligt.

I rapporter hvor der er gjort notat om tilsyn, er tidspunkterne for de enkelte tilsyn angivet. I et tilfælde mangler navnet på den politijenestemand der udførte tilsynet, idet der i stedet er gjort en bemærkning i feltet hertil om at den anbragte var ude at tisse. Navne er i alle tilfælde angivet ved initialer eller gentagelsestegn.

| Om anvendelsen af initialer henviser jeg til det under pkt. 3.4.2 anførte.

De to første tilsyn skal, som nævnt, ifølge kundgørelsens § 18, stk. 2, ske ved fremmøde i detentionen.

Jeg har i tilknytning til denne regel i forbindelse med min inspektion af detentionen i Slagelse bl.a. anført følgende (i min rapport af 27. marts 2002):

'...

Da tilsyn indtil der har fundet lægetilsyn sted, altid skal ske ved fremmøde, jf. § 12, stk. 2, og § 19, stk. 2, går jeg ud fra at der sigtes til tilsyn efter lægeundersøgelsen. Jeg går med andre ord ud fra at der efter lægeundersøgelsen (endelig detentionsanbringelse) i alle tilfælde skal ske tilsyn ved fremmøde de første to gange, også selv om der under den foreløbige detentionsanbringelse har været to tilsyn ved fremmøde. Jeg går endvidere ud fra at selve lægetilsynet ikke kan medregnes i de to tilsyn.

| Såfremt denne forståelse er forkert, beder jeg Justitsministeriet om at meddele mig det.

...'

I min opfølgingsrapport af 22. november 2002 vedrørende inspektion af detentionen i Slagelse den 24. oktober 2001 har jeg i den anledning anført følgende:

'Justitsministeriet har i den anledning indhentet en udtalelse fra Rigspolitichefen. I

Rigspolitichefens udtalelse af 20. august 2002 er om dette spørgsmål anført følgende:

'...

Rigspolitiet kan tilslutte sig ombudsmandens fortolkning af bestemmelsen i kundgørelsens § 18, stk. 2. Idet bestemmelsen øjensynligt har været anvendt forskelligt i politikredsene, har Rigspolitiet i en skrivelse til politikredsene præciseret, at der skal være udført to personlige tilsyn af en detentionsanbragt efter lægeundersøgelse, inden man kan benytte den elektroniske overvågning.

Rigspolitiet vil ved revidering af kundgørelsen foretage en præcisering af kundgørelsens § 18, stk. 2.'

Justitsministeriet har tilsluttet sig det af Rigspolitichefen anførte.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.'

Det er i alle tilfælde angivet hvilken type tilsyn der var tale om (fremmøde eller elektronisk). Jeg lægger her til grund at angivelsen af bogstavet 'p' på de blanke A4-ark som i visse tilfælde er benyttet til notat om tilsyn, står for personligt fremmøde.

I en del tilfælde er tilsynsformen markeret med et gentagelsestegn.

Kun i 2 tilfælde fremgår det at de to første tilsyn skete ved personligt fremmøde. Selve detentionsanbringelsen tæller som nævnt ikke som et tilsyn.

I 1 tilfælde skete det første tilsyn ved personligt fremmøde. Der var ikke flere tilsyn efter dette.

I 5 tilfælde er alene det første tilsyn sket ved personligt fremmøde, mens det andet skete elektronisk.

I de resterende 7 tilfælde skete de to første tilsyn elektronisk.

| Kundgørelsen er således ikke overholdt på dette punkt i 12 tilfælde hvilket er beklageligt.

Jeg går ud fra at politimesteren vil indskærpe pligten til personligt fremmøde de

første to gange der udføres tilsyn med den detentionsanbragte.

Rubrikkerne til den tilsynsførendes bemærkninger er udfyldt i de fleste tilfælde. Den mest hyppigt anvendte bemærkning er 'i.a.b.'. Jeg går ud fra at det står for intet at bemærke.

I de fleste tilfælde er bemærkningerne angivet med gentagelsestegn.

I 4 sager er et eller flere steder alene anført en streg. Jeg går ud fra at dette betyder at der ikke har været noget at bemærke.

I 3 sager er flere eller alle rubrikker til angivelse af bemærkninger udfyldte.

| Dette er beklageligt.

Efter kundgørelsens § 18, stk. 6, kan der i politikredsene fastsættes lokale bestemmelser om tilsynets forløb. Sådanne bestemmelser må dog ikke være lempeligere end kundgørelsens regler.

| Jeg anmoder politimesteren om at oplyse om der er fastsat sådanne lokale bestemmelser, og i givet fald sende mig en kopi heraf.

3.6. Løsladelsestidspunktet

Efter kundgørelsens § 20 skal tidspunktet for løsladelsen fremgå af detentionsrapporten og af POLSAS.

I 13 af de 15 tilfælde er angivet et løsladelsestidspunkt i detentionsrapporten eller i det vedlagte anholdelses- og visitationsblad. I et af de 2 sidste tilfælde (anbringelse af 1. september 2002) går jeg ud fra at løsladelsen er sket samtidig med udlevering af effekter.

I det sidste tilfælde er det ikke muligt at konstatere hvornår løsladelse har fundet sted (anbringelse af 4. december 2002).

Jeg har ikke modtaget udskrifter fra POLSAS, men jeg går ud fra at løsladelsestidspunktet i alle tilfælde (tillige) er angivet heri.

Da der er tale om et enkeltstående tilfælde hvor løsladelsestidspunktet ikke er anført, giver det mig ikke anledning til at foretage mig yderligere.

3.7. Vejledning om klageadgang mv.

Efter § 21, stk. 1, i kundgørelsen skal den tilbageholdte efter udtagelse af detentionen vejledes om adgangen til at klage til Justitsministeriet over detentionsanbringelsen, om muligheden for at få en skriftlig begrundelse for anbringelsen og om muligheden for alkoholafvænnings- og -behandling. Vejledning skal ske ved udlevering af Rigspolitechefens pjece 'Hvor går du hen, når du går ud?' – som er udsendt i en ny revideret udgave i forbindelse med ikrafttrædelsen af den nye kundgørelse – eller en lokalt udarbejdet pjece/blanket der indeholder de nævnte oplysninger.

| Særlige forhold kan dog gøre at vejledning i et konkret tilfælde helt eller delvis kan undlades. Jeg sigter her til tilfælde hvor den pågældende ved tidligere lejligheder har modtaget vejledning, og til tilfælde hvor den detentionsanbragte udviser direkte modvilje mod at blive vejledt – eventuelt ved ikke at ville tage imod en pjece om alkoholafvænnings- og -behandling.

Efter kundgørelsens § 21, stk. 2, skal det i detentionsrapporten anføres at den pågældende er vejledt i overensstemmelse med stk. 1 ved udlevering af pjece/blanket. Detentionsrapporten indeholder i overensstemmelse hermed en rubrik til angivelse af hvem der har udleveret pjece/blanket til den tilbageholdte. Denne rubrik er i intet tilfælde udfyldt.

På grund af manglende notat herom er det ikke muligt at efterprøve om der er sket vejledning efter § 21, stk. 1.

Som det fremgår under pkt. 1, blev det under inspektionen oplyst at vejledningen formentlig findes sammen med andre pjecer i

politistationens venteværelse, og at den detentionsanbragte gives en mundtlig vejledning om alkoholafvænning og -behandling i det omfang det vurderes at den tilbageholdte er til at tale med.

Jeg går på ovennævnte baggrund ud fra at der i ingen af de 15 tilfælde er udleveret en pjece til den tilbageholdte i forbindelse med løsladelsen. Dette er beklageligt.

4. Opfølgning

Jeg beder om at politimesterens udtalelser mv. tilbagesendes gennem Justitsministeriet således at ministeriet kan komme med bemærkninger hertil.

5. Underretning

Denne rapport sendes til Politimesteren i Middelfart, Justitsministeriet, Folketingets Retsudvalg og Rigspolitichefen.”

G. Inspektion af venterum i Esbjerg

Forvaltningsret 29.5.

Den 6. november 2003 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne detentionen og venterummet på politistationen i Esbjerg.

Inspektionen gav anledning til kritik og henstillinger vedrørende lokalernes vedligeholdelses- og rengøringstilstand og manglende røgmeldere.

Inspektionen gav desuden anledning til at spørgsmål blev rejst vedrørende størrelsen på venterummene. (J.nr. 2003-3280-617).

Den 27. januar 2004 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Politimesteren i Esbjerg og Justitsministeriet:

”Den 6. november 2003 foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere inspektion af detentionen i Esbjerg. Jeg foretog samtidig en inspektion af politistationens venterum.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Politimesteren i Esbjerg og Justitsministeriet med henblik på at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med eventuelle yderligere bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Jeg har ikke modtaget bemærkninger til rapporten fra myndighederne.

1. Retningslinjer mv. for indretning af venterum

I Justitsministeriets vejledning om indretning af nye politibygninger (august 1992) er der fastsat retningslinjer (også) for indretning af venterum. I forordet til vejledningen er (bl.a.) anført følgende om vejledningens anvendelsesområde og retningslinjernes karakter:

”Justitsministeriet finder det væsentligt at fremhæve retningsliniernes vejledende karakter, herunder at vejledningen alene tager sigte på egentligt nybyggeri. Justitsministeriet finder dog, at de principper, der kommer til udtryk, også efter omstændighederne vil kunne finde anvendelse i forbindelse med

ombygningsarbejder i politiets eksisterende lokalemasse.’

Vejledningen indeholder følgende retningslinjer om indretning af venterum mv.:
’Venterum for anholdte.

Rummene, der anvendes til kortvarigt ophold, grupperes om et fælles forrum af en rimelig størrelse. Fra forrummet skal være adgang til et toilet.

Et venterum skal have en minimumsbredde på 2 meter og et minimumsareal på 6 m².

Dagslysadgang er ikke påkrævet, men i givet fald skal vinduerne være sikrede i klasse B 3.

Bygningsdele:

Vægge og lofter:

- skal være glatte, brudsikre og uden frem-spring og fuger
- skal være brudsikre
- skal have en luftlydisolation på minimum R_w 53 dB.

Døre:

- skal, ligesom dørkarmen, være i brudsik-kert materiale og skal fastgøres meget so-lidt
- skal være udadgående, også fra forrum
- beslås kun på ydersiden med greb, cylin-der og 2 stk. svære skudrigler
- forsynes med dørspion/inspektionslem.

Gulvbelægning:

- skal være linoleum eller vinyl uden sam-linger
- evt. fodlister må ikke kunne demonteres uden værktøj.

Installationer:

Varmeanlæg:

- såfremt rummene kræver særskilt opvarmning, skal dette ske i form af gulvvarme eller luftvarme, således at synlige installationer undgås.

Ventilation:

- 8 x luftsifte/time.

El-anlæg:

- afbrydere for rumbelysning skal være 2-polede og anbragt uden for rummene.

Den ene pol skal tænde en rød lampe anbragt på gangen uden for afsnittet. Lampen skal fungere som erindringslampe og markere at et eller flere rum er i brug.

Svagstrømsanlæg:

- samtale/lytteanlæg med specialudført kaldetryk (berøringskontakt) indbygget i væg
- røgmelder indbygget i udsugningsarmatur
- i loftet indbygges specialarmaturer for belysning, samtaleanlæg, indblæsning og udsugning. Minimum indbygningshøjde: 35 cm.

Fast inventar:

- i hvert rum monteres en solid bæk i rummets bredde med fast forstykke til gulv.'

Vejledningen har ikke direkte betydning for min inspektion af venterum på politistationer der er opført/ombygget før vejledningen blev udsendt i 1992, men visse af de principper der ligger til grund for vejledningens retningslinjer, har betydning for vurderingen af om forholdene i venterummene er acceptable. Dette gælder f.eks. principperne for retningslinjerne vedrørende anvendelsen af (visse) bygningsdele.

Europarådets komité til forebyggelse af tortur (torturkomitéen) aflagde besøg i Danmark fra den 28. januar til den 4. februar 2002. I besøget indgik bl.a. indretningen og anvendelsen af venterum. I komitéens rapport er under pkt. 10 anført følgende:

'10. Although the cells at *Horsens Police Headquarters* offered satisfactory conditions of detention, the same cannot be said about

the holding rooms of the Criminal Investigation Police, which were already criticised by the CPT following its 1996 visit (cf. CPT/Inf (97) 4, paragraph 22). Two of the rooms were small (2.8 m²), had no access to natural light or ventilation and were wired to equipment that played loud music when the lights were switched on (i.e. whenever detained persons were being held in them). Those rooms were claustrophobic and generated an unacceptably intimidating atmosphere. The two other holding rooms at Horsens were of an adequate size (6 m²) and had some access to natural light and ventilation; however they were dirty and the walls were in need of painting.

The CPT recommends that the 2.8 m² holding rooms of the Horsens Criminal Investigation Police – and any other similar holding facilities in Denmark – be withdrawn from service. Steps should also be taken to ensure that all detention facilities, including the two larger holding rooms at Horsens, are kept in a satisfactory state of cleanliness and repair.'

Justitsministeriet har i en foreløbig rapport anført følgende til det i citatet anførte:

'The Ministry of Justice has noted that the police detention rooms and holding rooms visited by the CPT in 2002 were generally found in acceptable condition, including in relation to size, lights, ventilation, cleanliness, etc.

Regarding the 2.8 m² holding rooms of the Horsens Criminal Investigation Police, the Chief of Police of Horsens has reported that the conditions have been improved already, as the two small holding rooms have been joined to one holding room.

Furthermore, the holding rooms were repaired and painted in the autumn of 2002.

The National Commissioner of Police has explained in more general terms that the holding rooms in the police stations of the country are used for detainees' short-term detention while they wait to be questioned in more detail. Furthermore, the holding rooms are used for short-term detention in connec-

tion with police bringing persons before the Enforcement Court, just as witnesses, who according to a court order, have to be fetched by the police, are placed in holding rooms for a short while if they cannot be brought before the court forthwith for the purpose of questioning in court. The holding rooms in the police stations of the country are thus used for short stays only of detained persons.

In addition, it is possible for the police – based on a concrete judgment in each individual case – to use the detention facility as holding rooms, if the detainee makes a request to this effect.

In guidance notes of 1992, the Ministry of Justice has laid down guidelines for i.a. the fitting-up of holding rooms for detainees. The guidelines contain i.a. minimum requirements with regard to the size of holding rooms for detainees and specific requirements of ventilation, intercom and monitoring and smoke detector systems. These guidelines apply to new buildings and to larger reconstruction works on the buildings of the police.

In this connection the National Commissioner of Police has reported that in a smaller part of the police's buildings are holding rooms that do not comply with the minimum requirements of the guidelines with respect to size. In connection with major reconstruction works these holding rooms will be closed down and replaced by new ones that comply with the requirements of the guidelines.'

2. Venterummene på politistationen i Esbjerg

Ordenspolitiet og kriminalpolitiet i Esbjerg råder hver over tre venterum. Ordenspolitiets venterum er placeret i politistationens høje stueetage, mens kriminalpolitiets venterum er placeret på 2. sal i samme bygning.

Politistationen er efter det oplyste opført i slutningen af 1950'erne.

2.1. Ordenspolitiets venterum

Ordenspolitiets tre venterum blev i forbindelse med inspektionen opmålt til 107 cm i bredden og 260 cm i dybden. Lokalets grundareal er efter denne opmåling således 2,78 m². Der er ca. 250 cm fra gulv til loft.

Venterummene opfylder således ikke vejledningens retningslinjer om en minimumsstørrelse på 6 m² og en minimumsbredde på 2 m. Henset til tidspunktet for politistationens opførelse giver dette mig dog ikke i sig selv anledning til bemærkninger.

Venterummene er noget større end venterummet hos ordenspolitiet i Hobro, som jeg nærmere har omtalt nedenfor, men størrelsesmæssigt sammenlignelige med det venterum på politistationen i Horsens som torturkomitéen har henstillet ikke længere bliver anvendt, og som Justitsministeriet har oplyst er blevet slået sammen med et andet rum.

I min opfølgingsrapport af 11. september 2003 vedrørende min inspektion af et venterum hos ordenspolitiet i Hobro – som målte 129 x 105 cm, og som jeg karakteriserede som et stort skab – har jeg bl.a. oplyst og anført følgende:

'Rigspolicefen har om ordenspolitiets venterum oplyst følgende:

'Rigspolitiet kan i øvrigt oplyse, at ordenspolitiets venterum, der er etableret før Justitsministeriets vejledning om indretning af nye politibygninger (august 1992), vil blive søgt forbedret inden for rammerne af de bygnings- og bevillingsmæssige muligheder, idet Rigspolitiet ud fra en samlet vurdering finder, at venterummet bør forbedres, uagtet det ikke kan indrettes, så det opfylder samtlige de i vejledningen fastsatte retningslinier.'

Justitsministeriet har – som jeg forstår det – henholdt sig hertil. Justitsministeriet har oplyst at ministeriet vil vende tilbage til sa-

gen når ministeriet har modtaget underretning fra Rigspolitechefen om ombygningen.

Jeg forstår på Rigspolitechefens udtalelse at ordenspolitiets venterum efter ombygningen vil være betydeligt større end det er i dag – om end ikke af en størrelse som opfylder kravene i Justitsministeriets vejledning. Jeg tager med denne bemærkning det oplyste til efterretning.

Jeg har noteret mig at jeg modtager underretning fra Justitsministeriet når ombygningen er tilendebragt.'

Jeg beder på baggrund heraf Justitsministeriet om en udtalelse om størrelsen af venterummene hos ordenspolitiet i Esbjerg. Jeg beder om at ministeriet forinden indhenter en udtalelse fra Rigspolitechefen. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger under punkt 2.2.

Lokalerne er placeret ved siden af hinanden, direkte ud til et forrum/visitationslokale hvorfra der er adgang til et nyere toilet.

Dørene til venterummene åbner udad og er forsynet med en anordning så dørene ikke kan åbnes indefra selv om de står 5-10 cm på klem. Desuden er dørene forsynet med to kraftige skudrigler. Det blev i forbindelse med inspektionen oplyst at dørene normalt åbnes på klem (men altså med låseanordning) når de er i brug.

Dørenes indvendige side er påsat metalplader, og der er dørspioner i dørene. Der er glas i to af dørspionerne. I den tredje dørspion er glasset øjensynligt knust. Dette betyder at det ikke er muligt at se ind i det ene venterum gennem dørspionen. I en anden dørspion er glasset så ridset at indkig ikke giver reel mulighed for at se en person som opholder sig i lokalet. Den sidste dørspion har også ridset glas, men indkig er muligt, om end noget sløret.

Venterummenes dørspioner er ikke alle anvendelige. Jeg går ud fra at Politimesteren i Esbjerg vil udskifte glasset i dørspionerne ind til de to venterum (nr. 2 og nr. 3) hvor indkig ikke er muligt eller er væsentlig begrænset.

Lokalernes gulve er belagt med linoleum. Modsat dørene er bænke af træ i rummernes bredde. Bænkene er fastmonterede på lokalernes vægge og har fast forstykke til gulvet.

På væggen ved døren er en kaldeknop i alle tre lokaler.

Jeg beder politimesteren oplyse om lokalernes kaldeanlæg fungerer, herunder om der alene er tale om et kaldeanlæg, eller om der tillige kan føres samtale via anlæget.

Der er ikke fremspring og løse skruer i lokalene.

Venterummene har ikke dagslysadgang, men er alene oplyst af loftslamper. Afbryderne til lamperne er placeret uden for lokalene og er topolede således at en rød lampe tænder når lyset i rummet tændes.

Der er ingen radiatorer eller andre synlige installationer til opvarmning af rummene.

Jeg beder politimesteren om at oplyse hvordan venterummene opvarmes.

I loftet er riste, formentlig med adgang til ventilationskanal. I venterum nr. 1 er risten medtaget, formentlig på grund af hærværk.

Jeg beder politimesteren om at oplyse hvorledes venterummene ventileres.

Der findes ikke røgmeldere i venterummene.

Jeg henstiller at politimesteren foranlediger at venterummene bliver forsynet med røgmeldere, og jeg beder om underretning når det er sket.

Vægge og lofter er oprindelig hvidmalede, men navnlig væggene er meget skæmmede af ridse-, slag- og sodmærker samt af graffiti.

Det var ikke muligt at få oplyst om lokalerna har været istandsat siden opførelsen af politigården, og i givet fald hvornår.

Lokalerne var i dårlig rengøringsmæssig stand og bar præg af ikke at have været ordentligt rengjort gennem længere tid. Der var således mørke kager af skidt ved hjørner på bænke og gulve og langs paneler, og der var stænk af indtørrede væsker på vægge og bænke.

Venterummene er i meget dårlig vedligeholdelses- og rengøringsmæssig stand. Det blev oplyst at personer normalt anbringes i venterum i 1-2 timer, men jeg forstår det oplyste således at længere ophold kan forekomme. Uanset det relativt korte tidsrum der normalt er tale om, finder jeg det urimeligt at personer anbringes mod deres vilje i lokaler af den størrelse og i så dårlig vedligeholdelses- og rengøringsmæssig stand.

Det var, som nævnt, ikke muligt i forbindelse med inspektionen at få oplyst om lokalerna har været istandsat siden opførelsen af politigården, og i givet fald hvornår. Jeg må imidlertid på baggrund af det oplyste og mit indtryk af lokalernes vedligeholdsmæssige stand gå ud fra at det i hvert fald ikke er sket i de seneste 10 år. Jeg må desuden gå ud fra at lokalerna igennem en årrække har været i en vedligeholdsmæssig stand der svarer til den nuværende.

Dette er kritisabelt. Jeg går ud fra at lokalerna nu er grundigt rengjorte, og at politimesteren vil sikre at lokalerna fremover løbende rengøres grundigt. Jeg henstiller til politimesteren at sætte lokalerna i stand. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

2.2. Kriminalpolitiets venterum

Kriminalpolitiets tre venterum blev i forbindelse med inspektionen opmålt til 109 cm i bredden og 127 cm i dybden. Lokalets grundareal er efter denne opmåling således 1,38 m². Der er ca. 250 cm fra gulv til loft.

Idet jeg bemærker at de tre venterum størrelsesmæssigt er sammenlignelige med det venterum hos ordenspolitiet i Hobro som jeg karakteriserede som et stort skab, beder jeg – idet jeg henviser til mine bemærkninger om størrelserne på ordenspolitiets venterum under punkt 2.1 – Justitsministeriet om en udtalelse om størrelsen af venterummene hos kriminalpolitiet i Esbjerg. Jeg beder om at ministeriet forinden indhenter en udtalelse fra Rigspolitichefen.

Kriminalpolitiets tre venterum er placeret side om side og ligger ud til en mellemgang hvorfra der også er adgang til et nyere toilet.

Dørene til venterummene åbner udad og er forsynet med en anordning så dørene ikke kan åbnes indefra selv om de står 5-10 cm på klem. Desuden er dørene forsynet med to kraftige skudrigler. Det blev i forbindelse med inspektionen oplyst at dørene normalt åbnes på klem (men altså med låseanordning) når de er i brug. Der er fem lufthuller øverst i dørene.

Dørene er ikke forsynet med dørspioner eller inspektionslemme.

Observation af anbragte i venterum gennem dørspioner og lignende indretninger kan gennemføres uden at forstyrre de anbragte. Dette kan være et nyttigt og hensynsfuldt supplement til observation ved åbning af døren som tilmed kan ansprende til hyppigere kontrol, herunder også i tilfælde hvor venterummene fejlagtigt antages ikke at være i brug. Dette sidste er navnlig relevant i det omfang venterummene ikke er forsynet med indikatorlamper, jf. nedenfor. Samtidig kan dørspioner

og lignende beskytte politiets personale mod overfald. Etablering af sådanne installationer er næppe uforholdsmæssig dyrt. Jeg finder det derfor umiddelbart rimeligt at det kræves at døre til venterum er forsynet med dørspioner eller lignende indretninger. Jeg beder Justitsministeriet om en udtalelse herom. Jeg beder om at ministeriet forinden indhenter en udtalelse fra Rigspolitchefen.

Lokalernes gulve er belagt med linoleum. Modsat dørene er bænke af træ. Bænkene er ikke i rummenes bredde, men ca. 1/3 af bredden. Bænkene er fastmonterede på lokalernes vægge. Bænkene har ikke fast forstykke til gulvet.

Jeg beder Justitsministeriet om en udtalelse om bænkernes udformning. Jeg beder om at ministeriet forinden indhenter en udtalelse fra Rigspolitchefen.

I væggen over døren er ventilationsriste med træk fra gangarealet foran lokalene. Der er ingen (elektriske) ventilationsanlæg.

Jeg beder politimesteren om at overveje at etablere elektrisk ventilation eller anden form for udluftning i venterummene og underrette mig om resultatet af disse overvejelser. Jeg henviser til ovennævnte (nye) retningslinjer for indretning af venterum.

Der er ikke kaldeknapper i de tre lokaler.

Jeg har i forbindelse med min inspektion af venterummet i Sæby bedt Justitsministeriet om en udtalelse om fravær af kaldeanlæg. Jeg vender tilbage til dette spørgsmål vedrørende venterummene i Esbjerg når jeg har modtaget den nævnte udtalelse.

Der er ikke fremspring og løse skruer i lokalene.

Venterummene har ikke dagslysadgang, men er alene oplyst af lamper placeret på væggen over døren. Afbryderne til lamperne er placeret uden for lokalene.

Der er ikke installeret indikatorlampe eller anden form for markering af at et lokale er i brug.

I min rapport om inspektion af venterummene i Skagen har jeg skrevet følgende:

'Der er ikke røde lamper i forrummet eller på gangen uden for forrummet der markerer at det pågældende venterum – eller et af venterummene – er i brug. Det blev under inspektionen på forespørgsel oplyst at politistationen ikke bliver forladt hvis der er personer anbragt i venterummene.

Jeg har noteret mig at politiet i Skagen er opmærksom på at der er en risiko for at glemme at der er personer anbragt i venterummene – også fordi der ikke er en anordning der markerer at (et af) venterummene er i brug. Efter min opfattelse kan der rejses spørgsmål om hvorvidt dette udgør en tilstrækkelig sikkerhed for at ingen bliver glemt. Jeg peger i den forbindelse tillige på reglerne herom i Justitsministeriets vejledning.

Inden jeg foretager mig videre vedrørende dette spørgsmål i anledning af min inspektion af venterummene på politistationen i Skagen, beder jeg politimesteren og Justitsministeriet om en udtalelse. Jeg beder om at Justitsministeriet forinden indhenter en udtalelse fra Rigspolitchefen.'

Jeg vender tilbage til dette spørgsmål vedrørende venterummene i Esbjerg når jeg har modtaget de nævnte udtalelser.

Der er ingen radiatorer eller andre synlige installationer til opvarmning af rummene.

Jeg beder politimesteren om at oplyse hvordan venterummene opvarmes.

Der findes ikke røgmeldere i venterumme-
ne.

Jeg henstiller at politimesteren foranledi-
ger at venterummene bliver forsynet med
røgmeldere, og jeg beder om underretning
når det er sket.

Vægge og lofter er oprindeligt hvidmalede,
men navnlig væggene er i udpræget grad
skæmmede af ridse-, slag- og sodmærker
samt af graffiti. Desuden er pudset flere steder – og på store områder – slået helt eller
delvis af, herunder således at de rå mur-
stensvægge står frem gennem huller i pud-
set.

Det var ikke muligt at få oplyst om loka-
lerne har været istandsat siden opførelsen af
politigården, og i givet fald hvornår.

Lokalerne var i meget dårlig rengørings-
mæssig stand og bar præg af ikke at have
været ordentligt rengjort gennem længere
tid. Der var ligesom – og i videre udstræk-
ning end – i ordenspolitiets venterum mørke
kager af skidt ved hjørner på bænke og gulve
og langs paneler, og der var stænk og plama-
ger af indtørrede væsker på væggene. I et
venterum stod en underkop med cigaret-
skod.

Venterummene er i urimelig dårlig vedli-
geholdelses- og rengøringsmæssig stand.
Det blev oplyst at personer normalt an-
bringes i venterum i 1-2 timer, men jeg for-
står det oplyste således at længere ophold
kan forekomme. Uanset det relativt korte
tidsrum der normalt er tale om, finder jeg
det helt urimeligt at personer anbringes
mod deres vilje i lokaler af den størrelse og
i så dårlig vedligeholdelses- og rengør-
ingsmæssig stand.

Det var, som nævnt, ikke muligt i for-
bindelse med inspektionen at få oplyst om
lokalerne har været istandsat siden opfø-
relsen af politigården, og i givet fald hvor-
når. Jeg må imidlertid på baggrund af det
oplyste og mit indtryk af lokalernes vedli-

geholdsmæssige stand gå ud fra at det i
hvert fald ikke er sket i de seneste 10 år.
Jeg må desuden gå ud fra at lokalerne
igennem en årrække har været i en vedli-
geholdsmæssig stand der svarer til den
nuværende.

Dette er meget kritisabelt. Jeg går ud fra
at lokalerne nu er grundigt rengjorte, og at
politimesteren vil sikre at lokalerne frem-
over løbende rengøres grundigt. Jeg hen-
stiller til politimesteren at sætte lokalerne i
stand. Jeg beder om underretning om
hvad min henstilling giver anledning til.

2.3. Venterummens anvendelse

I sit svar af 6. november 2002 i en generel sag
om indretning af venterum har Rigspoliti-
chefen oplyst følgende om politiets anvend-
else af venterum:

‘Venterummene på landets politistationer
anvendes til anholdte personers kortvarige
ophold i forbindelse med, at de pågældende
afventer en nærmere afhøring.

Endvidere anvendes venterummene til
kortvarige ophold i forbindelse med politiets
fremstilling af personer for fogedretten, lige-
som vidner, der efter rettens bestemmelse
skal afhentes af politiet, i nogle tilfælde kort-
varigt anbringes i venterum, såfremt de ikke
kan fremstilles i retten øjeblikkeligt med
henblik på indenretlig afhøring.

Rigspolitiet kan endvidere oplyse, at de-
tentioner i nogle tilfælde anvendes som ven-
terum, efter at der i hvert enkelt tilfælde er
foretaget en konkret vurdering af, om ven-
terumsanbringelsen undtagelsesvist kan ske
ved anbringelse i detentionen og dette i øv-
rigt er i overensstemmelse med den anhold-
tes ønske. Der henvises i den forbindelse til
ombudsmandens j.nr. 2000-3783-618 og
2000-3011-618 vedrørende inspektionen af
detentionerne på Københavns Politis Station
2 og Kalundborg Politigård.’

Det blev, som nævnt, oplyst i forbindelse
med inspektionen at personer normalt an-
bringes i venterum i 1-2 timer, men jeg for-

stod det oplyste således at længere ophold kan forekomme i særlige tilfælde.

Jeg har ikke fundet grundlag for at anmode om mere specifikke oplysninger om varigheden af de enkelte anbringelser, og det oplyste giver mig ikke grundlag for bemærkninger i denne forbindelse.

3. Opfølgning

Jeg beder om at de oplysninger mv. som jeg har bedt politimesteren om, tilbage-

sendes gennem Justitsministeriet således at ministeriet kan komme med bemærkninger hertil.

4. Underretning

Denne rapport sendes til Politimesteren i Esbjerg, Justitsministeriet, Rigspolitichefen og Folketingets Retsudvalg.”

H. Inspektion af Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital

Forvaltningsret 2.4.

Den 27. marts 2003 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital.

Inspektionen gav anledning til bemærkninger og kritik på en række punkter, herunder vedrørende mulighed for indkig i nogle patienters stuer og overbelægning.

Inspektionen gav desuden anledning til at spørgsmål blev rejst vedrørende etablering af et særligt aflukke til en svært udadreagerende patient.

Endelig gav inspektionen anledning til en anbefaling om udfærdigelse af skriftlige regler (retningslinjer) for visse indgreb/begrænsninger som ikke er reguleret ved lov.

En gennemgang af nogle tilførsler til tvangsprotokollen i 2002 og 2003 gav på nogle punkter anledning til kritik og i andre tilfælde til anmodning om udtalelser. Bortset fra det indledende afsnit er gennemgangen af tvangsprotokollen ikke medtaget i gengivelsen af rapporten nedenfor. (J.nr. 2003-0366-424).

Den 10. september 2003 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital og Hovedstadens Sygehusfællesskab:

"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 to af embedets øvrige medarbejdere den 27. marts 2003 inspektion af Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital.

Til stede under inspektionen var blandt andre ledende overlæge (...), ledende over-

sygeplejerske (...), afdelingsledelsessekretær (...), afdelingssygeplejerske (...), overlæge (...), tillidsrepræsentant for læger (...), tillidsrepræsentant for psykologer (...), tillidsrepræsentant for pædagoger og repræsentant for social- og sundhedsassistenter (...), stedfortræder for tillidsrepræsentant for sygeplejersker (...) og tillidsrepræsentant for sekretærer (...).

Inspektionen indbefattede en indledende samtale med ledelse og medarbejderrepræsentanter fra det lokale samarbejdsudvalg, samtaler med pårørende til patienter der havde anmodet herom, rundvisning på afdelingen og en opsamlende samtale med ledelsen.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg om kopi af tilførsler i tvangsprotokollen i henhold til §§ 30-35 i bekendtgørelse nr. 534 af 27. juni 2002 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger vedrørende tvangsendlæggelse, tvangstillbageholdelse, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering foretaget i 2002 og 2003 forud for den 7. februar 2003.

Materialet blev udleveret i forbindelse med inspektionen. Tilførslerne gennemgås under pkt. 6.

Jeg bad desuden om at få udleveret behandlingsplaner for patienter til senere gennemsyn. Også dette materiale blev – i anonymiseret form – udleveret i forbindelse med inspektionen.

Forud for inspektionen modtog jeg desuden afdelingens vejledning om 'Tvangsforanstaltninger i henhold til psykiatriloven' som har givet anledning til en række anbefalinger som er sendt til afdelingen i et særskilt notat.

Efter inspektionen udarbejdede jeg en foreløbig rapport som blev sendt til Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital og Hovedstadens Sygehusfællesskab. Med brev af 26. maj 2003 modtog jeg bemærkninger til den foreløbige rapport fra Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital og Hovedstadens Sygehusfællesskab. I denne endelige rapport er også disse bemærkninger indarbejdet.

2. Afdelingens organisation

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital varetager almen børne- og ungdomspsykiatri for 0-18-årige i Københavns og Frederiksberg Kommuner (H:S-området). Afdelingen tilbyder også specialiseret behandling af børn og unge fra andre amter, nærmere betegnet børn og unge med svære spiseforstyrrelser, svære neuropsykiatriske lidelser, komplicerede psykoser, og svære, atypiske udviklingsforstyrrelser.

Afdelingen har desuden særlige aftaler med Grønland og Bornholms Amt som dels omfatter indlæggelser af børn og unge fra disse steder, dels en konsulentordning hvor en overlæge fra afdelingen regelmæssigt rejser til Grønland og Bornholm. Afdelingens undersøgelses- og behandlingstilbud beskrives i øvrigt således på hospitalets hjemmeside (www.bispebjerghospital.dk):

'...

Når børn og unge henvises til Børne- og

ungdomspsykiatrisk afdeling startes altid med en ambulanskontakt. I forbindelse hermed indhentes oplysninger omkring barnet/den unge, og der holdes ved behov et møde med relevante samarbejdspartnere. Herefter kan barnet eller den unge evt. indlægges, og efter udskrivelse er der ofte tale om en efterambulant behandlingsperiode. Langt de fleste børn og unge har kun ambulanskontakt med afdelingen, hvor indsatsen varierer fra et par samtaler til en behovsbestemt kontakt gennem flere år. Børn og unge kan indlægges på dag- eller døgnbasis. Der er en kørselsordning til og fra afdelingen. Familien er oftest på besøg inden beslutning om indlæggelse træffes.

Indlæggelsesvarigheden er typisk 2-5 måneder. For hver patient udarbejdes inden 7 dage en undersøgelses- og behandlingsplan, som diskuteres med familien.

Undersøgelsesmetoderne omfatter klinisk børne- og ungdomspsykiatrisk vurdering, psykologisk testning, almene og specielle lægeundersøgelser, observation i miljøet på afdelingen, skolevurdering samt undersøgelse ved talepædagog, ergoterapeut og fysioterapeut.

Behandlingsmetoderne er individuelle samtaler eller legeterapi, familierapi, gruppeterapi, miljøterapi, medicin m.m. Der ydes samtidig rådgivning. Der er en glidende overgang mellem undersøgelses- og behandlingsfase, idet undersøgelsesresultater og erfaringer løbende påvirker det videre forløb.

Skolepligtige børn og unge modtager undervisning på afdelingens interne skole. Der tilbydes såvel individuel undervisning som undervisning i gruppe.

En del børn og unge har brug for professionel hjælp fra flere instanser. Ved behov for etablering af sociale hjælpeforanstaltninger inddrages sagsbehandler på et tidligt tidspunkt i overvejelserne. Ved behov for etablering af specialundervisning inddrages Pædagogisk Psykologisk Rådgivning på tilsva-

rende måde tidligst muligt. Al udveksling af oplysninger sker efter aftale med familien.

Efter afslutning af et undersøgelses- og behandlingsforløb orienteres henviser om dette. Egen læge modtager udskrivningsbrev. Andre henvisere får ofte en skriftlig udtalelse med anbefaling af fremtidig hjælpeforanstaltning.

...'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F er placeret i tre bygninger der er samlet ved Bispebjerg Hospitals østre port på Bispebjerg Bakke. Der er otte afsnit som tilsammen rummer 28 døgnpladser og 32 dagpladser.

Der er tale om følgende afsnit:

Skolebørnsafsnit (F2) til dag- og døgnindlæggelse af skolebørn mellem 8 og 13 år og med ambulatorium til forundersøgelse og efterbehandling. Afsnittet har desuden specialiseret funktion med hensyn til spiseforstyrrelser (dag- og døgnindlæggelse af patienter indtil 18 år).

Småbørnsafsnit (F3) til dagindlæggelse af småbørn mellem 2 og 7 år og med ambulatorium til forundersøgelse og efterbehandling.

Spædbørnspsykiatrisk funktion (F4) til ambulansundersøgelse og behandling samt halvdagstilbud til 0-2-årige børn og deres mødre. Afsnittet varetager konsulentfunktion for fødeafdelinger og psykiatriske afdelinger i H:S.

Ungdomspsykiatrisk afsnit (F5) til dag- og døgnindlæggelse af unge mellem 14 og 18 år og med ambulatorium til forundersøgelse og efterbehandling. Afsnittet er et åbent, miljøterapeutisk afsnit.

Ungdomspsykiatrisk sengeafsnit (F6) til døgnindlæggelse af unge mellem 14 og 18 år og med ambulatorium til forundersøgelse og efterbehandling. Afsnittet er et lukket intensivafsnit.

6-ugers dagafsnit (F7) til dagindlæggelse af børn mellem 4 og 10 år.

Børnepsykiatrisk ambulatorium (FamB) til undersøgelse og behandling af børn mel-

lem 0 og 13 år. Afsnittet varetager konsulentfunktioner for børneafdelinger i H:S.

Ungdomspsykiatrisk ambulatorium (FamU) til undersøgelse og behandling af ungdomspsykiatriske patienter mellem 14 og 18 år.

Afdelingen udgør en fælles administrativ og faglig organisation. Arbejdsformen beskrives af afdelingen som tværfaglig. Behandlerteam på sengeafsnit og ambulatorier består af læger, psykologer og socialrådgivere. Miljøpersonalet på sengeafsnit består af bl.a. sygeplejersker, pædagoger og social- og sundhedsassistenter. Afdelingens personale består herudover af sekretærer, lærere og fysio- og ergoterapeuter. Der er ca. 160 normerede stillinger på afdelingen, heraf er en del deltidsstillinger.

3. Bygningsmæssige forhold mv.

3.1. Generelt

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling er placeret i udkanten af hospitalsområdet og er således geografisk delvis afsondret fra hospitalets øvrige afdelinger. Afdelingens afsnit er fordelt på tre bygninger. Bygning 16 rummer afdelingsledelsen, de børne- og ungdomspsykiatriske ambulatorier, de to ungdomspsykiatriske afsnit og afdelingens skole. Bygning 17 rummer skolebørnsafsnittet. Bygning 18 rummer de spæd- og småbørnspsykiatriske afsnit.

3.2. Rundgang

De tre bygninger udgør rumligt en samlet enhed med omgivende legepladser, boldbane og andre udendørsområder. Bygningerne er i røde mursten og har i øvrigt udformningsmæssigt præg af de perioder hvori de er opført.

Bygning 18, også kaldet Welanderbygningen, er opført i 1919. Huset har fem etager inklusive loft og kælder og har de typiske karakteristika for ældre hospitalsbyggeri, heriblandt brede, højloftede gange med lokaler på begge sider, store vinduer og rummelige

lokaler og trappeskakter. For enden af gangene er der store glaspartier. Husets rum og gange er hvidmalede med kraftige kontraster i grønne og blå nuancer. Der er inden for de seneste år opført et elevatortårn centralt på bygningens facade. Fra bygningens bagside er der via en bred trappe adgang til en stor kuperet have med buske og høje træer, sandkasser, gynger, rutsjebane mv.

Bygning 17 er opført i 1970'erne. Bygningen er i én etage og har fire længer som omkranser en rummelig rektangulær atriumgård. I atriumgården er der havemøbler og legeplads med sandkasser, et legetårn i træ, basketballnet og gokarts. Bygningens gangforløb vender ind mod atriumgården og har glasvægge til denne side. På grund af tagets asymmetriske hældning er gangene forholdsvis højloftede. Lokalernes vægge er hvide. På gangene er der rå mursten. Adgang til bygningen opnås ad en flisebelagt trappe med lave, brede trin. Ledelsen oplyste i forbindelse med inspektionen at der er søgt om en rampe som kan lette adgangen til bygningen for kørestolsbrugere, men at denne ikke er blevet bevilget.

Bygning 16 er opført i slutningen af 1990'erne. Bygningen udgør en vinkel med to længer og er i to etager med fladt tag. Der er brede vinduesbånd på bygningens langsider. Gangforløbene er centralt placeret med lokaler på begge sider og enkelte nicher. Gangene oplyses af spots monteret langs loftpladernes ene side. Der er trappeskakter og elevator i bygningen. Væggene i bygningen er generelt hvidmalede med enkelte vægpartier i andre farver.

De tre bygninger har linoleumsgulv på alle gangarealer og i de fleste fælleslokaler. Der er lyse gardiner i alle lokaler. På gange og andre fællesområder er der velplejede potteplanter og indrammede plakater og anden udsmykning. På gangarealerne er opstillet enkelte møbler og møbelgrupper. I patienternes spise- og dagligstuer er der mange steder duge, stearinlys på bordene mv.

Afdelingens fællesområder og de besigtigede værelser havde et velholdt udseende.

Inventaret var generelt i god stand. Rengøringsstandarden var god på alle de områder som blev besigtiget. Jeg henviser i øvrigt til pkt. 5.19.

Også udefra fremtræder afdelingens bygninger velholdte og attraktive.

Udendørsområderne blev besigtiget og var generelt i god stand. Foruden legepladsen bag bygning 18 og atriumgården i bygning 17 er der en naturlegeplads, en mindre boldbane samt haver til brug for patienterne på de ungdomspsykiatriske afsnit.

3.2.1. Lukket ungdomspsykiatrisk afsnit (F6)

Lukket ungdomspsykiatrisk afsnit (F6) er placeret i stueetagen i bygning 16, nordvestfløjen. Afsnittet er netop ombygget og har nu plads til otte patienter. Ved afsnittets indgang er et lille modtagelsesområde som fungerer som sluse i forbindelse med tvangsanbringelser mv.

Foruden de otte patientværelser og et personalerum råder afsnittet over bl.a. køkken, spisestue, skolestue, et rygerum og en røgfri dagligstue. Til afsnittet hører endvidere en mindre, lukket have. I forbindelse med inspektionen blev de nævnte fællesrum besigtiget.

Patienternes værelser og fælleslokalerne er placeret på begge sider af gangen hvor der endvidere bl.a. var en mønttelefon, en magnetstavle hvor afsnittets ugeprogram stod opført, og et sammenklappet bordtennisbord.

Det blev oplyst at bl.a. afsnittets vinduesrammer er blevet forstærket siden bygningens opførelse da det viste sig muligt at sparke dem ud.

Værelser

Samtlige værelser på afsnittet er enkeltværelser. Værelserne har eget wc og bad. I forbindelse med inspektionen blev værelserne 028, 036 og 021 besigtiget efter mit valg. Værelserne 028 og 036 er ca. 15 m². Værelse 021 er ca. 10 m². Værelserne er møbleret med en

sovebriks med ryghynde og udbetræk som om dagen kan benyttes som sofa, et sofa-bord, en lænestol, et skrivebord, en skrivebordsstol, en opslagstavle, et stort skab, en reol og en vasketøjskurv. Der er spots i loftet og lamper på væggene. Langs hele ydervæggen er en opmuret vindueskarm. Radiatoren er placeret under vinduet som foruden gardiner også er udstyret med persiener.

Værelserne var lyse og velholdte, og møblementet var i god stand. Rummene og inventaret giver mulighed for at patienterne kan sætte deres personlige præg på indretningen, hvilket nogle benytter sig af.

De fleste af patienterne havde lavet og opsat navneskilte med deres fornavn på døren til deres værelse.

Det blev oplyst at patienterne ikke har nøgle til deres værelser, men at de kan smække døren når de forlader værelset, og bede personalet om at låse op når de vil ind igen.

Jeg besøgte det badeværelse som hører til værelse 028. Der er et wc, en opmuret bruseniche, håndvask og spejl. Der er fliser på væg og gulv. Badeværelset er rummeligt og velholdt.

Køkken

Køkkenet er standardmæssigt udstyret med køkkenbord, skabe og diverse hårde hvidevarer. Køkkenets skuffer er aflåst. Der er endvidere et spisebord med stole og en opslagstavle hvor der bl.a. hænger en madplan. Afsnittets forplejning kommer hovedsagligt fra hospitalets fælleskøkken, men det sker indimellem at patienterne laver mad på afsnittet. Det blev oplyst at den mad som hospitalets fælleskøkken leverer, generelt er meget traditionel og ikke altid falder i patienternes smag. Jeg henviser i øvrigt til pkt. 5.10.

Spisestue

Måltiderne indtages i afsnittets spisestue hvor der er et stort, ovalt spisebord med stole og en skænk. Der er store glaspartier i

væggen både ud mod gangen og mod haven. Skønt der er udluftningsriste i loftet, var der meget varmt i lokalet på tidspunktet for besigtigelsen. Det blev oplyst at det kan være svært at holde temperaturen nede når solen står på, og at afdelingen har bestilt solskærme til lokalet.

Afdelingens ledelse anførte i samme forbindelse at der generelt er problemer med ventilationen i bygning 16. Problemerne skyldes at det ventilationssystem som efter planen skulle have været installeret i bygningen, i forbindelse med opførelsen blev sparet væk og udskiftet med et billigere udluftningssystem.

Skolestue

I tilknytning til spisestuen er et mindre lokale som benyttes som skolestue for patienter på det lukkede afsnit som har det for dårligt til at deltage i undervisningen i de ungdomspsykiatriske afsnits fælles skolelokale. Rummet er udstyret med en pc, borde og stole, en reol med bøger og hæfter, magnettavle, landkort mv. På et af bordene stod pensler, blyanter og andre hobbymaterialer. Også dette lokale har store glaspartier ud mod haven, og der var meget varmt.

Dagligstue

Den røgfri dagligstue er indrettet med sofa-bord og sofaer og bløde stole med små puder. Der er et stereoanlæg, spil, tv og video. Anlægget og videoen er placeret i aflåste skabe.

Rygerum

I rygerummet er der også bløde møbler og sofa-borde samt et bordfodboldspil og en reol med bøger, spil og blade. På et af bordene i rummet var et stort puslespil lagt ud og delvis samlet. Der stod modelfly og technofigurer rundt omkring.

Det blev oplyst at personalet forsøger at minimere patienternes cigaretforbrug ved at begrænse muligheden for rygning til én gang i timen. Det blev endvidere oplyst at

der er planer om at fjerne nogle af aktiviteterne mm. i rygerummet for på den måde at stimulere rygerne til at tilbringe mere tid i den røgfri dagligstue. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger under punkt 5.9.

Have

Fra rygerummet er der adgang til afsnittets lukkede have via en terrassedør som også giver god mulighed for udluftning i lokalet. Haven rummer dels en græsplæne, dels en flisebelagt terrasse. Der er opstillet have-møbler, og på bygningens gavl er monteret en basketballkurv. Haven er indhegnet af et højt metalhegn med store masker. Hegnets øverste del er vendt ind mod haven i en skrå vinkel med henblik på at vanskeliggøre forcering. Det blev oplyst at haven ikke er tilstrækkeligt sikret til at patienterne effektivt hindres i at stikke af. Afdelingen er dog ikke interesseret i at øge sikkerheden, f.eks. ved opstilling af et flugtsikret hegn, da det vil gøre området mindre attraktivt at opholde sig i. Indkig i haven forhindres delvis af et uigennemsigtigt grønt net som er fastgjort til dele af hegnet.

3.2.2. Åbent ungdomspsykiatrisk afsnit (F5)

Åbent ungdomspsykiatrisk afsnit (F5) er placeret i stueetagen i bygning 16, sydvestfløjen. Afsnittet har plads til otte døgnindlagte og seks dagindlagte patienter.

Foruden patientværelser og et personale- rum rummer afsnittet bl.a. køkken, spise- stue, dagligstue og et undersøgelsesrum. I forbindelse med inspektionen blev de nævnte fællesrum besigtiget.

Patienternes værelser og fælleslokalerne er placeret på begge sider af gangen hvor der endvidere bl.a. var en mønttelefon og en knagerække og aflåselige skabe til brug for de dagindlagte patienter. I en niche på gangen var opstillet et bordtennisbord.

Værelser

Samtlige værelser på afsnittet er enkeltværelser. Værelserne har eget wc og bad. I for-

bindelse med inspektionen blev værelse 048 besigtiget efter mit valg. Værelset er ca. 15 m². Værelsets standard og indretning svarer til værelserne på afdeling F6 som beskrevet ovenfor. Der var dog ikke persiener, jf. problemet med indkig som beskrevet nedenfor.

Køkken

Køkkenet er standardmæssigt udstyret med diverse hårde hvidevarer, køkkenbord og skabe mv. Køkkenets skuffer er aflåst. Det blev oplyst at afsnittet selv forestår forplejningen, og at patienterne deltager i både madlavning, planlægning af måltider og indkøb af madvarer. Patienterne har ikke adgang til køkkenet på de tidspunkter af dagen hvor der ikke foregår tilberedning af måltider.

Spisestue

Afsnittets spisestue støder op til køkkenet. Ud over spiseborde og stole er der bord- og skabsplads til hobbyaktiviteter – på tidspunktet for inspektionen lå der nogle tekstiler fremme, og det blev oplyst at rummet bruges til f.eks. arbejde med papmache og perler.

Dagligstue

I afsnittets dagligstue er der en sektion med sofaborde og bløde møbler og en sektion med almindelige borde og stole hvor der bl.a. stod et skakspil og var lagt puslespil ud. Der er endvidere en pc, et stereoanlæg, tv og video. Det blev oplyst at der ikke er internetadgang på pc'en som hovedsaglig benyttes til patienternes medbragte spil.

Have

Til afsnittet hører en have hvor der var opstillet træmøbler.

Jeg besigtigede endvidere afsnittets undersøgelsesrum hvor patienterne modtager deres medicin.

I forbindelse med inspektionen udtrykte

afdelingens ledelse utilfredshed med at uvedkommende færdes på en flisebelagt sti som er anlagt langs den fløj af bygning 16 hvor det åbne ungdomspsykiatriske afsnit er placeret. Jeg besøgtede stien hvorfra der er nem adgang til at se ind gennem vinduerne på afsnittet, blandt andet ind på nogle af patienternes værelser. Selv når gardinerne er trukket for vinduerne, er det muligt at se personer i patientstuerne.

Stien er anlagt i halvdelen af fløjens længde. Ledelsen oplyste at forbi passerende lige så vel kan færdes ad andre veje, og at stien dermed ikke er nødvendig. Afdelingen har søgt om at stien fjernes, og at der i stedet etableres blomsterkummer eller lignende på det nu flisebelagte areal.

Jeg er enig med afdelingen i at det er utilfredsstillende at forbi passerende kan kigge ind i patientstuerne på ganske tæt hold.

Jeg beder Hovedstadens Sygehusfællesskab om underretning om hvad ansøgningen om at nedlægge stien giver anledning til.

3.2.3. Fælleslokaler, ungdomspsykiatriske afsnit

De ungdomspsykiatriske afsnit råder i fællesskab over et fysioterapirum og et værksted som på tidspunktet for inspektionen ikke var i brug.

Fysioterapirum

Fra mellemgangen mellem de to ungdomspsykiatriske afsnit er der adgang til fysioterapirummet hvor der bl.a. er en ribbe, kondicykel, vægte, trampolin og andet motionsudstyr.

Værksted

Værkstedet er også placeret på mellemgangen mellem de to afsnit. På tidspunktet for inspektionen var værkstedet ved at blive istandsat og indrettet og var derfor ikke i brug. Der stod en del møbler, kasser og malergrej både i værkstedet og på gangen uden-

for. Når værkstedet er færdigindrettet, vil det rumme mulighed for bl.a. arbejde med ler, maling, tegning og syning.

Skole for børn og unge

Skolelokalet er indrettet i den ene ende af sydvestfløjen. Den del af gangen hvor skolelokalet er placeret, er separeret fra afsnit F5 med en skillevæg, og gangområdet uden for skolelokalet er indrettet med enkelte stole og mindre reoler. På væggene er opsat landkort og opslagstavler.

Skolelokalet rummer bl.a. et antal pulte, pc'er mv. Langs væggene er opstillet reoler med et stort udvalg af skønlitteratur, blade og tidsskrifter og skolebøger. I to lokaler undervises seks-syv ungdomspsykiatriske patienter ad gangen, primært i dansk, engelsk og matematik. I fem mindre lokaler undervises børn enkeltvis eller to-tre elever sammen. Jeg besøgtede lokale 060 hvor der var skriveborde og en pc. Det blev oplyst at afdelingen i Welanderbygningens kælder har yderligere tre skolelokaler, samt at der blandt andet på grund af aldersspredning er stor forskel på patienternes boglige niveau. De folkeskolelærere som afdelingen benytter, er fast tilknyttet afdelingen. Når der er behov for det, tilkaldes gymnasielærere.

3.2.4. Skolebørnsafsnit (F2)

Skolebørnsafsnittet er placeret i bygning 17. Afsnittet har plads til 4 dagindlagte og 12 døgnindlagte patienter. Der er 14 patientværelser i afsnittet, og to af døgnpatienterne må således dele værelse med en dagpatient.

I den ene af bygningens to korte fløje er der indrettet fælleslokaler for afsnittets beboere. Der er bl.a. to badeværelser med toiletter, to dagligstuer, to aktivitetsrum, to køkkener og et depotrum. I forbindelse med inspektionen blev de nævnte fællesrum besøgt.

Værelser

Patienternes værelser er indrettet på bygningens to langsider. På hver af de to værelses-

gange er der endvidere et personalerum.

Jeg besøgte værelse 14 efter mit valg. Værelset er ca. 15 m² og indrettet med en briks med ryghynde og uldbetræk, et sofa-bord og et skrivebord med arkitektlampe, to stole, et stort skab og hylder. Der er skrånende loft med en hængelampe og et par lamper på væggene. Radiatoren er placeret under vinduet som foruden gardiner også er udstyret med persienner.

Værelset er lyst og velholdt og forekommer rummeligt. Møblementet var i god stand.

Det blev oplyst at afsnittet altid har senge-liggende anoreksipatienter.

De fleste af patienterne havde lavet og opsat navneskilte med deres fornavn på døren til deres værelse.

To af værelserne var afsondret fra de øvrige ved hjælp af en skillevæg med en dør i som midlertidigt var sat op på tværs af gangen. Det blev oplyst at denne foranstaltning skyldtes at patienten som beboede værelset, var psykotisk og svært udadreagerende og havde brug for skærmming for at falde til ro. Jeg henviser til pkt. 5.2.

Bad/toilet

Jeg besøgte det ene af afsnittets to badeværelser. Rummet har fliser på loft og vægge og et badekar med bruser. I separate kabiner er to toiletter med vask, spejl, flydende sæbe og papirhåndklæder. Rummet var rent og velholdt.

Dagligstuer

Til hver af de to værelsesgange hører en stor dagligstue med plads til spisning. Stuerne er indrettet med borde, stole, skabe, bløde møbler og sofa-borde. Der er tv, video og stereoanlæg og reoler med spil og bøger. På grund af tagets hældning er lofterne skrå, og stuerne er således forholdsvis højloftede i den ende som vender ud mod gangen. I den anden ende er der store vinduer.

Aktivitetsrum

De to aktivitetsrum er tilknyttet dagligstuerne. I aktivitetsrummene er der reoler og skabe med hobbymaterialer og legetøj, en vask og god bordplads. Der er endvidere i begge rum et bordfodboldspil og en stor hoppepude med mange mindre puder samt plads til at lege på gulvet.

På afsnittets gange var bl.a. opstillet et klaver og et bordtennisbord.

Jeg besøgte afsnittets depotrum og køkken. Køkkenet er standardmæssigt udstyret. Afsnittet modtager forplejning fra hospitalets fælleskøkken, og køkkenet anvendes derfor hovedsaglig til anretning. Der foregår dog indimellem enkelte aktiviteter såsom bading.

Bygningens fjerde fløj rummer kontorer mv. hvor bl.a. samtaler med forældre og børn forud for indlæggelse finder sted. Her er også indgangen til afsnittet placeret. Gangen er indrettet som venteområde.

3.2.5. Spæd- og småbørnspsykiatriske afsnit (F3, F4 og F7)

De spæd- og småbørnspsykiatriske afsnit er placeret i bygning 18. Afsnittene har lokalteter til dagindlagte patienter.

Afsnittene rummer foruden en række fællesfaciliteter også private stuer med skabe og bløde møbler hvor forældre og børn kan opholde sig i løbet af dagen.

Bygningens loft er inden for de senere år blevet indrettet til kontorer.

3.2.6. Ambulatorier

De børne- og ungdomspsykiatriske ambulatorier er placeret på 1. sal i bygning 16. Ud over undersøgelsesrum mv. er der i nicher og mellemgange indrettet delvis afskærmede venteområder med stole og borde.

3.2.7. Fikseringsrum

Det blev oplyst at afdelingen på det lukkede ungdomspsykiatriske afsnit F6 har et fikseringsrum som benyttes indimellem. Briksen

hvor bælte og remme er fastgjort, er tildækket når briksen ikke er i brug. Briksen er placeret midt i rummet.

De bygningsmæssige forhold som beskrevet ovenfor giver mig ikke anledning til yderligere bemærkninger.

4. Samtaler med enkelte patienter

Under inspektionen havde jeg samtaler med forældre til to patienter fra afdelingen som havde ønsket samtale.

Samtalerne gav anledning til at konkrete spørgsmål blev taget op med ledelsen under inspektionen. Forældrene modtog efter nærmere aftale separat brev som opfølgning på samtalerne eller en mundtlig vejledning.

5. Andre forhold

5.1. Overbelægning

Afdelingen har aktuelt 28 døgnpladser og 32 dagpladser. Som det fremgår ovenfor, er alle døgnpladser fordelt på eneværelser, dog således at to døgnindlagte på afsnit F2 i dagtimerne deler værelse med to dagpatienter, jf. punkt 3.2.4.

Afdelingen har almindeligvis ikke problemer med overbelægning. Afdelingen har imidlertid med afdelingens egne ord 'meget lange ventelister' for børn og unge som afventer undersøgelse og/eller behandling. Afdelingen oplyste at udskrivninger i visse tilfælde sker tidligere end ønsket fordi 'endnu mere trængende' børn og unge står på ventelisten, jf. nedenfor pkt. 5.11.

Det er naturligvis beklageligt at børn og unge som henhører under afdelingen, og som har behov for undersøgelse og/eller behandling, må stå på venteliste gennem længere tid. Jeg beder afdelingen om en oversigt over den aktuelle venteliste, herunder med angivelse af den gennemsnitlige ventetid. Jeg beder om Hovedstadens Sygehusfællesskabs bemærkninger hertil og om de bemærkninger som venteliste-

problemet inden for sygehusfællesskabets område i øvrigt måtte give anledning til.

5.2. Aflåsning, herunder skærmning, og forholdene for frivilligt indlagte

Som det fremgår ovenfor, råder afdelingen over et lukket ungdomspsykiatrisk afsnit, F6.

Det blev oplyst under inspektionen at der også undertiden – dog kun sjældent – sker aflåsning af yderdøre på ungdomspsykiatrisk afsnit F5 (som ellers er et åbent afsnit) af hensyn til en frihedsberøvet patient. Af pjecen 'Nyttige oplysninger om Afsnit F5' fremgår at afsnittets døre som regel er åbne i dagtimerne og altid låste om natten. Det fremgår at patienter som ikke er frihedsberøvede, kan komme og gå frit.

Af den tilsvarende pjece 'Nyttige oplysninger om Afsnit F2' fremgår det desuden at afsnittets yderdøre er låst af sikkerhedsmæssige årsager.

Det forekommer således at der er ikke-frihedsberøvede patienter på afsnit som er aflåst. Når døraflåsning som ikke er sikkerhedsmæssigt begrundet, forekommer, orienteres patienterne altid om at de er undergivet samme vilkår som patienter på åbent afsnit, ligesom de unges forældre orienteres om døraflåsningen og betydningen heraf – både når døren låses, og når døren igen låses op. Der gøres desuden notat om døraflåsningen i disse tilfælde, og der sker udfyldelse af tvangsprotokoller.

Jeg går ud fra at aflåsning af yderdøre på afdelingens afsnit alene sker hvor en patient på et af disse afsnit er frihedsberøvet, eller hvor sikkerhedsmæssige årsager gør det nødvendigt at låse dørene. Jeg henviser i øvrigt til pkt. 5.7 om skriftlige interne regler.

Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 har i forbindelse med tilsynets inspektioner af psykiatriske hospitaler også beskæftiget sig med spørgsmålet om afdelinger hvor der er både frivilligt indlagte og

frihedsberøvede patienter. I overensstemmelse med det som tilsynet har tilkendegivet, bør en ordning som den omtalte efter min mening praktiseres således at en patient der indlægges på en psykiatrisk afdeling, og hvor der ikke er tale om at den pågældende er tvangsindlagt eller -tilbageholdt, bør tilbydes en plads i en uaflåst del af det psykiatriske sygehus, at en patient der overgår fra at være tvangsindlagt til at være frivilligt indlagt, tilbydes anbringelse i en uaflåst del af sygehuset, og at det kun undtagelsesvis bør forekomme at en frivilligt indlagt patient af kapacitetsmæssige grunde ikke tilbydes en plads i en uaflåst del af afdelingen – sker det, bør patienten hurtigst muligt tilbydes en plads på et uaflåst afsnit.

Det er efter min opfattelse en forudsætning for at den praktiserede ordning er i overensstemmelse med bestemmelserne i psykiatriloven om tvangstilbageholdelse at det er helt klart for den enkelte patient (og/eller patientens forældre) hvilken retlig status den pågældendes indlæggelse har (frivillig eller tvangsmæssig), at afdelingen er meget opmærksom på at der sker ophævelse af en beslutning om tvangstilbageholdelse straks når betingelserne herfor ikke længere er til stede, og at patienten i den forbindelse informeres om at indlæggelsen nu er frivillig, samt at de frivilligt indlagte patienter umiddelbart har mulighed for at forlade afdelingen når de måtte ønske det. Idet jeg på baggrund af afdelingens oplysninger går ud fra at anbringelsen af frivilligt indlagte patienter så vidt muligt administreres i overensstemmelse hermed, har jeg ikke yderligere bemærkninger til spørgsmålet.

Ledelsen oplyste i øvrigt at der efter behov laves aftaler om udgang med døgnindlagte patienter alt efter deres alder, herunder i forbindelse med udarbejdelsen af ugentlige behandlingsplaner. Ledelsen understregede at opgaven med at tage vare på børn og unge

på afdelingen indeholder et element af pædagogisk omsorg, og at personalet således af pædagogiske hensyn må opstille rammer for patienterne som for voksne måske ville være en form for skærmning.

Grænsefladerne mellem tvang i psykiatrilovens forstand, skærmning, husordensregler, behandlingsmæssige tiltag og pædagogiske anvisninger eller direktiver udviskes i nogen grad når der er tale om børn og unge. Uanset om grundlaget for sådanne pædagogiske anvisninger eller direktiver hviler på afdelingens almindelige omsorgspligt, stiltiende eller udtrykkeligt samtykke fra forældremyndighedsinnehavere eller andet, har jeg ikke på baggrund af det oplyste og mine indtryk under inspektionen grundlag for at iværksætte en nærmere undersøgelse heraf.

Afdelingen opererer normalt ikke med skærmning i form af særlige fysiske indretninger på afdelingens afsnit. I et enkelt tilfælde, på afsnit F2, har afdelingen dog midlertidigt etableret et særligt aflukke til en indlagt 9-årig psykotisk og svært udadretterende pige der har brug for skærmning for at falde til ro. Jeg henviser i øvrigt til beskrivelsen af forholdene under punkt 3.2.4.

Det blev oplyst af ledelsen at pigen ikke behandles med tvang efter psykiatrilovens bestemmelser. Pigen er blevet fastholdt i forbindelse med såvel psykiatrisk som somatisk behandling.

Afdelingen beslutter undertiden at en patient skal være under observation eller tæt observation (fast vagt). Der findes nedskrevne regler herom.

Indgreb i den personlige frihed eller andre foranstaltninger der griber ind i psykiatriske patienters integritet uden for det lovregulerede område, er for tiden genstand for overvejelser hos Folketingets Ombudsmand. Spørgsmålet om blandt andet skærmning vil blive taget op med de rele-

vante myndigheder. I relation til min inspektion af Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital foretager jeg mig på det foreliggende grundlag ikke noget vedrørende spørgsmålet.

Jeg beder dog afdelingen om en nærmere redegørelse for omstændighederne i forbindelse med den omtalte etablering af et aflukke til en svært udadreagerende pige. Jeg beder herunder afdelingen om at redegøre nærmere for baggrunden for etableringen af aflukket og for hvorvidt aflukket har været aflåst således at patienten ikke frit kunne forlade det, mv.

Jeg beder desuden om kopi af de nævnte skrevne regler.

Patienterne låses aldrig inde på deres stuer. Der er låse på dørene til værelserne, men nøglerne udleveres ikke til patienterne da afdelingen har erfaring for at patienterne ellers misbruger denne adgang til at låse sig ind i løbet af dagen, f.eks. for at sove. Patienterne har derfor alene mulighed for at smække døren når de forlader værelset, og bede personalet om at låse op igen når de vil ind, jf. punkt 3.2.1.

5.3. Adgang til frisk luft

Den 1. januar 1999 trådte lov nr. 403 af 26. juni 1998 om ændring af lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien (psykiatriloven) i kraft. Med ændringsloven blev § 2 sålydende:

'§ 2. Med henblik på i videst muligt omfang at forebygge anvendelse af tvang skal sygehusmyndigheden tilbyde sygehusophold, behandling og pleje, som svarer til god psykiatrisk sygehusstandard, herunder med hensyn til de bygningsmæssige forhold, senge- og personalenormering, mulighed for udendørs ophold samt beskæftigelses-, uddannelses- og andre aktivitetstilbud.'

Af bemærkningerne til forslaget til ændringslov (lovforslag nr. L 36 fremsat af justitsministeren den 27. marts 1998) fremgår

at hensigten med denne affattelse af § 2 har været at 'understrege behovet for og vigtigheden af, at forholdene på de psykiatriske afdelinger forbedres, herunder navnlig de bygningsmæssige forhold' (side 16).

Det fremgår videre af bemærkningerne at regeringen i april 1997 indgik en aftale med Amtsrådsforeningen og Københavns og Frederiksberg Kommuner om den fortsatte udbygning af tilbuddene til sindslidende, og at parterne bl.a. er enige om en målsætning om at alle patienter skal have mulighed for mindst ét miljøskift om dagen, herunder mulighed for at komme ud i frisk luft dagligt (side 17 i bemærkningerne).

Patienterne på det lukkede afsnit har adgang til frisk luft i afsnittets egen sikrede have. Jeg forstod på ledelsen at der er adgang til haven hver dag.

Haven, som ligger i forbindelse med det lukkede afsnit, giver patienterne adgang til frisk luft, men kun i begrænset omfang mulighed for gåture. Jeg beder afdelingen om nærmere at oplyse i hvilket omfang der gives patienter på det aflåste afsnit mulighed for at komme på tur uden for haven.

5.4. Vejledning efter psykiatrilovens § 3, stk. 2

Efter § 3, stk. 2, i lovebekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien skal lægen vejlede patienten om formålet med indlæggelsen, opholdet og behandlingen samt om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden.

Jeg beder afdelingen oplyse hvorledes denne vejledning finder sted.

5.5. Patienternes kontakt med læge mv.

Ledelsen oplyste at alle patienter har en sagsansvarlig behandler. Indlagte patienter har desuden en eller to kontaktpersoner fra plejepersonalet som varetager den løbende daglige kontakt.

Herudover kan patienterne altid bede om at tale med en læge hvilket de i givet fald får lejlighed til, normalt samme dag.

Såfremt der efter en lægesamtale er truffet beslutning om hvornår den næste samtale skal finde sted, orienteres patienterne herom.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.6. Tilkaldelse af politi i forbindelse med udførelse af tvangsforanstaltninger i afdelingen

Jeg har tidligere rejst spørgsmålet om politiets medvirken ved udførelse af tvangsforanstaltninger i psykiatrien over for Justitsministeriet. Justitsministeriet har ved brev af 23. juli 2001 fremsendt en kopi af ministeriets 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 blandt andet 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 hospitalet. Under hvilke betingelser, der kan gribes ind, og med hvilke magtmidler vil bero på de almindelige regler om politiets magtanvendelse 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 hospitalet 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 har desuden oplyst at spørgsmålet er 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.

Ledelsen på afdelingen oplyste i forbindelse med inspektionen at politiet alene optræder på afdelingen i forbindelse med tvangsindlæggelser og om nødvendigt i forbindelse med egentlige politiopgaver.

I forbindelse med tvangsindlæggelser indbringer politiet patienten til en forgang uden for afsnit F6. Politiet kommer således ikke ind på selve afsnittet.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.7. Besøg, visitation, skriftlige interne regler mv.

Besøg afvikles normalt på værelserne. Der er ikke indrettet særlige lokaler til besøg. De enkelte afsnit har forskellige besøgstider som bl.a. er gengivet i pjecer der udleveres om hvert afsnit.

Besøgsforbud for enkeltpersoner kan besluttes konkret. Der er ikke udarbejdet

skrevne regler herom, men adgangen til besøg er omtalt i pjecer om de enkelte afsnit som afdelingen udleverer. I pjecen 'Nyttige oplysninger om Afsnit F6' er således f.eks. angivet at pårørende og andre gæster kan blive afvist af sikkerhedsmæssige grunde. I pjecen 'Nyttige oplysninger om Afsnit F5' er anført at personalet har ret til at afvise gæster som de skønner vil virke forstyrrende på afdelingens miljø og patienter.

Ledelsen oplyste at beslutning om at afvise en besøgende træffes konkret. Afgørelsen herom træffes som udgangspunkt på et behandlingsmøde med deltagelse af den ansvarlige overlæge og afdelingssygeplejersken. I deres fravær kan beslutning herom træffes af andet ansvarligt personale.

Jeg henviser for så vidt angår besøgsbegrænsninger i øvrigt, til punkt 5.23.

Der sker ikke i almindelighed visitation af besøgende eller af breve og pakker til patienterne. Ledelsen oplyste at det på afdelingen kan bestemmes at pakker og breve åbnes i personalets påsyn ved konkret mistanke om at de kan indeholde stoffer.

Af pjecen 'Nyttige oplysninger om Afsnit F6' fremgår at patienterne altid vil blive visiteret når de har været uden for afdelingen alene.

Der er ikke i psykiatriloven eller i anden lovgivning (bortset fra hvad der kan udledes af retsplejelovgivningen) fastsat bestemmelser om visitation af breve og pakker, om besøgsforbud og om adgang til at bestemme begrænsninger i adgangen til at benytte telefon. Der er heller ikke på anden måde fra centralt hold fastsat regler på området.

For at institutioner som Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital kan fungere, er det nødvendigt for den daglige drift at have en række regler og ordninger for hvordan dagliglivet i afdelingen kan forløbe hensigtsmæssigt. Retsgrundlaget herfor er ikke en formel lov, men den såkaldte anstaltsanordning.

Også det retlige grundlag for de indgreb/begrænsninger som der her er tale om, skal søges i anstaltsanordningen, og baggrunden for reglerne herom er ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn.

I modsætning til de ordninger mv. der regulerer det almindelige, daglige liv i institutionerne, er der her tale om efter omstændighederne byrdefulde indgreb i den enkelte patients udfoldelsesmuligheder. Og reglerne omfatter også tvangsindlagte og tvangstilbageholdte patienter.

Jeg har forstået at afdelingen ikke har skrevne regler om indgrebene/begrænsningerne. Under hensyn til at der er tale om efter omstændighederne væsentlige indgreb/begrænsninger i den enkelte patients udfoldelsesmuligheder, bør der efter min opfattelse udfærdiges skriftlige regler (retningslinjer) for denne type af indgreb/begrænsninger, herunder også med angivelse af hvem der har kompetence til at træffe afgørelse om indgrebene/begrænsningerne, og hvornår beslutninger om indgreb/begrænsninger skal revideres.

Jeg udbeder mig oplysning om hvad der sker i anledning af min anbefaling.

Jeg beder desuden afdelingen om oplysning om baggrunden for at patienter på afdeling F6 altid visiteres efter at have været ude alene.

5.8. Adgang til telefoning

Der er mønttelefoner på afsnittene. Adgangen til at telefonere er fastsat særskilt for hvert enkelt afsnit. På det lukkede afsnit F6 er f.eks. fastsat telefontid til perioderne mellem 13.00 og 16.00, 16.40 og 17.40 samt mellem 19.00 og 21.00. Tidspunkterne gælder for patienternes telefonopkald ud af huset og for andres telefonopkald til patienterne. Uden for de nævnte tidspunkter kan der laves aftaler med personalet om telefoning.

På afsnit F5 er det tilladt at medbringe mobiltelefoner, men disse må kun benyttes efter aftale med personalet.

På afsnit F2 må mobiltelefoner ikke medbringes.

Jeg er bekendt med at man på nogle (voksen)psykiatriske afdelinger i visse situationer fastsætter begrænsninger i patienters adgang til telefonering af behandlingsmæssige årsager. Jeg beder afdelingen oplyse om sådanne individuelle begrænsninger fastsættes for afdelingens patienter. Jeg beder i givet fald om oplysning om hvad der kan udgøre grundlaget herfor. Jeg henviser i øvrigt til pkt. 5.7 om skriftlige interne regler.

5.9. Rygepolitik

Ifølge lov nr. 436 af 14. juni 1995 om røgfri miljøer i offentlige lokaler, transportmidler og lignende, § 2, skal amtsrådet med virkning senest fra den 1. januar 1996 fastsætte bestemmelser om røgfri miljøer på amtets sygehuse mv. Fastlæggelsen af rygepolitikken kan delegeres til de enkelte institutioner mv. Efter lovens § 10 fastsætter Hovedstadens Sygehusfællesskabs bestyrelse med virkning senest fra den 1. januar 1996 bestemmelser om røgfri miljøer på Hovedstadens Sygehusfællesskabs sygehuse mv.

Bispebjerg Hospital har et generelt rygeforbud som gælder overalt på hospitalets område. Der er dog indrettet enkelte særlige rygerum til patienterne. Rygeforbuddet gælder også for Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F som dog har fastsat at patienterne på det åbne ungdomspsykiatriske afsnit må ryge i afsnittets have efter aftale med personalet. Der er indrettet et rum hvor der må ryges, på det lukkede afsnit F6. Der må ikke ryges på de øvrige afsnit.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.10. Forplejning

Patienterne på det åbne afsnit F5 forestår selv forplejningen for så vidt angår planlæg-

ning af måltider, indkøb af madvarer og tilberedning.

Afdelingen i øvrigt får mad leveret fra centralkøkkenet på Bispebjerg Hospital.

I forbindelse med inspektionen spiste jeg og mine medarbejdere et måltid svarende til det som patienterne fik den pågældende dag. Jeg modtog ikke under inspektionen klager over forplejningen. Jeg foretager mig ikke noget vedrørende forplejningen.

5.11. Udskrivning/udslusning samt udskrivningsaftaler og koordinationsplaner

Ledelsen oplyste at afdelingen oplever at måtte udskrive/udsluse patienter selv om patienterne kunne have brug for fortsat ophold på afdelingen. Årsagen hertil er de lange ventelister. Ledelsen oplyste at udskrivning i sådanne situationer kan komme på tale hvis der er venteliste til den pågældende plads på afdelingen, og hvor patientens problem ikke længere er af medicinsk art, men nærmere af social art.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg henviser til pkt. 5.1 om overbelægning.

§ 3, stk. 4 og 5, i lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien har følgende ordlyd:

Stk. 4. Overlægen har endvidere ansvaret for, at der for patienter, som efter udskrivning må antages ikke selv at ville søge den behandling eller de sociale tilbud, der er nødvendige for patientens helbred, indgås en udskrivningsaftale mellem patienten og den psykiatriske afdeling samt de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. om de behandlingsmæssige og sociale tilbud til patienten.

Stk. 5. Såfremt en patient, der er omfattet af stk. 4, ikke vil medvirke til indgåelse af en udskrivningsaftale, har overlægen ansvaret

for, at den psykiatriske afdeling i samarbejde med de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. udarbejder en koordinationsplan for de behandlingsmæssige og sociale tilbud til patienten.'

Jeg beder afdelingen oplyse om afdelingens praksis i forbindelse med udskrivningsaftaler og koordinationsplaner.

5.12. Orientering af patientrådgivere i forbindelse med tvangsbehandling

§ 27 i lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien 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 1989, tillæg A, spalte 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 bekendtgørelse nr. 534 af 27. juni 2002 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger, § 3, stk. 2, er det bestemt at tvangsmedicinering – bortset fra akutte situationer hvor udsættelse af behandlingen er til fare for patientens liv eller helbred – forudsætter at patienten og patientens rådgiver er fuldt informeret om behandlingens formål, virkninger og mulige bivirkninger.

I forbindelse med inspektionen oplyste ledelsen at afdelingen har et velfungerende system til udpegning af patientrådgivere. Pa-

tientrådgiverne orienteres forud for iværksættelsen af tvangsbehandling. Patientrådgiveren kommer stort set altid til stede på afdelingen.

Afdelingen har intet samlet overblik over kvaliteten af patientrådgivernes indsats. Det er afdelingens umiddelbare vurdering at patientrådgivernes indsats er noget forskelligartet.

Afdelingen oplyste at afdelingen ikke gør noget for at orientere patientrådgiverne om generelle forhold. Afdelingen ville gerne afholde møder med patientrådgiverne med henblik herpå, men har endnu ikke gjort det.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.13. Vold mod personalet

Ledelsen oplyste at vold mod personalet forekommer. I de tilfælde hvor der sker politianmeldelse, indgives anmeldelsen gerne af afdelingsledelsen hvor det forurettede personale ikke ønsker det.

Efter min opfattelse er det mest hensynsfuldt over for den forurettede at ledelsen under normale omstændigheder indgiver politianmeldelse, dog med mulighed for at undlade dette af hensyn til den forurettede. Jeg foretager mig ikke mere vedrørende spørgsmålet.

5.14. Opbevaring af journaler

Alle afdelingens patientjournaler opbevares i aflåste skabe eller i skabe opstillet i lokaler som enten er bemandet med personale eller aflåst. Kun personale med behandlingsopgaver har adgang til journalerne.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.15. Handicaptilgængelighed

I afdelingens nye byggeri er der efter ledelsens opfattelse ingen problemer med handi-

captilgængeligheden. Den gamle del af bygningsmassen er derimod ikke handicappet overalt. Dog er der for nylig opført et elevatorårn ved Welanderbygningen som forbedrer handicaptilgængeligheden til denne bygning. Ledelsen oplyser at det er muligt for handicappede at komme på toiletet i alle tre bygninger, men der er kun etableret egentligt handicaptoilet i bygning 16.

Ledelsen tilkendegav at afdelingen har behov for en rampe ved skoleområdet som ikke er tilgængeligt for kørestolsbrugere.

Som det fremgår under punkt 3.2, har ledelsen fået afslag på en ansøgning om etablering af en rampe ved bygning 17 som kan lette adgangen til bygningen for kørestolsbrugere.

Den overordnede handicaptilgængelighed på afdelingen giver mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg beder dog afdelingen om at oplyse om eventuelle planer for etablering af en rampe ved skoleområdet. Jeg beder om Hovedstadens Sygehusfællesskabs bemærkninger hertil.

Jeg beder desuden Hovedstadens Sygehusfællesskab om en udtalelse om muligheden for at etablere en rampe ved bygning 17.

5.16. Patientmøder

Ifølge § 30 i psykiatriloven som affattet ved lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998 kan sundhedsministeren fastsætte regler om patientindflydelse på psykiatriske afdelinger.

Med hjemmel i § 30, som bestemmelsen var affattet før revisionen af psykiatriloven der trådte i kraft den 1. januar 1999, har sundhedsministeren udarbejdet bekendtgørelse nr. 708 af 20. november 1989 om patientråd og patientmøder på psykiatriske sygehuse og afdelinger. Bekendtgørelsen er fortsat gældende.

Af bekendtgørelsens § 1, stk. 2, fremgår at amtsrådet skal beslutte hvorvidt der på de enkelte psykiatriske sygehuse og afdelinger

skal oprettes patientråd eller afholdes patientmøder.

Ifølge bekendtgørelsens § 1, stk. 4, skal amtsrådet udfærdige nærmere retningslinjer for oprettelse af patientråd og afholdelse af patientmøder, herunder for antallet af medlemmer i de nævnte organer samt disses virksomhed.

Afdelingen har ikke noget patientråd, men der afholdes ugentlige patientmøder på de ungdomspsykiatriske afsnit og på skolebørnsafsnittet (F2) vedrørende forholdene på afsnittene. Der tages referat af disse møder.

Derudover oplyste ledelsen at afdelingen ikke har været opmærksom på at organisere patientråd/patientmøder.

Jeg går ud fra at afdelingen vil organisere patientråd og/eller patientmøder i overensstemmelse med bekendtgørelsen. Jeg beder afdelingen oplyse nærmere herom.

5.17. Behandlingsplaner

Det blev oplyst under inspektionen at der i løbet af en uge udarbejdes undersøgelses- og behandlingsplaner for alle børn og unge. Disse revideres regelmæssigt og mindst én gang om måneden for indlagte børn og unge. På det lukkede afsnit sker revision en gang hver uge.

Jeg har fra afdelingen modtaget tre udfyldte, anonymiserede behandlingsplaner for patienter på afdelingen.

Behandlingsplanerne giver ikke anledning til bemærkninger.

5.18. Stoffer

Afdelingen har fundet hash på afdelingen, men stoffer opleves ikke som noget stort problem.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg henviser til pkt. 5.7 om visitation mv.

5.19. Rengøringsstandard

Rengøringen på afdelingen foretages af Bispebjerg Hospitals eget rengøringssselskab som har vundet opgaven i licitation. Afdelingen er ikke fuldt tilfreds med rengøringsstandarderne. Ledelsen oplyste at rengøringsstandarderne er blevet undersøgt. Det var konklusionen at standarden står mål med prisen for rengøringen.

Afdelingen samler løbende informationer om mangelfuld rengøring og drøfter forholdene med rengøringssselskabet. Det er ledelsens oplevelse at der efter sådanne drøftelser faktisk sker forbedringer.

Det påhviler afdelingen at sikre en ordentlig rengøringsstandard. Jeg har ikke på baggrund af det oplyste under inspektionen eller mine egne observationer fundet anledning til at foretage mig videre vedrørende rengøringsstandarderne på afdelingen.

5.20. Patienter fra Grønland

Som nævnt har afdelingen en særlig aftale med Grønland som bl.a. omfatter en konsulentordning hvor en overlæge fra afdelingen regelmæssigt rejser til Grønland og gennemfører psykiatriske undersøgelser af grønlandske børn. Derudover yder afdelingen telefonisk bistand vedrørende grønlandske patienter.

I særlige situationer kan grønlandske patienter indlægges på afdelingen på Bispebjerg Hospital. I sådanne tilfælde har afdelingen mulighed for at tilbyde forældrene ophold på værelser for pårørende. Disse ligger i nærheden af afdelingen.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.21. Retspsykiatriske unge

Der eksisterer aktuelt ingen indlæggelsestilbud i Østdanmark til retspsykiatriske unge. Det blev oplyst at det i 'Psykiatriplan 2003'

for Hovedstadens Sygehusfællesskab er angivet at der skal etableres en afdeling for retspsykiatriske unge i Hovedstadens Sygehusfællesskab eller Københavns Amt. Beslutningen er endnu ikke sat i værk. I praksis placeres retspsykiatriske unge fra Hovedstadens Sygehusfællesskab derfor på voksenpsykiatriske afdelinger i Hovedstadens Sygehusfællesskab.

Jeg beder Hovedstadens Sygehusfællesskab oplyse nærmere om den nævnte beslutning om at oprette en afdeling til retspsykiatriske unge. Jeg beder herunder Hovedstadens Sygehusfællesskab om at oplyse hvornår beslutningen kan forventes iværksat.

5.22. Kæresteforhold mellem patienterne

Det er ikke tilladt for patienterne at have seksuelt samkvem under indlæggelsen, hverken med hinanden eller andre. Det er heller ikke tilladt for patienterne at være kærester med andre patienter. Afdelingen har dog været ude for at nogle patienter var kærester, og har også oplevet at patienter ikke kunne lade hinanden være i fred.

Idet jeg går ud fra at de nævnte restriktioner er begrundet i behandlingsmæssige og/eller sikkerhedsmæssige årsager, foretager jeg mig ikke noget vedrørende spørgsmålet.

5.23. Udenlandske patienter

Afdelingen har patienter som ikke er af dansk oprindelse. Afdelingen søger at imødekomme sådanne patienters særlige behov i videst mulige omfang. Disse patienter har f.eks. undertiden behov for tolkebistand hvilket de får adgang til. Der kan også være forståelsesmæssige problemer på grund af kulturforskelle.

Afdelingen har også oplevet at sådanne patienter ønskede besøg af et meget stort antal besøgende samtidig. Af pjecen 'Nyttige oplysninger om Afsnit F5' fremgår at antal-

let af besøgende er begrænset til tre ad gangen. Af den tilsvarende pjece for F6 fremgår at mere end to besøgende ad gangen kan aftales i særlige tilfælde.

| Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.24. Rekruttering af personale og sygefravær

Der er som nævnt 160 stillinger på afdelingen, heraf en del deltidsstillinger. Afdelingens lukkede afsnit har i perioder haft personalemangel. Dette hænger efter ledelsens oplysninger hovedsagelig sammen med den forholdsvis store udskiftning af personale som foregik i forbindelse med etableringen af afsnittet.

Der er en vis sygeplejermangel på de ungdomspsykiatriske afsnit, men i øvrigt er det ikke almindeligvis et problem at få stillingerne besat – heller ikke lægestillingerne. En del speciallægestillinger er dog besat med læger under uddannelse til speciallæge.

Afdelingens sygefravær ligger på samme gennemsnit som i resten af hospitalet. For afdelingens vedkommende svarer fraværet til 7 fuldtidsstillinger om året. Afdelingen finder ikke sygefraværets omfang tilfredsstillende og er i lokalsamarbejdsudvalget ved at udforme en politik for sygefravær med henblik på at nedbringe fraværet.

| Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.25. Lovgrundlaget

I forbindelse med inspektionen oplyste ledelsen at afdelingen normalt kun tvangsindlægger børn over 12 år på tvangsmæssigt grundlag, dvs. efter reglerne i psykiatriloven. Børn under 12 år indlægges normalt efter aftale med forældremyndighedens indehaver.

Ledelsen efterlyste klarhed over samspillet mellem reglerne i psykiatriloven, lov om

forældremyndighed og lov om social service.

| Tvangsindgreb over for børn reguleres forskellige steder i lovgivningen. Der er ikke i lovgivningen nogen konsekvent skelnen mellem psykiatriske indgreb over for børn og unge og psykiatriske indgreb over for voksne. Resultatet er for sager vedrørende børn og unge en vis uklarhed om retsgrundlaget og derfor en uklarhed for de retsanvendende myndigheder. Jeg har ikke i forbindelse med denne inspektion fundet grundlag for at iværksætte en nærmere undersøgelse heraf.

6. Gennemgang af tilførsler til tvangsprotokollen

Som nævnt i indledningen anmodede jeg under inspektionen om at modtage kopi af afdelingens tilførsler i tvangsprotokollen i henhold til §§ 30-35 i bekendtgørelse nr. 534 af 27. juni 2002 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger vedrørende tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering foretaget i 2002 og 2003 forud for den 7. februar 2003.

| Jeg har ikke mulighed for at vurdere om anvendelsen af tvangsforanstaltninger i de enkelte tilfælde har været berettiget. Ved min gennemgang af materialet har jeg derfor navnlig koncentreret mig om hvorvidt proceduren i forhold til de gældende regler er blevet fulgt. Gennemgangen giver mig anledning til følgende bemærkninger:

...

7. Opfølgning

| Som det fremgår af de enkelte afsnit ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt afdelingsledelsen om nærmere underretning mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder

om at disse underretninger mv. sendes gennem Hovedstadens Sygehusfællesskab for at sygehusfællesskabet kan få lejlighed til at kommentere det som afdelingen anfører.

8. Underretning

Denne rapport sendes til Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital og Hovedstadens Sygehusfællesskab, afdelingens patienter, Folketingets Retsudvalg og Tilsynet i henhold til grundlovens § 71."

I. Inspektion af bostedet Frøgård Allé

Forvaltningsret 25.9.

Den 24. september 2003 inspicerede inspektionschef og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne det sociale bosted Frøgård Allé i Tåstrup, Københavns Amt. Bostedet er for voksne med fysiske og psykiske handicap.

Om de bygningsmæssige forhold blev det om bostedets fælles faciliteter bl.a. udtalt at der overalt var pænt, rent, lyst og ryddeligt, og om de besigtigede lejligheder at de havde et individuelt og hjemligt præg.

Inspektionen gav anledning til anmodning om oplysning om nærmere angivne forhold, bl.a. om amtets indtryk af om beboerne på amtets bosteder modtager tilstrækkelig psykologisk/psykiatrisk hjælp, og om amtets eventuelle tiltag i den forbindelse.

I lyset af de gældende regler blev der desuden stillet spørgsmål om bostedets overvejelser om at ansætte en ledsager.

Under inspektionen blev der efter anmodning modtaget registreringer og indberetninger af magtanvendelse for en nærmere angivet periode. Gennemgangen heraf gav på enkelte punkter anledning til spørgsmål til både bostedet og amtet.

Amtets tilsynsordning, jf. retssikkerhedslovens § 39, gav anledning til spørgsmål, anbefalinger og henstillinger. Således blev det henstillet at amtet generelt indfører en mere systematisk procedure for opfølgning på tilsynsbesøg og konkret i forhold til Frøgård Allé foretager egentlige, skriftlige opfølgninger på (flere) punkter som blev rejst under amtets seneste tilsynsbesøg på bostedet. (J.nr. 2003-2899-062).

Den 8. januar 2004 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til bostedet Frøgård Allé og Københavns Amt:

"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 to af embedets øvrige

medarbejdere den 24. september 2003 inspektion af bostedet Frøgård Allé.

Til stede under inspektionen var fra bostedet blandt andre forstander (...) og hendes stedfortræder (...) og fra Københavns Amts psykiatri- og socialforvaltning henholdsvis afdelingschef (...) og juridisk konsulent (...).

Inspektionen bestod af en indledende samtale med ledelse og medarbejderrepræsentanter fra bostedet og repræsentanterne fra Københavns Amt, rundvisning i bostedets tre huse (boenheder) og fællesrum, personlige samtaler med fire beboere som havde ønsket en samtale, herunder to beboerrepræsentanter, samt en afsluttende samtale med bostedets ledelse og tillidsrepræsentant og repræsentanterne fra Københavns Amt.

Samtalerne med beboerne vedrørte hovedsagelig personlige forhold. Efter aftale med beboerne blev det under den afsluttede samtale oplyst hvilke forhold enkelte af beboerne havde udtrykt ønske om hjælp til eller ønskede gjort anderledes. Bostedets le-

delse ville så vidt muligt tage sig af disse forhold. En af beboerne har modtaget et personligt brev i forlængelse af inspektionen. Alle fire beboere tilkendegav at de var tilfredse med bostedet.

Forespurgt oplyste bostedet under inspektionen at der yderst sjældent sker magtanvendelse, jf. afsnit V, kapitel 21, i lovbestemt nr. 764 af 26. august 2003 om social service med senere ændringer (lov om social service). Dog havde der i starten af året (januar og februar) været to tilfælde af magtanvendelse. Jeg anmodede om kopi af registreringer og indberetninger vedrørende de to magtanvendelser. Materialet blev udleveret til mig under inspektionen.

Efter anmodning modtog jeg endvidere kopi af to (anonymiserede) handleplaner udarbejdet for to af bostedets beboere i henhold til lov om social service, § 111.

Under inspektionen modtog jeg efter anmodning herom også materiale vedrørende bostedets boligpriser og servicebetaling samt kultursamarbejde.

Endelig modtog jeg fra amtet et notat om amtets tilsynspolitik for tilbud omfattet af den sociale lovgivning og notat af 19. juni 2003 om anmeldelse af strafbare handlinger samt fra bostedet materiale om bostedets kulturelle arrangementer.

Forud for inspektionen den 24. september 2003 modtog jeg forskelligt materiale vedrørende Frøgård Allé, herunder bostedets virksomhedsplan udarbejdet i 2002, bostedets drifts- og udviklingsaftale med amtet fra 2003, en oversigt over bostedets MED-udvalg samt tilsynsrapport af 8. april 2003 og bostedets kommentarer til rapporten fremsat i brev af 14. april 2003.

Efter inspektionen den 24. september 2003 modtog jeg efter aftale kopier af evakuerings- og beredskabsplan for bostedet, amtets cirkulæreskrivelse af 9. september 2002 om medicingivning, bostedets interne retningslinjer vedrørende håndtering, opbevaring og bestilling af medicin samt amtets regler for bruger- og pårørendebestyrelser

på institutioner for personer med betydelig og varigt nedsat funktionsevne.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til bostedet Frøgård Allé og Københavns Amt med mulighed for at fremsætte bemærkninger om faktiske forhold. Bostedet Frøgård Allé har indsendt sine bemærkninger til Handicapafdelingen i Psykiatri- og Socialforvaltningen, Københavns Amt. Handicapafdelingen har efterfølgende i brev af 18. december 2003 fremsat enkelte bemærkninger som er indarbejdet i denne rapport.

2. Generelt om bostedet Frøgård Allé

Frøgård Allé er et bosted under Københavns Amt for voksne med betydelig og varigt nedsat fysisk og psykisk funktionsevne. Bostedet er oprettet efter lov om social service, § 92, og har plads til 24 beboere fordelt i tre selvstændige boenheder/huse. Alle 24 lejligheder var beboede på tidspunktet for inspektionen.

På inspektionstidspunktet fordelte de 24 beboere sig aldersmæssigt mellem 24 og 59 år. Det blev oplyst at gennemsnitsalderen er midt i 40'erne. Alle beboere har – uanset aldersspredningen – en varieret og forskellig, varigt nedsat fysisk og psykisk funktionsevne, og de har alle behov for omfattende hjælp til de almindelige daglige funktioner.

Under inspektionen blev Frøgård Allés fællesarealer og alle boenhederne, herunder enkelte af beboernes lejligheder og personalets faciliteter, besigtiget.

Frøgård Allé har 31 fastansatte medarbejdere der fortrinsvis er pædagoger og medhjælpere. Blandt de øvrige er, ud over lederen (forstanderen og hendes stedfortræder), en pedel, en kontorassistent og to pædagogstuderende.

3. Bygningsmæssige forhold mv.

3.1. Generelt

Frøgård Allé ligger i Høje Tåstrup, 10 minutters gang fra stationen. Bostedet blev taget i

brug i august 1999 og ligger på en stor grund der er beplantet med græs, buske og træer. Det er et etplansbyggeri der er bygget af røde mursten, og som har rødt tegltag.

Frøgård Allé består af fire huse som er bygget sammen. Det ene hus er indrettet som fælleshus mens de tre øvrige huse er indrettet til beboelse.

3.2. Fælleshuset

Fælleshuset består af tre kontorer som ledelsen og kontormedarbejderen benytter. Desuden er der et mødelokale, et rådighedsrum for bostedets nattevagt, et kopi- og depotrum og toiletter.

I fælleshuset finder man også Frøgård Allés store fælles opholdsstue hvor der foregår forskellige aktiviteter for beboerne. Her holdes de store fester, der bliver lavet gymnastik, afholdt fællesspisninger og månedlige caféaftener, set fjernsyn på storskærmen, og det er her husets band øver hver mandag aften. I den store opholdsstue kan beboerne spille billard og drikke kaffe ved de cafeborde som rummet bl.a. er møbleret med.

Lokalet fremtræder lyst og imødekomende. Der er store vinduer/døre ud til den fælles terrasse og de omgivende græsplæner, ligesom tagvinduerne forsyner opholdsstuen med masser af dagslys. Vægge og lofter er malet i lyse farver. For at afhjælpe en dårlig akustik i rummet er der sat et par mindre, flade, kvadratiske kasser fast i loftet. De har, blev det oplyst, hjulpet på problemet. På væggene hænger farvestrålende malerier som nogle af de kreative beboere selv har malet som led i et kunstprojekt med en kunstner.

Fra fælleshuset er der adgang til de tre øvrige huse hvor beboernes lejligheder er placeret.

Rundt om alle fællesarealer i Frøgård Allé er der brede gangarealer så bostedets kørestolsbrugere kan komme frem. Alle gangene er udsmykket med billeder og plakater. Desuden hænger der information bl.a. om hvem af personalet der møder hvornår, og beboer-

nes ugeplan (mødetider, aktiviteter mv.). På gangarealerne står enkelte store potteplanter, ellers intet.

Fælleshuset fremstod pænt og rent og giver ikke anledning til bemærkninger.

3.3. Hus 1, 2 og 3

De tre huse, hus 1, hus 2 og hus 3, består hver især af 8 lejligheder. Alle husene har eget fælles opholdsrum og eget køkken hvor den daglige mad laves af beboere og personale i fællesskab. Der foretages ikke særlige foranstaltninger for at gemme knive og andre skarpe køkkenredskaber væk. Der er efter personalets oplysninger ingen problemer med dette.

Hvor både opholdsstue og køkken i hus 2 og 3 ligger i selve huset, er køkkenet der hører til hus 1, placeret i fælleshuset, og opholdsrummet er placeret på gangarealet mellem hus 1 og fælleshuset. I hvert hus er der desuden et depot og et mindre kontor. Fra køkkenerne er der udgang til det udenørs fællesareal, og fra opholdsrummene er der udgang til en flisebelagt terrasse.

Centralt i hvert af de tre huse ligger en kvadratisk atriumgård. Hver atriumgård er omkranset af brede gange hvorfra der er adgang – og udsyn – til gården. I en enkelt gård står et kaninbur; ellers bliver atriumgårdene ikke rigtig benyttet, hvilket blandt andet skyldes at der om sommeren bliver for varmt, og at der er indkig fra alle sider.

Fra gangarealerne der omkranser atriumgårdene, er der adgang til beboernes lejligheder, ligesom der er adgang til den fælles opholdsstue og køkkenet. Disse fællesarealer er ikke adskilt fra selve gangarealet ved hjælp af skillevægge eller lignende.

Husene er individuelt indrettet og tilpasset husets beboeres handicap, behov og smag. Af hensyn til akustikken er der også her (ligesom i det store fælles opholdsrum i fælleshuset) hængt kvadratiske kasser op i loftet.

Stuerne er indrettet med sofagrupper, læ-

nestole og borde og har et hjemligt præg med pottedplanter, fotografier og nipsgenstande. Der hænger farvestrålende malerier og plakater på væggene. I hver stue er der fjernsyn og musikanlæg. Møblerne står dog temmelig tæt, og der kan umiddelbart virke trangt. Dette skyldes at de meget brede gange tager en del af pladsen fra de fælles opholdsrum, og at den lokale brandinspektør af hensyn til brandsikkerheden ikke accepterer opstilling af genstande ud over enkelte pottedplanter – hvortil der er meddelt særskilt dispensation – på de brede gangarealer.

| Der var alle steder lyst, rent og pænt.

3.4. Lejlighederne

Hver lejlighed er på 34 m² og består af en lille forgang/entre med indbyggede skabe. Fra gangen er der adgang til toilet og bad.

En del af beboerne har valgt at dele deres stue op med en skillevæg og har derfor en separat soveafdeling. Fra stuen er der udsigt over de grønne arealer som omgiver bostedet. Herfra er der også adgang til en lille flisebelagt terrasse.

Alle lejligheder er individuelt indrettet med beboernes egne møbler og pyntegenstande. Beboernes egen stil, smag og interesser træder tydeligt frem, og der var en hjemlig atmosfære i alle de lejligheder som jeg besøgte.

Beboerne gør selv rent i deres lejlighed. Dette klares på den ugentlige hjemmedag sammen med en pædagog, hvis der er brug for hjælp. Et rengøringsfirma gør rent på alle toiletter/badeværelser og vasker også gulvene hvis beboerne ikke selv kan klare dette.

| Alle de lejligheder som jeg så under inspektionen, havde et individuelt og hjemligt præg. Lejlighederne giver mig ikke i øvrigt anledning til bemærkninger.

3.5. Udendørsarealer

Frøgård Allé ligger som nævnt på en stor grund der er beplantet med græs, buske og

træer. Bepantningen på grunden gror dog langsomt, og selv om en af kommunens gartnere har forsøgt at gøre noget ved problemet, er det endnu ikke lykkedes. Der er endvidere ingen lækroge hvor beboerne kan sidde i skygge og nyde det gode vejr.

I umiddelbar nærhed ligger en kirke og den tilhørende præstegård. Der ligger også et gymnasium og en skole hvis fodboldbaner støder op til bostedets udendørsareal. Frøgård Allé ligger på denne måde ret afsondret, og der er ikke et egentligt bymiljø som beboerne kan tage del i eller kigge på.

Der er gode muligheder for at dyrke forskellige former for boldspil på græsplænerne rundt om bostedet. Desuden er der mulighed for at benytte det nærliggende gymnasiums idrætsplads/fodboldbane.

| Som jeg også tilkendegav under inspektionen, fremstår udendørsarealerne bare og forblæste og kunne umiddelbart trænge til en bedre beplantning.

4. Beboerne

4.1. Funktionsniveau

Frøgård Allé er – som nævnt – et botilbud for personer med vidtgående fysiske og/eller psykiske handicap, jf. den beskrevne persongruppe i lov om social service, § 92, stk. 1: 'personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp i almindelige daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis'.

Beboergruppen på Frøgård Allé er bredt sammensat. Nogle beboere har behov for (fysisk) hjælp til stort set alt, mens andre beboere alene har behov for verbal vejledning. Fælles for beboerne er at ingen er i stand til at klare sig selv, herunder til at bo alene.

Alle 24 beboere er psykisk udviklingshæmmede. Mange lider derudover af andre handicap som f.eks. autisme og epilepsi. Be-

boerne er forskelligt udviklet, men en del er relativt velfungerende.

Beboerne kommunikerer på forskellig vis. Nogle kan ikke tale og kommunikerer ved hjælp af 'tegn-til-tale' – en enkel og logisk form for tegnsprog der gør tale mere forståelig. Andre har almindeligt talesprog.

De fleste af Frøgård Allés beboere har ikke fysiske handicap. På inspektionstidspunktet var to beboere kørestolsbrugere. Det blev oplyst at de fysiske rammer sætter begrænsninger for hvor svære fysiske handicap bostedet kan huse.

Nogle af beboerne har en lang såkaldt institutionsopdragelse bag sig idet de har boet på institution (i botilbud) det meste af eller hele deres liv. Andre beboere kommer fra forældrehjem, dvs. har boet hjemme hos deres forældre – eventuelt suppleret med en plads i et aflastningstilbud – indtil de flyttede ind på Frøgård Allé.

Det blev oplyst at det for nogle af beboerne har været vanskeligt at håndtere den øgede medbestemmelse og indflydelse på eget liv der fulgte med serviceloven.

Alle beboerne har udsigt til at skulle blive boende på Frøgård Allé eller alternativt i lignende botilbud (en enkelt havde planer om at flytte til et bofællesskab).

4.2. Medicin, læge og tandlæge

Amtets cirkulæreskrivelse af 9. september 2002 om medicingivning og bostedets interne retningslinjer vedrørende håndtering, opbevaring og bestilling af medicin på Frøgård Allé indeholder bestemmelser om blandt andet indkøb af medicin, opbevaring af medicin og medicinjournalføring.

De fleste beboere får medicin ordineret af en praktiserende læge. Hvert af de tre huse har en medicinansvarlig der blandt andet står for bestilling af medicinen.

Medicinen bliver doseret af personalet. Næsten alle medarbejdere har deltaget i et medicinkursus. Det fremgår af bostedets interne retningslinjer at det kun er personale

der har gennemgået medicinkursus, der doserer medicinen.

Indtil medicinen bliver doseret, opbevares den i et aflåst skab på et personalekontor. Når medicinen er doseret (til otte dages forbrug), lægges doseringsæskerne i en aflåst skuffe i hvert af de tre huses køkkener. I denne skuffe opbevares efter anbefaling af amtet i tilsynsrapport af 8. april 2003 kun medicin.

I amtets tilsynsrapport af 8. april 2003 er det anført at de nævnte interne retningslinjer vedrørende håndtering, opbevaring og bestilling af medicin er 'indsendt til godkendelse i fagafdelingen'.

Jeg beder amtet oplyse om retningslinjerne er blevet godkendt.

På min forespørgsel blev det oplyst at Frøgård Allé (en af de medicinansvarlige) leverer al restmedicin tilbage til apoteket til destruktion når udløbsdatoen er overskredet. Frøgård Allé modtager ikke en kvittering fra apoteket på den tilbageleverede medicin. Jeg oplyste at det efter min opfattelse – for at undgå eventuel tvivl om hvad der sker med restmedicin, og heraf følgende uberettigede mistanker – kan være fornuftigt at få en kvittering fra apoteket. Det erklærede både amtets og bostedets repræsentanter sig enige i. Det blev dog nævnt at det eventuelt kunne være et praktisk problem at få apoteket til at udskrive sådanne kvitteringer. En mulig løsning kunne være at den medicinansvarlige selv skriver op hvad der bliver afleveret, og så anmoder om apotekets kvittering herfor, f.eks. i form af et stempel.

Jeg går ud fra at Frøgård Allé efter inspektionen, for at sikre at der ikke sker (kan ske) misbrug og omsætning af medicin, har indført en sådan form for kontrol med restmedicinen. Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Det blev oplyst at embedslægen har anbefalet at apoteket færdigpakker medicin, såle-

des at medicinen ved modtagelsen på bostedet er doseret til den enkelte beboer, og at det er planen at apoteket fremover vil dosere medicin til nogle af beboerne. Efter det oplyste kunne dette dog vise sig at have forholdsvis lange udsigter.

Vedrørende lægeordning blev det oplyst at alle beboerne har egen praktiserende læge. Mange beboere har samme læge, og alle beboerne bruger læger som har praksis i Høje Tåstrup. Samarbejdet med de pågældende læger fungerer tilfredsstillende.

Beboerne bruger også forskellige tandlæger.

Jeg spurgte til psykiatrisk tilsyn med beboerne. Det blev oplyst at bostedet bruger en psykiater fra Amtssygehuset i Glostrup som der er et udmærket samarbejde med. Der er ikke jævnlige tilsynsbesøg. De enkelte beboere skal (i princippet) af deres praktiserende læge henvises til psykiatrisk behandling. Bostedet anførte at dette er i overensstemmelse med ordningen i det øvrige samfund, og at psykiatrisk tilsyn på stedet leder tankerne i retning af de gammeldags institutioner. Jeg tilkendegav at det pædagogiske personale har at gøre med beboere hvoraf mange i et vist omfang er psykiatriske patienter, og at det for at sikre en optimal behandling og deraf følgende trivsel for den enkelte, herunder undgå fejlmedicinering eller i værste fald at nogen 'glemmes', er en sikkerhed med jævnlige psykiatriske tilsynsbesøg. Jeg henviste i den forbindelse bl.a. til at bostedet havde oplyst at en 35-årig beboer ikke arbejder eller deltager i sociale aktiviteter, men derimod opholder sig i sin lejlighed hele dagen og – har man indtryk af – sover det meste af dagen. Bostedet oplyste om vedkommende at hans handleplan, som følges af personalet, er blevet til i samarbejde med hans psykiater, og at han sidste år blev undersøgt af en neuropsykolog. Hele personalet og fagkyndige i øvrigt var involveret i denne undersøgelse.

På baggrund af disse oplysninger foretager jeg mig ikke videre i forhold til den pågældende beboer. Under henvisning til mine tilkendegivelser under inspektionen går jeg dog ud fra at personalet så vidt muligt og til stadighed er opmærksomme på de enkelte beboeres eventuelle behov for psykiatrisk konsultation, samt at personalet i nødvendigt omfang tager initiativ hertil.

Jeg beder om amtets bemærkninger til det rejste spørgsmål om psykiatriske tilsyn, herunder om amtet har noget indtryk af hvorvidt beboerne på amtets bosteder i tilstrækkeligt omfang får psykologisk og/eller psykiatrisk hjælp, og om amtet har foretaget eventuelle skridt med henblik på at sikre at beboerne på amtets bosteder får kvalificeret hjælp til psykiske lidelser.

4.3. Arbejde og fritid

Alle beboere modtager tilbud om beskæftigelse i et dagtilbud. En beboer har fravalgt tilbuddet.

De fleste beboere arbejder fire dage om ugen på amtets værksteder eller dagcentre. Et par af beboerne har gennemgået et kompetencegivende kursusforløb kaldet 'next job' og er herefter blevet ansat i job på særlige vilkår (fleksjob). Nogle beboere tager selv på arbejde på cykel, med bus eller tog. Andre beboere hentes af en bus (værkstedsbussen) om morgenen.

Der findes ikke egentlige aktivitets- eller beskæftigelsestilbud på Frøgård Allé.

Alle beboere har en ugentlig hjemmedag. Hjemmedagen (en hverdag) skal bruges til praktiske gøremål, herunder rengøring, tøjvask, indkøb, besøg i banken, frisørbesøg, lægebesøg, tandlægebesøg mv. Personalet hjælper i det omfang det er nødvendigt, og følger med til de forskellige individuelle gøremål, aktiviteter mv.

Beboerne laver selv maden i samarbejde med personalet. Bostedet har ikke ansat noget køkkenpersonale. Hvert hus holder ugentligt et beboermøde hvor blandt andet

ugens madplan fastlægges. Varerne leveres til bostedet. Når der mangler noget, køber ugens madansvarlige (beboer og pædagog) ind i nærområdet. Beboerne spiser sammen i husenes fælles køkkener. Der er også mulighed for at spise i lejlighederne hvis man ønsker det.

Det blev oplyst at der gøres meget ud af at tale om kost og motion. Under inspektionen spiste mine medarbejdere og jeg fælles frokost med de hjemmевærende beboere. Det var et sundt og varieret måltid. Efter det oplyste er beboerne også tilfredse med maden på bostedet.

I fritiden og weekenderne arrangeres ture ud af huset til skoven, biografen eller eventuelt på restaurant. På bostedet øver et gymnastikhold – med mange af beboerne som deltagere – en gang om ugen, og en gang om måneden afholdes der caféaften. Bostedet har eget beboerband (De vilde frøer).

Derudover har bostedet sammen med seks andre bosteder i regionen etableret et regionalt kultursamarbejde. Hvert bosted betaler en medarbejder for at indgå i dette samarbejde otte timer om ugen. Jeg modtog under inspektionen et eksemplar af KulturAvisen med nyheder fra sydvest-regionen. Avisen indeholder blandt andet opslag om arrangementer i juni, juli, august og september, herunder bal, sansefestival og runde fødselsdage. Formålet med samarbejdet er blandt andet at skabe relationer på tværs af bostederne, herunder mulighed for etablering af kæresteforhold mv.

Bostedet arrangerer ferier hvert år. Der afholdes årligt en feriemesse hvor beboerne har mulighed for at vælge to mulige feriemål. Beboerne får opfyldt et af deres ferieønsker. Beboerne betaler efter fastsatte regler herom for egen og ledsagerens ferie. I sommer gik ferieturene til Mallorca, Paris og Holland. Det pædagogiske personale deltager som ledsagere på tværs af husene. Bostedet gør brug af vikarer til de beboere der bliver hjemme. Forstanderen og stedfortræderen tager ikke med på ferierne. Bostedet be-

stræber sig på at alle ferierne skal ligge i samme tidsrum, men det er ikke muligt. Ferieordningen og de deraf følgende personalemæssige konsekvenser volder efter det oplyste ikke problemer.

4.4. Beboernes økonomiske forhold

Bortset fra en beboer som er formuende, modtager alle beboerne social pension. 22 modtager højeste førtidspension, og én modtager mellemste førtidspension.

Derudover har beboerne indtægter fra deres job i amtets værksteder og dagcentre. Som ovenfor nævnt (pkt. 4.3) er to beboere ansat i fleksjob og tjener dér omkring 2.000 kr. om måneden.

Beboerne betaler selv for husleje, service, el, varme og kost.

Det blev oplyst at beboerne principielt har mulighed for helt at vælge kosten på bostedet fra. Det sker dog ikke i praksis fordi beboerne på grund af deres nedsatte funktions-evne ikke har mulighed for selv at lave deres mad.

Bostedet har imidlertid en ordning hvor efter beboerne har mulighed for senest dagen før at vælge enkelte måltider fra. Beboerne får så efterfølgende udbetalt de sparede kostpenge. Enkelte beboere (de mest velfungerende) har valgt den daglige madpakke fra og køber i stedet frokost i kantinen på deres arbejde. Denne ordning giver nogle administrative besværligheder, men har på den anden side for nogle beboeres vedkommende en pædagogisk sidegevinst. Dette gælder de beboere der forstår ordningen, dvs. sammenhængen mellem fravalg og økonomi.

Som jeg tilkendegav under inspektionen, er denne liberale ordning efter min opfattelse et gode i det omfang de administrative besværligheder, herunder tiden der bruges herpå, står mål med de fordele beboerne drager af ordningen.

For hver beboer udarbejdes der et månedligt budget. Hver måned modtager beboerne fra amtet en udskrift der viser den månedlige beboerbetaling. Jeg modtog under inspektionen anonymiserede kopier af henholdsvis et budgetske ma og en beboerbetalingsudskrift.

Af det skema som jeg modtog, fremgår det at den pågældende modtager pension på 11.360 kr. om måneden. Heraf går 4.012 kr. til obligatoriske ydelser (boligbetaling, servicebetaling, el og varme). Ikke-obligatoriske ydelser er 2.000 kr. til kost og ca. 240 kr. til vaskemidler og rengøringsartikler. Den pågældende har herefter ca. 5.000 kr. til øvrige fornødenheder.

Bostedet laver i samarbejde med beboerne et udførligt budget for hvad de resterende penge skal bruges til. Dette sker med henblik på at sikre at pengene slår til. Personalet forsøger i samarbejde med beboerne efter bedste evne at efterkomme beboernes behov inden for den enkelte beboers økonomiske rammer, og der er mulighed for at fravige budgettet hvis den enkelte beboer ønsker det.

I det budgetske ma jeg modtog kopi af, er der sat penge af til ferieopsparing, forsikring, frisør, tandlæge, transport, lommepenge mv.

Det blev oplyst at enkelte beboere sparer penge op, mens andre bruger hvad de har. Ingen har opsparet formuer på over 50.000 kr.

Bostedet har ikke problemer med pårørende eller værgere der ønsker at beboerne bruger deres indtægter på en anden måde end beboerne selv.

To beboere er under værgemaal.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt bostedets revisor også undersøger administrationen af beboernes økonomi, f.eks. når der foretages kasseeftersyn på bostedet.

Jeg anmoder om at få oplyst hvorvidt amtet har fastsat retningslinjer for perso-

nalets administration af beboernes økonomi for at sikre beboerne mod misbrug og personalet mod mistanke herom. Såfremt dette er tilfældet, beder jeg om at modtage en kopi af disse retningslinjer.

4.5. Ledsageordning

Efter lov om social service, § 78, stk. 1, yder kommunen 15 timers ledsagelse om måneden til personer under 67 år der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Efter lov om social service, § 81, er det amtet der yder sådan hjælp til personer der har ophold i boformer efter lovens §§ 92-94 eller i boliger efter § 115, stk. 4, jf. § 105, stk. 2, i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. såfremt boligen er oprettet af eller efter aftale med amtet. Ledsageordningen gælder for personer mellem 18 og 67 år, og der er mulighed for at opspare timer inden for en periode på seks måneder. Timer der er opsparet, men ikke forbrugt, bortfalder efter seks måneder.

Det blev oplyst at 13 af bostedets beboere i år har gjort og gør brug af denne ordning. Sidste år gjorde kun 3 beboere brug af ledsageordningen. Bostedet arrangerer på møder ledsagelse efter behov.

Det blev oplyst at bostedet indtil videre har brugt en af de faste tilkaldevikarer, som altså er tilknyttet bostedet og beboerne, til ledsagelse. Det blev oplyst at bostedet både etisk og praktisk anså det for mere hensigtsmæssigt at gøre brug af en ledsager der ikke ud over ledsagerjobbet er knyttet til bostedet. Bostedet overvejede derfor og på grund af den øgede brug af ordningen at ansætte en egentlig ledsager.

Som det er anført ovenfor, fremgår det af § 81 i lov om social service at det er amtskommunen der yder ledsagelsen til blandt andre personer der har ophold i botilbud oprettet i henhold til servicelovens § 92. Der fremgår nærmere om ordningen af bekendtgørelse nr. 471 af 17. juni 2002 om betingelser for ledsageordning efter serviceloven og vej-

ledning nr. 58 af 10. marts 1998 om sociale tilbud til voksne med handicap.

Af punkt 102 i den nævnte vejledning fremgår det at ledsagelse ydes som en naturlydelse af kommunalt/amtskommunalt ansatte ledsagere, og at der ikke er hjemmel til at udbetale et kontant beløb til en ledsager som den pågældende selv ansætter.

Videre fremgår det af vejledningen at det er kommunen/amtskommunen der administrerer og tilrettelægger ordningen, herunder de enkelte aftaler om ledsagelse.

Om valg af ledsagelse til den enkelte bruger fremgår det af vejledningens punkt 107 at der skal tilstræbes et interessefællesskab og så vidt muligt den samme ledsager til den enkelte bruger.

Jeg beder bostedet om at orientere mig om resultatet af overvejelserne med hensyn til ansættelse af en ledsager. Jeg beder i den forbindelse bostedet om at komme ind på beboernes (eventuelle) muligheder for selv at vælge ledsager.

Jeg beder amtet udtale sig om hvorvidt det er i overensstemmelse med de ovennævnte bestemmelser – der, som jeg forstår dem, indeholder en central ordning vedrørende ledsagelse – at bostedet selv ansætter en fast egentlig ledsager.

4.6. Hjælpemidler

Det blev oplyst at bostedets pedel står for vedligeholdelse og servicering af beboernes kørestole, rollatorer og eventuelle andre hjælpemidler. Bostedet oplyste videre at vedligeholdelsesstandarder er som den skal være.

4.7. Rygepolitik

På de enkelte huses fællesarealer gjaldt på tidspunktet for inspektionen forskellige regler.

Angående personalets rygning er der indført en ny politik der træder i kraft fra 2004, og som går ud på at medarbejderne kun må ryge i deres fælles personalerum, på uden-

dørs arealer og til fester og andre sammenkomster i huset.

Angående beboerne blev det oplyst at der på næstkommende beboermøde skulle foregå nærmere drøftelser med henblik på at få fastlagt en egentlig rygepolitik.

Det ligger fast at der skal være adgang til rygning på fællesarealer. Dette skyldes blandt andet at nogle beboere af sikkerhedsmæssige årsager kun må ryge under opsyn og således ikke kan henvises til deres egne lejligheder. En mulig løsning er at husenes dagligstuer og køkkener skiftevis holdes røgfrie. Bostedet oplyste at det ved fastlæggelsen af politikken må holdes for øje at der er tale om beboernes hjem, dvs. både rygernes og ikkerygernes hjem.

Det blev oplyst at personalet rationerer en af beboernes cigaretforbrug. Det skyldes at der efter bostedets vurdering ellers ville gå inflation i den pågældendes cigaretforbrug (alle cigaretterne ville blive røget i løbet af kort tid). Beboeren accepterer dette stiltiende. Hvis beboeren protesterede, ville personalet lade vedkommende selv administrere sit cigaretforbrug. Det har personalet gjort med hensyn til en anden beboer der ikke vil finde sig i rationering.

Som oplyst under inspektionen har jeg ikke bemærkninger til at personalet – uanset manglende udtrykkelig hjemmel hertil – administrerer som beskrevet i den givne situation.

Jeg beder bostedet om at orientere mig om udfaldet af drøftelserne på det nævnte beboerrådsmøde.

Jeg er opmærksom på at det forhold at bostedet er beboernes hjem – og samtidig de ansattes arbejdsplads – og at det således er beboernes beslutning om der må ryges eller ej, kan give nogle problemer i forholdet mellem lov om social service og lov om røgfri miljøer i offentlige lokaler mv. (lov nr. 436 af 14. juni 1995).

4.8. Alkohol mv.

Beboerne køber og nyder alkohol i det omfang de ønsker det. Blandt andet til fødselsdage, fester, nytår og jul nydes alkohol.

Kun i ét hus har der på et tidspunkt været problemer med alkohol, og derfor indførte man i det pågældende hus en alkoholpolitik.

En enkelt beboer er på frivillig antabus.

Jeg foretager mig ikke noget vedrørende dette spørgsmål.

4.9. Vold og beboernes seksuelle adfærd

Bostedet oplever meget sjældent tilfælde af vold beboerne imellem, og i givet fald er der ikke tale om voldsomme episoder.

Vold mod personalet er også yderst sjældent forekommende.

Forespurgt oplyste bostedet at bostedet ikke har udarbejdet retningslinjer/nedskrevet politik for hvordan der skal handles i tilfælde af voldsepisoder. Både amtets og bostedets repræsentanter oplyste dog at det er klart at voldelige handlinger skal anmeldes til politiet.

Amtet har udarbejdet et notat af 19. juni 2003 om anmeldelse af strafbare handlinger som jeg modtog en kopi af. Notatet indeholder beskrivelser af flere forskellige situationer og af hvorledes personalet skal forholde sig i sådanne situationer. Af notatet fremgår følgende:

Hvornår skal der ske politianmeldelse.

...

Politianmeldelse skal som udgangspunkt ske så hurtigt som overhovedet muligt af hensyn til bevisbeskyttelse. Det gælder selvfølgelig i tilfælde af indbrud, vold eller seksuelle overgreb.

...

Hvem foretager politianmeldelsen.

...

Er den forurettede en medarbejder, der fx vil anmelde vold eller anden krænkelse fra en bruger, bør en politianmeldelse så vidt muligt først drøftes med den på stedet ansvarlige ledelse.

Hvor forholdet er helt klart og hvor det af hensyn til bevisbeskyttelse – fx i forbindelse med en aktuel seksuel krænkelse – foretages politianmeldelsen af den ansvarlige leder eller den, der på tidspunktet for det påsigtede forhold er ansvarlig. Det samme gælder, hvis der er tale om at skulle afværge, at den strafbare handling fortsætter eller umiddelbart gentager sig

...'

På baggrund af bostedets og amtets repræsentanternes oplysninger under inspektionen går jeg ud fra at det står klart for bostedets personale at personalet ikke skal tøve med at tilkalde hjælp fra politiet hvis det måtte skønnes nødvendigt i en konkret, akut situation. Dette kunne efter min opfattelse fremgå mere udtrykkeligt af amtets notat. Jeg anmoder om amtets eventuelle kommentarer hertil.

Jeg går ud fra at det pågældende notat er sendt ud til den kreds (botilbud og institutioner under psykiatri- og socialforvaltningen) det retter sig til.

Det blev under inspektionen oplyst at det ikke giver problemer at der både bor mænd og kvinder i bostedet. Flere beboere har kæresten der bor i andre af amtets botilbud. I bostedet bor et ægtepar der har fået sammenlagt to lejligheder.

Som nævnt ovenfor er regionens tværgående kultursamarbejde etableret blandt andet med henblik på at give beboerne mulighed for at finde kæresten og venner fra andre botilbud.

Det fremgår af virksomhedsplanen for 2002 at nogle af medarbejderne har deltaget i kurser vedrørende seksualitet.

Til orientering kan jeg oplyse at det i rapport af 27. november 1998 vedrørende Folketingets Ombudsmands inspektion af institutionen Kofoedsminde den 17. februar 1998 er udtalt at personalet har pligt til at sikre at (svage) beboere ikke bliver udsat

for seksuelle forhold som de ikke selv ønsker.

Jeg har ikke grundlag for at betvivle at ingen af Frøgård Allés beboere bliver presset til seksuelle forhold som de ikke selv ønsker. Jeg betvivler endvidere ikke at personalet er opmærksomme herpå, og at de er instrueret i hvorledes de skal agere i situationer hvor det måtte konstateres, eller i situationer hvor der er mistanke om, at forholdet ikke bygger på en sådan frivillighed.

4.10. Beboerråd

Det blev oplyst at bostedet i begyndelsen af året indførte et beboerråd. I rådet sidder en beboerrepræsentant fra hvert af de tre huse og forstanderens stedfortræder. Beboerrådet skal årligt mødes otte gange. Indtil inspektionsdagen havde beboerrådet holdt to møder. På husenes ugentlige beboermøder besluttes det hvilke emner der eventuelt skal tages op på kommende beboerrådsmøder.

Bostedets foreløbige erfaringer med beboerrådet er gode. Beboerrådet har blandt andet oplyst at beboerne mangler et gelænder på en trappe fra bostedets udendørsarealer til vejen udenfor. Der er udarbejdet en ansøgning til kommunen om et sådant gelænder.

Jeg beder bostedet oplyse om der foreligger noget skriftligt materiale om beboerrådet. I givet fald beder jeg om en kopi heraf. Hvis der skrives referat af møderne, beder jeg om at modtage kopi af referatet vedrørende det senest afholdte møde.

Det blev desuden oplyst at bostedet i overensstemmelse med de herom gældende regler har en bruger- og pårørendebestyrelse der mødes fire gange om året. Bostedet synes at bestyrelsen er aktiv, og har indtryk af at den fungerer godt. Det er hensigten at et af beboerrådsmedlemmerne skal deltage i dele af bestyrelsesmøderne.

Referaterne fra bestyrelsesmøderne sen-

des ud til samtlige pårørende og til forvaltningen. Som det fremgår under pkt. 9.2, har amtet i forbindelse med det seneste generelle tilsynsbesøg gjort nogle bemærkninger vedrørende indholdet af disse referater.

Jeg modtog efter inspektionen en kopi af regler for bruger- og pårørendebestyrelser på institutioner for personer med varig og betydelig nedsat psykisk funktionsevne under Københavns Amts social- og sundhedsforvaltning. Reglerne er godkendt af Københavns Amtsråd den 15. oktober 1999.

4.11. Handleplaner

Som nævnt i indledningen modtog jeg under inspektionen kopi af udarbejdede handleplaner (jf. lov om social service, § 111) for to beboere på Frøgård Allé.

Det fremgår af lov om social service, § 111, stk. 2, at der for blandt andre den her omhandlede persongruppe skal gives tilbud om udarbejdelse af en handleplan. Bestemmelserns stk. 3 fastslår følgende om planens indhold og udarbejdelse:

'Stk. 3. Handleplanen angiver formålet med indsatsen. Handleplanen angiver endvidere, hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet, den forventede varighed af indsatsen samt andre særlige forhold om boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v. Handleplanen bør udarbejdes ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.'

Begge de modtagne handleplaner har været drøftet på handleplansmøder – i begge tilfælde med deltagelse af den pågældende beboer.

Jeg har gennemgået begge handleplaner.

Handleplanerne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5. Lukkede døre

Det blev under inspektionen oplyst at alle yderdøre til bostedet som fast udgangs-

punkt er åbne i dagtimerne. I aftentimerne låses dørene.

Beboerne har nøgler til egne lejligheder. Disse nøgler virker også til yderdørene. Beboerne opfordres til at låse døren til deres lejligheder når de ikke er hjemme. Dette for at forhindre problemer beboerne imellem hvis én beboer har lånt noget fra en anden mens den pågældende var hjemmefra.

Frøgård Allé havde på tidspunktet for inspektionen ikke beboere der målrettet ønskede at stikke af fra bostedet.

Serviceovens kapitel 21 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten giver en udtømmende opregning af hvilke tvangsmæssige foranstaltninger der lovligt kan iværksættes på det sociale område. Bestemmelsen i § 109, stk. 1, lyder:

‘§ 109. Formålet med bestemmelserne i dette afsnit er at begrænse magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige. Disse indgreb må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.’

Bestemmelserne i §§ 109a, 109b og 109c indeholder regler om fastholdelse og tilbageholdelse i boligen mv. Bestemmelserne lyder:

‘§ 109a. Kommunen eller amtskommunen kan træffe afgørelse om at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer for en person i en afgrænset periode, når

- 1) der er risiko for, at personen ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet for at afværge denne risiko.

Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen kan træffe afgørelse om at anvende særlige døråbnere ved yderdøre for en eller flere personer i en afgrænset periode, når

- 1) der er nærliggende risiko for, at en eller flere personer ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og

2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet for at afværge denne risiko og

3) lovens øvrige muligheder forgæves har været anvendt.

Stk. 3. Hvis foranstaltninger efter stk. 2 iværksættes, skal der af hensyn til beboernes frie færden opsættes en døralarm, som sikrer, at beboere, der ikke selv kan betjene den særlige døråbner, får den nødvendige hjælp hertil. Beboere, der er omfattet af foranstaltningen efter stk. 2, vil således alene kunne tilbageholdes, hvis bestemmelsen i § 109c samtidig hermed finder anvendelse.

§ 109b. Kommunen eller amtskommunen 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 forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

...

Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen kan undtagelsesvis for en afgrænset periode træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person, hvis dette må anses for en absolut nødvendighed for at udøve omsorgspligten i personlige hygiejnesituationer. Det skal samtidig gennem den faglige handlingsplan, jf. § 109 l, stk. 2, søges sikret, at magtanvendelse i personlige hygiejnesituationer i fremtiden kan undgås.

§ 109c. Under samme betingelser som i § 109 a kan kommunen eller amtskommunen træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person for at forhindre denne i at forlade boligen eller for at føre denne tilbage til boligen.

Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen træffer afgørelse om, for hvilken periode tilbageholdelse i boligen kan anvendes, og vurderer løbende, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.’

Kommunens eller amtets beslutninger efter bestemmelserne i § 109a og c skal efter § 109f forelægges det sociale nævn til god-

kendelse såfremt de træffes mod den pågældendes vilje.

Der er således ikke i lov om social service hjemmel til at holde alle døre aflåste på et bosted som Frøgård Allé – ud over hvad der er sædvanligt i almindelig beboelse, dvs. låsning af døre indefra om natten (eventuelt om dagen) for at forhindre tyveri eller besøg af uvedkommende. Det afgørende er at beboerne kan forlade bostedet hvis de ønsker det.

Jeg lægger – efter det oplyste – til grund at yderdørene på Frøgård Allé altid er ulåste, og foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

6. Magtanvendelse

Min gennemgang nedenfor vedrører de magtanvendelser der – som anført indledningsvis – fandt sted i januar og februar 2003, henholdsvis den 11. januar 2003 og den 8. februar 2003. Begge magtanvendelser bestod i fastholdelse af personerne.

For personer over 18 år med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne gælder reglerne i lov om social service, kapitel 21, om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. I medfør af § 109m i lov om social service har socialministeren udstedt bekendtgørelse nr. 870 af 30. november 1999 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service som ændret ved bekendtgørelse nr. 269 af 13. april 2000. Det overordnede formål med bestemmelserne er at begrænse magtanvendelsen mest muligt (jf. Socialministeriets vejledning nr. 201 af 16. december 1999 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, servicelovens § 67a og kapitel 21 – herunder pædagogiske principper).

Magtanvendelse i form af fastholdelse og føren er – ud over formålsbestemmelsen i § 109 – omfattet af bestemmelsen i § 109 b i lov om social service. Bestemmelsen – der også er citeret ovenfor – lyder sådan:

‘§ 109b. Kommunen eller amtskommunen 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 forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

...

Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen kan undtagelsesvis for en afgrænset periode træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person, hvis dette må anses for en absolut nødvendighed for at udøve omsorgspligten i personlige hygiejnesituationer. Det skal samtidig gennem den faglige handlingsplan, jf. § 109 l, stk. 2, søges sikret, at magtanvendelse i personlige hygiejnesituationer i fremtiden kan undgås.’

Ifølge Socialministeriets vejledning giver bestemmelsen 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 konflikt-situationer er risiko for at den pågældende skader andre. Et lovligt indgreb i form af fastholdelse omfatter ifølge vejledningen (pkt. 8.1) aldrig vold såsom foregreb, 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 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 sig 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.

Jeg har ikke mulighed for at vurdere om magtanvendelsen i de to tilfælde var berettiget – jeg har dog ikke grund til at antage at dette ikke var tilfældet.

Enhver form for magtanvendelse skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen eller amtsrådet i henhold til § 109l, stk. 1, i lov om social service.

Bestemmelsen i § 109l, stk. 1, er sålydende:

‘§ 109l. Optagelse i særlige botilbud efter § 109 e og enhver form for magtanvendelse, herunder magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 109 a-d, skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen eller amtsrådet.’

Bestemmelsen indebærer at hver gang der iværksættes indgreb i den personlige frihed, skal indgrebet registreres og indberettes til kommunen eller amtskommunen.

Ifølge magtanvendelsesbekendtgørelsens § 6 og Socialministeriets vejledning (pkt. 17.1) skal indberetninger efter servicelovens § 109l ske på de af Socialministeriet udarbejdede skemaer som kan rekvireres hos ministeriet.

Til orientering kan jeg oplyse at jeg i sagen vedrørende min inspektion af bostedet Munkehatten i Fyns Amt behandler et spørgsmål om udformningen af Socialministeriets skemaer til indberetning efter servicelovens § 109l, idet både Munkehatten og Fyns Amt under inspektionen gav udtryk for at skemaerne var mangelfulde og kunne trænge til en revidering.

Vedrørende begge magtanvendelser modtog jeg kopi af udfyldte indberetnings-skemaer (Socialministeriets skema nr. 2). Begge skemaer er ledsaget af et brev der in-

deholder bostedets bemærkninger til magtanvendelserne, og som er underskrevet af bostedets forstander.

Det ene skema vedrører magtanvendelsen den 11. januar 2003 (nr. 1), det andet magtanvendelsen den 8. februar 2003 (nr. 2). De nævnte ledsagende breve fra bostedets forstander er dateret henholdsvis 13. januar 2003 og 11. februar 2003.

Af skema nr. 1 fremgår det at det var nødvendigt at fastholde den pågældende på grund af kramper. Videre fremgår det at den pågældende blev holdt fast bagfra omkring mave og arme, mens benene blev holdt ned mod sengen.

Af skema nr. 2 fremgår det at den pågældende slog om sig med flasker og ramte sine omgivelser samt forsøgte at ramme sig selv. Videre fremgår det at den pågældendes arme blev fastholdt.

For så vidt angår skema nr. 2 er karakteren af fastholdelsen beskrevet under rubrikken ‘Hvorfor var det nødvendigt at gribe ind’, og ikke under dertil egnede rubrik ‘Hvad [bestod indgrebet i; min bemærkning]’.

I begge skemaer er rubrikken til angivelse af den pågældendes eller eventuelle pårørendes bemærkninger tom.

I rubrikken til angivelse af myndighedens bemærkninger er i begge tilfælde henvist til det ovenfor omtalte ledsagende brev underskrevet af forstanderen.

Vedrørende magtanvendelse nr. 1 fremgår det af dette brev at den pågældende ikke har nogen erindring om det passerede hvorfor rubrikken ikke kan udfyldes. Videre fremgår det at forstanderen ikke er i tvivl om at der er blevet handlet forsvarligt.

Vedrørende magtanvendelse nr. 2 fremgår det af det ledsagende brev at den pågældende har fortalt forstanderen om episoden, og at det ‘er svært at få ‘hoved og hale’ på hendes forklaringer, der mest består af undskyldninger’. Videre fremgår det at forstanderen mener at det er klart at der er handlet korrekt og i nødværge.

Jeg henleder bostedets og amtets opmærksomhed på at indberetningsskemaet skal udfyldes korrekt og fyldestgørende i alle tilfælde.

Under henvisning til at der vedrørende begge magtanvendelser foreligger de oplysninger som skemaet 'spørger til', foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

I tilfælde nr. 1 er varigheden af indgrebet ca. en time. I tilfælde nr. 2 er varigheden ca. 5 minutter.

Ligesom jeg ikke har mulighed for at vurdere om magtanvendelsen i de to tilfælde var berettiget, har jeg ikke mulighed for at vurdere om varigheden af indgrebene var berettiget. Jeg har dog ikke grund til at antage at dette ikke skulle være tilfældet.

I begge tilfælde har jeg modtaget kopi af amtets tilbagemelding på indberetningerne. Om tilfælde nr. 1 har amtet anført følgende:

'Ud fra beskrivelsen har der i den pågældende situation ikke været anvendt indgreb, der har været mere vidtgående end strengt påkrævet, og indgrebet har været nødvendigt i forbindelse med beboerens psykomotoriske anfald.'

Om tilfælde nr. 2 har amtet anført følgende:

'Ud fra beskrivelsen betragtes indgrebet som nødværge og der har i den pågældende situation ikke været anvendt indgreb, der har været mere vidtgående end påkrævet.'

(Jeg bemærker at forstanderen som ovenfor refereret også har anført at hun mener det er klart at der i dette tilfælde er handlet korrekt og i nødværge).

Jeg beder amtet oplyse om det sidst citerede skal forstås således at amtet er af den opfattelse at indgrebet i dette tilfælde (nr. 2) er sket med hjemmel i nødret og ikke med hjemmel i lov om social service, § 109b.

I den forbindelse bemærkes at jeg er opmærksom på at der ikke i registreringsskemaet er rubrikker til angivelse af med hvilken hjemmel det konkret registrerede indgreb er foretaget. Skemaet (nr. 2) skal ifølge vejledningen benyttes til indberetning af lovligt iværksat fastholdelse efter § 109b, indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret, akut iværksatte indgreb, jf. § 109f, stk. 4, samt al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige (jf. også skemaets overskrift). Det er således et skema der skal dække et bredt område.

Af indberetningsskemaet vedrørende magtanvendelse nr. 1 fremgår det at den pågældende i forbindelse med magtanvendelsen fik henholdsvis 10 mg frisum, 12,5 mg buro-nil og 10 mg stesolid. Af forstanderens brev fremgår det at den pågældende er patient på Filadelfia, og at bostedet anser den pågældendes medicinering for optimal.

Jeg beder bostedet og amtet om en udtalelse om hvorvidt reglerne i amtets cirkulæreskrivelse af 9. september 2002 blev overholdt i den konkrete situation. Jeg henviser navnlig til det i cirkulæret fastsatte vedrørende ordination af medicin og den faglige kompetence.

I henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10, stk. 1, skal registreringer efter §§ 6-9 foretages af den person der har iværksat indgrebet eller foranstaltningen, eller af den person der har instruktionsbeføjelsen over for den ansatte der har iværksat indgrebet eller foranstaltningen.

Det fremgår ikke af skemaerne hvem der har foretaget indgrebene, eller hvem der eventuelt i øvrigt har været til stede under eller deltog i indgrebene. Skema nr. 1 er underskrevet af en medarbejder, og skema nr. 2 er underskrevet af to medarbejdere. Begge skemaer er underskrevet af forstanderen.

Jeg må gå ud fra at den person der har underskrevet indberetningsskema nr. 1, foretog indgrebet. Jeg beder bostedet oplyse om vedkommende fik hjælp fra øvrige medarbejdere, og i givet fald hvem.

Vedrørende indberetningsskema nr. 2 beder jeg bostedet oplyse dels hvem af de to underskrivere der foretog indgrebet, og dels hvad den anden underskrivers rolle var.

Efter magtanvendelsesbekendtgørelsens § 8 skal registrering af foranstaltninger efter servicelovens §§ 109a-d foretages straks og senest dagen efter at indgrebet har fundet sted. Ifølge bestemmelsens stk. 2 skal de registrerede foranstaltninger indberettes til kommunalbestyrelse eller amtsråd månedligt (på Socialministeriets skema).

Skema nr. 1 er dateret den 15. januar 2003. Indgrebet fandt sted den 11. januar 2003. Skemaet er altså udfyldt fire dage efter indgrebet fandt sted. Forstanderens bemærkninger til skemaet er dateret den 13. januar 2003 og således – hvis man ser på datoerne – afgivet før skemaet blev udfyldt.

Jeg beder bostedet oplyse hvordan det kan være at forstanderens bemærkninger til skemaet tilsyneladende er afgivet inden skemaet blev udfyldt.

Skemaet er ikke – som bestemmelsen i magtanvendelsesbekendtgørelsens § 8 foreskriver – udfyldt senest dagen efter at indgrebet fandt sted.

Skema nr. 2 er ikke dateret, og det er således ikke muligt at konstatere hvornår det blev udfyldt. Indgrebet fandt sted den 8. februar 2003. Forstanderens bemærkninger er dateret den 11. februar 2003.

Det er en fejl at skema nr. 2 ikke er dateret.

Det er på grund af den manglende datering ikke muligt at konstatere om bostedet har handlet i overensstemmelse med

det tidsmæssige krav i magtanvendelsesbekendtgørelsens § 8.

Skema nr. 1 vedrørende magtanvendelsen den 11. januar 2003 er modtaget i amtets psykiatri- og socialforvaltning den 17. januar 2003. Skema nr. 2 vedrørende magtanvendelsen den 8. februar 2003 er modtaget i amtets psykiatri- og socialforvaltning den 13. februar 2003.

Begge magtanvendelser er således indberettet til amtet senest en måned efter de fandt sted.

7. Personaleforhold mv.

Jeg bliver ofte under inspektioner af denne karakter mødt med bekymring for personaletnormeringerne fra beboeres og/eller beboerrepræsentanternes side. Der udtrykkes forståelse for at de ansatte gør hvad de kan, og at de ansatte ikke kan være mere end ét sted ad gangen. Spørgsmålet om normeringerne influerer i høj grad på hverdagen – særligt hvis der er tale om nedskæringer. Problemer opleves særligt når der er sygdom blandt personalet hvor der også skal bruges tid på at skaffe en vikar.

7.1. Sammensætningen af ansatte

Som tidligere nævnt har bostedet 31 fastansatte medarbejdere. Heraf er 25 af medarbejderne henholdsvis pædagoger og medhjælpere.

Derudover er der ansat to pædagogstuderende, en administrativ medarbejder, en pedel, en forstander og en stedfortræder for forstanderen. Bostedet bruger et udefrakommende rengøringsfirma.

Forud for inspektionen oplyste bostedet i brev af 11. september 2003 at fordelingen af stillingerne mellem pædagoger og medhjælpere er således: 17,1 stilling er besat af pædagoger, 1,8 stilling er besat af (uuddannede) medhjælpere, og 1,7 stilling er besat af medhjælpere til fast planlagt afløsning. Derud-

over er bostedets to vågne nattevagter medhjælper.

Det blev oplyst at Frøgård Allé har lønsumsstyring. Det vil sige at forstanderen inden for budgettet bestemmer hvilken personalesammensætning bostedet skal have, herunder hvilken uddannelsesmæssig baggrund nyansatte skal have, f.eks. pædagog, social- og sundhedsassistent eller omsorgsassistent. Forstanderen skal løse sin opgave forsvarligt og hensigtsmæssigt og er naturligvis undergivet amtets kontrol.

Det blev oplyst at bostedet har en usædvanlig stabil personalegruppe, og at rekruttering af nye og kvalificerede medarbejdere ikke har været noget problem.

Det faste personale – bortset fra ledelsen, den administrative medarbejder og pedellen, de to vågne nattevagter og de faste afløserer – er fast tilknyttet et af de tre huse. Af virksomhedsplanen fremgår det at personalet i de tre huse arbejder i team uden afdelingsledelse. Ledelsesteamet består af forstanderen og hendes stedfortræder.

De nævnte personaleteam er kontakteam for husets beboere. Beboerne har således ikke en fast kontaktperson, men derimod et kontakteam på 2-4 personer.

Jeg beder bostedet oplyse om det er bostedets erfaring at det for de enkelte beboere er tilfredsstillende med et sådant team af kontaktpersoner i stedet for én kontaktperson.

7.2. Sygdom og vikarer

Under inspektionen blev det oplyst at bostedet ikke har megen sygdom blandt personalet. Sygefraværsp procenten er lav – den er opgjort til 3 pct. Amtets generelle fraværsp procent er 4,9 pct., ifølge amtets personalepolitiske regnskab for 2002.

Som bilag til virksomhedsplanen fra november 2002 er der vedlagt 'sygefraværspolitik på Frøgård Allé'. Der er heri fastsat retningslinjer for hvorledes personale og ledelse forholder sig i forbindelse med sygefra-

vær. Det fremgår heraf blandt andet at ledelsen afholder sundhedssamtaler hvis en kollega har mere end 3 sygeperioder (uanset længde) eller mere end 12 sygedage på 12 måneder, hvis sygefraværet følger bestemte mønstre, eller hvis ledelsen i øvrigt af anden grund er foruroliget over sygefraværet.

Bostedet har et fast vikarkorps på ca. 15 personer, men bostedet har ofte svært ved at skaffe vikarer. Problemerne skyldes efter det oplyste hovedsagelig et EU-direktiv der bestemmer at vikarer der arbejder mere end otte timer om ugen, skal fastansættes. Dertil kommer at mange af vikarerne bedst kan arbejde i weekenderne og om aftenen. Bostedet har dog nogle vikarer der er studerende (på Roskilde Universitetscenter (RUC)) og dermed mere fleksible. Bostedet har desuden vikarer fra de socialpædagogiske seminarer.

Bostedet bruger en del tid på at ringe til korpset for at skaffe vikarer når der er sygdom blandt det faste personale.

Jeg beder endvidere bostedet oplyse om det f.eks. på grund af sygdom hænder at der kun er én ansat på arbejde i en boenhed, og om bostedet eventuelt har indført en procedure med henblik på at undgå en sådan situation. Jeg sigter særligt til proceduren ved vikartilkaldelse.

Jeg anmoder desuden om (yderligere) oplysninger om hvorledes vikarkorpset er organiseret, herunder hvilket kendskab de enkelte tilkaldevikarer har til bostedet.

8. Budgettet

Af amtets drifts- og udviklingsaftale 2003 for Frøgård Allé fremgår det at bostedets budget i alt udgør 11.662.000 kr. Heraf udgør lønsummen 9.931.000 kr. og den øvrige drift 1.731.000 kr.

På forespørgsel under inspektionen oplyste amtet at amtet – også i forbindelse med tilsynsforpligtelsen, jf. straks nedenfor – er opmærksom på hvorledes personalesam-

mensætningen mv. er. Jeg foretager mig ikke noget vedrørende dette spørgsmål.

9. Amtets tilsynsordning

9.1. Generelt

Amtsrådet har pligt til at føre tilsyn med hvordan de amtskommunale opgaver løses. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbudene og den måde opgaverne udføres på. Dette fremgår af bestemmelsen i § 39 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 697 af 5. august 2003).

Socialministeriets vejledning nr. 90 af 7. juni 2000 om lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, kapitel 11 (pkt. 177-190), indeholder nærmere retningslinjer for hvordan tilsynsforpligtelsen skal gennemføres. Det fremgår af punkt 178 at opregningen i punkterne 179-187 af de forskellige facetter ved tilsynsvirksomheden ikke er udtømmende. Punkt 180 i denne vejledning er sålydende:

'Aktivt tilsyn

180. Det er en del af pligten til at føre tilsyn, at kommunalbestyrelsen og amtsrådet skal reagere, hvis medlemmerne får informationer om, at der er eller kan være grundlag for kritik af hjælpen.

...

Løsningen af tilsynsopgaven forudsætter, at kommunalbestyrelsen og amtsrådet – typisk gennem deres forvaltninger – er opsøgende over for eventuelle problemer. Det kan ske ved, at der fastsættes procedurer og rutiner for kommunens og amtskommunens tilsynsvirksomhed, fx beslutninger om, hvilke områder der løbende skal vurderes, hvilke der skal vurderes periodisk, principper for tilbagemeldinger til kommunalbestyrelse eller amtsråd.'

Amtsrådet skal således aktivt påse at borgerne og brugerne får den hjælp de har krav på, og at hjælpen har den kvalitet i udførelsen som myndigheden har besluttet at den skal have.

Det er op til det enkelte amt at beslutte hvorledes tilsynsforpligtelsen konkret skal udføres og planlægges.

Til brug for denne tilsynsforpligtelse har Københavns Amt i februar 2002 (rettet i juli 2002 som følge af ændringer i lov om social service) udarbejdet et notat med titlen 'Tilsyn'.

Tilsynsnotatet

Det fremgår af notatet at dets formål er at 'fastlægge en fælles tilsynspolitik i Københavns Amt for tilbud omfattet af den sociale lovgivning'. Notatet indeholder referat af det ovennævnte retsgrundlag (§ 39 i retssikkerhedsloven og kapitel 11 i den tilhørende vejledning).

Om baggrunden for notatet fremgår følgende:

'Tilsynet på det sociale område har været til drøftelse gennem flere år. Udgangspunktet for en del af drøftelserne har særligt været kommuners og amters tilsyn med private udbydere af sociale ydelser. Med servicelovens ikrafttræden den 1. juli 1998 blev tilsynet med private opholdssteder for børn og unge således overført til amterne. Ved en senere ændring af loven fik amterne ligeledes en godkendelses- og tilsynsbeføjelse vedrørende tilsvarende private opholdssteder for voksne. Senest er der i loven tilføjet særlige tilsynsregler på ældreområdet.

For kommuners og amters egne tilbud eller tilbud, der drives efter en egentlig driftsaftale mellem en privat og amt eller kommune gælder alene den ovenfor nævnte generelle tilsynsbestemmelse i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Det har betydet, at tilsynsproblematikken i de senere år er blevet særligt rettet mod disse tilbud. Der er her både i kommuner og amter meget forskelligartede traditioner for, hvorledes tilsynet udøves, fra meget formaliserede former til meget uformelle. Den stigende retsliggørelse på socialområdet (borgernes krav på større synlighed og større ad-

gang til at klage over de amtslige tilbud) betyder, at kontrolaspektet fremover må tillægges en noget større vægt, end det hidtil har været gældende i nogle amter.

Også i Amtsrådsforeningen har denne problematik været drøftet gennem længere tid. Senest har disse drøftelser resulteret i et udkast til notat af 10. december 2001 'Amternes tilsyn med egne tilbud på socialområdet – udkast til en fælles amtslig politik'. Der er heri søgt opstillet nogle fælles minimumsprincipper for et formaliseret tilsyn. De er:

- At både det personale, der udfører den del af tilsynet, der finder udtryk i særlige tilsynsbesøg, og det sociale tilbud, der modtager tilsynsbesøget, er opmærksom på 'tilsynskasketten' – altså at man nu er uden for det løbende samarbejde om andre emner.
- At tilsynet udføres med en vis grad af formaliseret systematik, der kan sikre en acceptabel grad af ensartet behandling af flere forskellige tilbud – forskelle skal kunne begrundes sagligt.
- At resultatet af tilsynet dokumenteres – skriftlighed m.v.

De nedenstående forslag til udmøntning af en fælles model for tilsyn efter Københavns Amts sociale tilbud tager sit afsæt i disse tre hovedprincipper.'

Notatet angiver retningslinjer for hvem der skal foretage formelle, generelle tilsyn af blandt andet bosteder, hvad tilsynet skal omfatte, hvordan tilsynet skal tilrettelægges, og hvordan den skriftlige afrapportering skal ske.

Om kravene til de personer der foretager generelle tilsyn, fremgår følgende af notatet: '...

Det er vigtigt, at de medarbejdere, der rent faktisk foretager et formelt tilsynsbesøg opfylder to krav:

- Den eller de medarbejdere, der påtager sig opgaven skal have den fornødne faglige viden om tilbuddets målgruppe og målsætninger og arbejdsmetoder.

- De pågældende må ikke gennem deres daglige arbejde være i en situation i forhold til tilbuddet og dets ledelse, der kan give anledning til mistanke om inhabilitet.

Inden for de ressourcemæssige muligheder i afdelingerne bør det derfor overvejes, hvorvidt andre medarbejdere end de daglige kontaktpersoner bør gennemføre tilsynsbesøget. Noget sådant bør så vidt muligt tilstræbes. Det skal dog bemærkes, at selve den omstændighed, at en medarbejder i forvaltningen har en daglig eller hyppig kontakt til et givet tilbud ikke i sig selv medfører inhabilitet.

...'

Forespurgt oplyste amtets repræsentanter under inspektionen at det ikke er den konsulent der indgår i det almindelige, daglige samarbejde, der fører formelt, generelt tilsyn efter retssikkerhedslovens § 39.

Som jeg oplyste under inspektionen, har jeg i inspektionsrapport af 11. august 2003 om inspektionen den 12. maj 2003 af bostedet Bramsnæsvig udtalt følgende:

'Som jeg gjorde opmærksom på under inspektionen, er det ikke uproblematisk at den samme konsulent (de samme to konsulenter) som indgår i det daglige samarbejde, også fører tilsyn med bostedet efter retssikkerhedslovens § 39. Denne vurdering bygger på det forhold at et løbende samarbejde – som utvivlsomt er nødvendigt og meget nyttigt – næppe kan undgå at kompromittere tilsynsmyndighedens uafhængighed. Det er væsentligt for begge parter – både bostedet og amtet – at der under et tilsynsbesøg er klare retningslinjer og klarhed over hvem der undersøger, og hvem der undersøges. Jeg er naturligvis opmærksom på at Roskilde Amt er et mindre amt, og at de ansatte på dette område derfor kender hinanden i større omfang end dette er tilfældet i større forvaltninger. Jeg er også opmærksom på at amtet under et eventuelt skærpet tilsyn (niveau 3) nedsætter en til lejligheden sam-

mensat gruppe på tværs af de tre fagområder på Social- og Sundhedsforvaltningens område.

Når den konsulent der står for den daglige kontakt også varetager tilsynet med det pågældende bosted, kommer konsulenten i et vist omfang til at undersøge sig selv. Konsulenten har løbende vejledt og bistået bostedet med forhold der indgår i tilsynet, og kan derfor vanskeligt karakteriseres som uafhængig. Konsulenten kan vanskeligt undgå at blive medansvarlig for forholdene på bostedet – i hvert fald for så vidt angår de forhold som konsulenten er blevet bedt om råd om. Gennemførelse af tilsynsbesøg på et bosted som konsulenten kender godt og dagligt har kontakt med, forudsætter efter min opfattelse klarhed over hvilken 'rolle' konsulenten har hvornår. Denne klarhed er vanskelig at opnå.

Tilsynet på voksenområdet i Roskilde Amt varetages, som det fremgår, af de to samme pædagogiske konsulenter der varetager det daglige samarbejde. Man kunne overveje at lade den konsulent der ikke har den daglige kontakt med det pågældende bosted, gennemføre tilsynsbesøget, men dette gør efter min opfattelse ikke uafhængigheden meget større idet den ene kollega så kommer til at undersøge den anden.

Efter min opfattelse kunne Roskilde Amt overveje at lade en udenforstående person (evt. fra en anden afdeling i forvaltningen) forestå tilsynsbesøgene. Jeg er opmærksom på at dette forudsætter at den pågældende har et godt kendskab til området.'

Jeg har noteret mig at Københavns Amt i tilsynsnotatet har gjort sig lignende inhabilitetsovervejelser. Jeg går på den baggrund og på baggrund af amtets oplysninger under inspektionen ud fra at amtet også fremover vil sikre sig at der (så vidt

muligt) ikke sker personsammenfald på området.

Med hensyn til tilrettelæggelsen og indholdet af tilsynsbesøgene indeholder notatet en liste med en række relevante punkter der skal forberedes af de tilsynsførende forud for tilsynsbesøget og stilles relevante spørgsmål til under besøget, herunder regler for medicingivning og -opbevaring, rygepolitik, kosttilrettelæggelse, brug af ledsageordning, økonomi, virksomhedsplan mv. Notatet indeholder videre en liste over hvad der skal vurderes under de tilsynsførendes inspektion af bostedernes fysiske forhold, herunder udnyttelse af de fysiske rammer i forhold til deres egnethed og funktionalitet, den almindelige hygiejne- og rengøringsstandard mv.

De emner der ifølge tilsynsnotatet skal gennemgås under tilsynsbesøget, svarer i vidt omfang til dem der bliver gennemgået under Folketingets Ombudsmands inspektioner af tilsvarende steder.

Om tilsynets omfang fremgår det at der er krav om 'ét årligt anmeldt 'hovedtilsyn' opfulgt af et yderligere tilsynsbesøg, der kan begrænses til særlige emner, typisk som kontrol af initiativer, der tager udgangspunkt i tidligere tilsynsbesøg'.

Jeg beder amtet udtale sig om udsigterne til at denne målsætning nås.

Om formålet med tilsynsbesøget er følgende fastslået i notatet:

'Som nævnt ovenfor under pkt. 2 er det vigtigt, at den eller de, der foretager et tilsyn er sig meget bevidste, at de netop har 'tilsynskasketten' på. Ved at forholde sig til og vurdere de enkelte elementer i tilsynet påtager forvaltningen sig på Amtsrådets vegne ved tilsynet ansvaret for, at det pågældende sociale tilbud både kvantitativt og kvalitativt lever op til de forventninger, der af Amtsrådet må stilles til det, og at de borgere, der be-

nytter tilbuddet får de ydelser, de efter lovgivningen og Amtets egne regelsæt har krav på.

Gennem en blank tilsynsrapport påtager forvaltningen sig altså et ansvar for tilbuddet, og eventuelle fejl og mangler, der ikke afdækkes gennem tilsynet, vil det efterfølgende være svært at gøre ansvar gældende over for ledelsen af tilbuddet for.

Samtidig skal det understreges, at tilsynet ikke blot er statisk, men også skal være rettet imod, at den udvikling, der gennem virksomhedsplaner eller på anden måde er aftalt med tilbuddet. På den måde skal tilsynet også ses som led i en dynamisk proces, hvor kvaliteten af tilbuddene ikke blot sikres, men også skal være under fortsat udvikling.'

Jeg er enig i det ovenfor citerede, herunder navnlig at det vil være vanskeligt at holde ledelsen af et bosted ansvarlig for forhold som amtets tilsynsførende ikke har set og/eller påtalt.

Som ovenfor nævnt angiver notatet rammer for udfærdigelsen af tilsynsrapporter og opfølgningen herpå. Det fremgår herom at der i rapporten for hvert emne skal angives følgende:

'For hvert emne skal der angives:

- Grundlag
- Vurdering
- Anbefalinger og vejledninger
- Påbud'

I notatet er der efterfølgende angivet konkrete eksempler herpå.

Det fremgår af notatet at rapporten sendes til bostedet med anmodning om modtagelsen af bostedets bemærkninger inden for en nærmere angivet tidsfrist. Der er ikke fastsat noget om at amtet skal melde tilbage på sådanne eventuelle kommentarer. Jeg henviser i den forbindelse til det nedenfor anførte om tilsynsrapporten af 8. april 2003.

Videre fremgår det (under notatets punkt 7b) at der er tale om en endelig rapport når

det enkelte bosted har fremsat eventuelle kommentarer til rapporten, og at denne endelige rapport så skal forelægges bruger- og pårørendebestyrelser, beboerråd, beboermøder mv.

Hvis en rapport indeholder kritik og/eller påbud, skal amtsdirektøren og det pågældende politiske fagudvalg orienteres herom.

Endelig fremgår det at hver fagafdeling i amtet hvert år i første kvartal udarbejder en samlet rapport over sidste års tilsynsbesøg. Disse årsrapporter skal blandt andet indeholde de påbud og anbefalinger som er givet, forvaltningens opfølgning på disse påbud og anbefalinger, og en sammenskrivning af eventuelle kommentarer til tilsynene fra brugere, bruger- og pårørendebestyrelser mv.

Selv om det ikke udtrykkeligt fremgår af notatet, går jeg ud fra at den sidstnævnte sammenskrivning også omfatter bostedernes kommentarer. Da det er en del af den faste procedure at tilsynsrapporterne sendes til det bosted der har været genstand for tilsynsbesøget, med anmodning om eventuelle kommentarer, anbefaler jeg amtet at overveje om ikke det udtrykkeligt bør fremgå af notatet at sådanne kommentarer skal indgå i sammenskrivningen i årsrapporten. Jeg beder om underretning om resultatet af amtets overvejelser.

Som tilkendegivet under inspektionen og som det fremgår nedenfor under pkt. 9.2 – gennemgangen af tilsynsrapporten af 8. april 2003 – er det min opfattelse at den foreskrevne procedure ikke i tilstrækkelig grad sikrer en systematisk, umiddelbar opfølgning på og afslutning af de spørgsmål mv. som bliver rejst i forbindelse med tilsynsbesøgene i henhold til retssikkerhedslovens § 39. Jeg henstiller at amtet ændrer proceduren med henblik på sikre en sådan opfølgning. Jeg beder om underretning om hvad amtet foretager sig i anledning af denne henstilling.

Socialministeren har med hjemmel i service-lovens § 110 a udstedt bekendtgørelse nr. 249 af 2. april 2003 om kvalitetsstandard for botilbud efter § 92 i serviceloven. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 12. april 2003, og amtsrådene skal senest den 1. oktober 2003 første gang udarbejde en kvalitetsstandard, jf. bekendtgørelsens § 5. Den af amtsrådet i henhold til bekendtgørelsens § 1, stk. 1, fastsatte kvalitetsstandard skal efter bekendtgørelsens § 1, stk. 2, indeholde information til borgerne om indhold, omfang og udførelsen af de ydelser amtskommunen tilbyder ved ophold i botilbud oprettet i henhold til servicelovens § 92, og dermed beskrive det serviceniveau som amtsrådet træffer beslutning om.

Bekendtgørelsen suppleres af vejledning nr. 31 af 30. april 2003 om udarbejdelse af kvalitetsstandard for botilbud efter § 92 i serviceloven. Det fremgår af indledningen til denne vejledning at standarderne skal medvirke til at gøre det gennemskueligt hvad borgerne kan forvente ud fra de politiske beslutninger amtsrådet har truffet, herunder sammenligning af ydelsesniveauer amtskommunerne imellem.

Det fremgår af vejledningen at fastsættelsen af den generelle kvalitetsstandard og udmøntningen heraf i de enkelte botilbud således kan ses som et redskab amtsrådet kan benytte som led i tilsynet, der gør det enklere for amtsrådet at vurdere om de enkelte tilbud lever op til det serviceniveau som amtsrådet har fastsat. Arbejdet med kvalitetsstandard kan dog ikke medføre indskrænkning eller anden begrænsning i tilsynet efter retssikkerhedslovens § 39.

Jeg beder Københavns Amt sende mig en kopi af den efter bekendtgørelsen fastsatte kvalitetsstandard.

9.2. Tilsyn foretaget den 5. februar 2003 på Frøgård Allé

Blandt det materiale jeg modtog forud for inspektionen, er – som nævnt – en tilsynsrap-

port af 8. april 2003 om et generelt tilsynsbesøg gennemført den 5. februar 2003 og kopi af bostedets brev af 14. april 2003 med kommentarer til tilsynsrapporten. Derudover modtog jeg kopi af bostedets virksomhedsplan for 2002. Af den nævnte tilsynsrapport fremgår at det seneste tilsynsbesøg var den 22. marts 2002 hvor denne virksomhedsplan blev gennemgået.

Jeg beder amtet oplyse om der i 2002 blev aflagt andre tilsynsbesøg på Frøgård Allé, og om en gennemgang af virksomhedsplanen efter amtets opfattelse kan træde i stedet for det formaliserede, generelle tilsyn der er beskrevet i tilsynsnotatet.

I tilsynsrapporten af 8. april 2003 om tilsynsbesøget den 5. februar 2003 gennemgås samtlige de punkter der som ovenfor omtalt er fastsat i amtets tilsynsnotat.

I overensstemmelse med retningslinjerne i tilsynsnotatet er der under hvert punkt givet en kortfattet beskrivelse af de faktiske forhold og en kort angivelse af eventuelle problemer (i rapporten kaldes beskrivelsen 'grundlag'). Herefter er der – som tilsynsnotatet ligeledes foreskriver – angivet en vurdering og efterfølgende eventuelle anbefalinger, vejledninger eller påbud.

I de fleste tilfælde (21 ud af 31) er det under vurderingen angivet at 'det foreliggende grundlag tages til efterretning'.

Tilsynsrapporten indeholder ingen påbud, men enkelte anbefalinger. Med hensyn til personalepolitikken anbefaler de tilsynsførende dels at fraværspolitikken (se pkt. 7.2) revideres, dels at kompetenceudviklingen fortsat har høj prioritet.

Af bostedets kommentarer af 14. april 2003 til tilsynsrapporten fremgår følgende om fraværspolitikken:

'Vi er ikke enige i vurderingen. Vores fraværspolitik angiver at vi afholder sundhedsamtaler, hvis den ansatte har mere end 3 fraværperioder (uanset om det f.eks. drejer sig om 4 enkeltsygedage) eller over 12 syge-

dage på 12 måneder. Det synes vi er rimeligt. Det vi snakkede om på vores tilsynsmøde var, at jeg fremover vil opgøre sygefraværet hyppigere (p.t. gør jeg det halvårligt).'

Under inspektionen oplyste bostedet at der var tale om et punkt som var blevet bragt op af bostedet selv idet forstanderen mente at der kunne være behov for en kvartalsvis (frem for halvårlig) fraværsopgørelse. Politikken med hensyn til sundhedssamtaler var efter det oplyste ikke blevet drøftet nærmere. Derfor var det kommet bag på bostedet at tilsynsrapporten indeholdt en vurdering og anbefaling desangående.

Som jeg tilkendegav under inspektionen, bør der ske en egentlig opfølgning på/afklaring af et sådant punkt. Jeg henstiller derfor at amtet i sådanne tilfælde melder tilbage på bostedets kommentarer og færdiggør den eventuelle efterfølgende dialog med bostedet vedrørende det rejste emne. Jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Det fremgår ikke hvad der eventuelt sker i anledning af amtets anbefaling om at kompetenceudviklingen fortsat har høj prioritet.

I tråd med ovenstående henstiller jeg at amtet følger op på denne anbefaling.

Vedrørende medicinopbevaring anbefaler de tilsynsførende at æskerne med den dose-rede medicin – der hidtil blev opbevaret i aflåste køkkenskuffer sammen med andre ting – skal opbevares aflåst for sig selv.

Som det fremgår under pkt. 4.2, blev det under inspektionen konstateret at doseringsæskerne nu opbevares for sig selv i de aflåste køkkenskuffer, og at bostedet således har fulgt amtets anbefaling.

Uanset at det under inspektionen blev konstateret at bostedet efterlever den pågældende anbefaling, bør amtet efter min

opfattelse selv følge op på amtets anbefaling.

Om mødereferater fra bestyrelsesmøder – der i flere tilfælde nævner at navngivne personalemedlemmer er gået på orlov, ophørt med arbejdet mv. – skriver de tilsynsførende at bostedet 'skal være opmærksom på at der ikke må gives personoplysninger (med nævnelse af navne) om hverken personale eller brugere til bestyrelsen'.

Af bostedets kommentarer af 14. april 2003 til tilsynsrapporten fremgår følgende om mødereferaterne:

'Det er væsentligt for os, at vi kan informere de pårørende om personalesituationen. Dette kan vi ikke gøre, uden at nævne navne. Det er ligeledes vigtigt for os at de pårørende ved om der er tale om orlov eller om den pågældende forlader os for alvor.

Alle oplysninger der videregives er aftalt med de pågældende og de svarer nøje til det, de berørte selv fortæller pårørende i husene.

Hvad angår beboerne, så behandler vi ikke enkeltsager i bestyrelsen. Til gengæld synes vi det er i orden at fortælle når en beboer forlader os eller når der er foretaget nyvalg til beboerrådet.'

Under inspektionen blev det oplyst at de pågældende mødereferater sendes ud til samtlige pårørende og til forvaltningen. Amtet præciserede at anbefalingen skete for at undgå overtrædelse af straffelovens § 152, jf. forvaltningslovens § 27 (offentligt ansattes tavshedspligt). Amtet præciserede i den forbindelse at der i referaterne godt kan stå at en person er ophørt eller vil ophøre med at arbejde på bostedet, men at grunden dertil ikke må angives. Bostedet forklarede at bostedets kommentarer skal forstås som en tilkendegivelse af hvorledes bostedet vil efterkomme anbefalingen, og ikke som en egentlig indvending mod anbefalingen.

Også vedrørende dette punkt henstiller jeg at der sker en egentlig (skriftlig) opfølgning fra amtets side.

Det fremgår under pkt. 6 i tilsynsrapporten at der har været foretaget bygningssyn i forbindelse med mangler ved bygningerne, og at de bygningsmæssige problemer fylder meget i hverdagen. Videre fremgår det at 'tilbuddet er i tæt dialog med både TF og Handicapafdelingen omkring bygningsproblemer'.

Jeg beder om underretning om resultaterne af denne dialog.

Efter min gennemgang af tilsynsrapporten er det min opfattelse at den med hensyn til emner dækker bredt og detaljeret. (Som ovenfor anført svarer indholdet af den i amtets tilsynsnotat opstillede liste over punkter der skal gennemgås, i vidt omfang til de emner der gennemgås under Folketingets Ombudsmands inspektioner af tilsvarende steder). Det er imidlertid min opfattelse at beskrivelserne af de faktiske forhold (i rapporten kaldet 'grundlag') med fordel kunne udbygges uanset om forholdene giver anledning til

anbefalinger og vejledning eller påbud eller ingen af delene.

Jeg beder om underretning om hvad amtet foretager sig i anledning af de anbefalinger og henstillinger der er givet under dette afsnit.

10. Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte punkter ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt bostedet Frøgård Allé og/eller Københavns Amt om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at disse oplysninger mv. fra bostedet sendes gennem Københavns Amt for at amtet kan få lejlighed til at kommentere det som bostedet anfører.

11. Underretning

Denne rapport sendes til bostedet Frøgård Allé og Københavns Amt, Folketingets Retsudvalg, Center for Ligebehandling af Handicappede og Frøgård Allés beboere og bruger-/pårørendebestyrelse."

J. Inspektion af Amtsgården i Vestsjællands Amt

Forvaltningsret 3.9.

Den 13. juni 2003 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne Amtsgården i Vestsjællands Amt særligt med handicaptilgængelighed for øje.

Inspektionen gav anledning til kritik og henstillinger på en række punkter, herunder vedrørende adgangsforhold fra vejen til indgangsparti, handicapparkeringspladser, belægning på parkeringsplads og handicaptoletter.

Inspektionen gav desuden anledning til principielle bemærkninger om tilgængelighed til amtsrådets mødesal (de akustiske forhold). (J.nr. 2003-1469-160).

Den 7. august 2003 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Vestsjællands Amt:

"1. Indledning

Efter ombudsmandslovens § 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 og psykiatriske afdelinger.

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 ombudsmandsembedets 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 f.eks. i forhold til det tidligere By- og Boligministerium (nu Erhvervs- og Økonomiministeriet), Trafikministeriet og DSB samt nogle kommuner. Herudover er der etableret et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede.

Folketingets Ombudsmand har som en del af den virksomhed der primært vedrører mere generelle forhold, besluttet at foretage inspektioner af nogle offentlige 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 to af embedets øvrige medarbejdere den 13. juni 2003 inspektion af Amtsgården i Vestsjællands Amt. Til stede under inspektionen var fra amtet amtsdirektør (...) og ekspeditionssekretær (...).

Jeg havde anmodet (...) som er medarbejder ved Dansk Center for Tilgængelighed, om som kørestolsbruger at bistå under inspektionen. (...)s tilstedeværelse bidrog til at anskueliggøre tilgængelighedsforholdene under inspektionen. (...) har desuden et stort kendskab til gældende regler og anbefalinger om tilgængelighedsforhold.

Amtsgården i Vestsjællands Amt blev bl.a. udvalgt som genstand for inspektionen ud fra kriterier vedrørende betydingen af

tilgængelighed for handicappede besøgende og ansatte og Amtsgårdens repræsentativitet for tilsvarende offentlige bygninger.

Inspektionen bestod af en indledende samtale med amtets repræsentanter samt rundgang i Amtsgården og på Amtsgårdens område. Ruten under gennemgangen af bygningerne blev tilrettelagt efter mit valg efter nærmere forslag fra amtets repræsentanter.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Vestsjællands Amt til eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som den foreløbige rapport måtte give anledning til. Jeg har ikke modtaget nogen bemærkninger.

2. Det retlige grundlag for Folketingets Ombudsmands vurderinger

Konkrete regler for handicaptilgængelighed følger af byggeloven med tilhørende bygningsreglement. Aktuelt gælder bygningsreglement 1995 (med senere ændringer) som erstattede det tidligere bygningsreglement 1982. Bygningsreglement 1995 indeholder ligesom (og i videre omfang end) bygningsreglement 1982 specifikke bestemmelser som skal sikre at bygninger er tilgængelige for handicappede. For ny- eller tilbygninger gælder samtlige krav i bygningsreglementet. Ved ombygninger eller anvendelsesændringer skal alene overholdes de regler i bygge Lovgivningen 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).

Amtsgården i Vestsjællands Amt er indviet i 1983 og blev etapevis taget i brug inden da. Amtsgårdens bygninger er således opført før ikrafttrædelsen af de aktuelt gældende regler for nybyggeri.

Grundlaget for Folketingets Ombudsmands vurderinger i inspektionssager som den foreliggende er de gældende regler på området (byggelovgivningen, den nævnte folketingsbeslutning, FN's standardregler om lige muligheder for handicappede mv.)

og en humanitær/praktisk orienteret målestok med udgangspunkt i den reelle handicaptilgængelighed.

Et bidrag er desuden Dansk Standard DS 3028 – Tilgængelighed for alle – som er udarbejdet af Dansk Standard bl.a. i samarbejde med By- og Boligministeriet og forskellige handicaporganisationer samt i henhold til Dansk Center for Tilgængeligheds anbefalinger.

3. Generelle forhold vedrørende amtet og Amtsgården i Vestsjællands Amt

Vestsjællands Amt beskæftiger sig med handicaptilgængelighed på en række områder. Således har amtet f.eks. i 1997 udarbejdet en folder om 'Byggeri & brugere' hvori handicapforhold bl.a. er nævnt. Derudover har amtet i samarbejde med De Samvirkende Invalideorganisationer i Vestsjællands Amt i 2000 udarbejdet en handicapguide hvori man kan gøre sig bekendt med tilgængeligheden til offentlige kontorer, biblioteker, kirker, museer, læger, tandlæger, apoteker, spisesteder, idrætsanlæg mv. i de kommuner der er beliggende i amtet.

Amtsgården i Vestsjællands Amt har ca. 20.000 kvadratmeter under tag. Der er mere end 300 ansatte beskæftiget med administrative opgaver på amtsgården.

Amtsgårdens bygninger er beliggende på Alleén i Sorø.

4. Tilgængelighedsforholdene

4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering

Foran Amtsgården ud mod Alleén er en chaussébrolagt parkeringsplads. Der er adgang til Amtsgårdens hovedindgang over parkeringspladsen hvor en række borduresten lagt som felter i et fodgængerfelt danner en sti mellem pladsens chaussésten. Fra fortovet på Alleén starter stien mellem fire lave granit søjler således at der er to søjler på hver side af stien. Der er i øvrigt et mellemstykke mellem fortovet og stien/søjlerne.

For svagsynede eller blinde kan indgangspartiet fra fortovet til stien ind mod Amtsgården volde problemer. Der er ikke i gangforløbet på fortovet nogen klar indikation af hvor stien starter, og hvor de som ønsker at besøge Amtsgården, således skal dreje af fra fortovet. De fire grantsøjler giver ikke umiddelbart nogen vejledning da de dels er trukket tilbage fra fortovets kant, dels næppe i deres nuværende opstilling (to på hver side af stien) vil yde nogen effektiv vejledning for svagsynede og blinde.

Jeg henstiller til amtet at undersøge mulighederne for at etablere egnede ledelinjer til markering af det sted på fortovet hvorfra stien begynder. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Amtsgården har to handicapparkeringspladser. Pladserne er placeret side om side på Amtsgårdens parkeringsplads umiddelbart til venstre for hovedindgangen.



Illustration 1. Handicapparkering

Bygningsreglement 1995, kapitel 2.6.2, stk. 3, er sålydende:

‘Ved udformningen af parkeringspladser skal et passende antal parkeringspladser udformes, så de kan anvendes af personer, hvis funktionsevne er nedsat.’

Amtets repræsentanter oplyste at der kun er få handicappede besøgende til Amtsgården som har behov for en handicapparkeringsplads, og at amtet er opmærksom på at der bør etableres flere pladser hvis en af eller begge de eksisterende pladser permanent optages af f.eks. ansatte. Det blev desuden oplyst at amtet påtaler ikkehandicappedes misbrug af parkeringspladserne såfremt det konstateres.

Det er ledelsens 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 efter behovet, at det effektivt skal sikres at de faktisk er til rådighed for handicappede, og at pladserne har en placering på området som er hensigtsmæssigt for brugerne.

Antallet af parkeringspladser giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at handicapparkeringspladser placeres tættest muligt ved indgangen, ideelt i højst 30 meters gangafstand. De to handicapparkeringspladser er placeret inden for 30 meters gangafstand til hovedindgangen.

Handicapparkeringspladserne er ikke særskilt afstribet på underlaget, men er dels markeret med et blåt skilt med hvidt piktoqram og tekst som angiver at der er to pladser, og dels naturligt afgrænset til begge sider – parkeringspladsernes højre yderpunkt er således afgrænset af en mur, og den venstre side er angivet af en udragende murstenskant.



Illustration 2. Handicapparkering

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler i overensstemmelse med DS 3038:2001, pkt. 4.1, at handicapparkeringspladser måler mindst 3,5 meter i bredden (og 5 meter i længden). Den normale bredde på en parkeringsplads er 2,5 meter. Gangsti og lignende kan efter centerets anbefalinger indgå som det ekstra areal hvis dette er plant og i samme niveau som parkeringsarealet. Til kassevogne anbefales 4,5 meter i bredden og 8 meter i længden.

Så vidt jeg umiddelbart kan vurdere, lever de to parkeringspladser til handicappede ikke op til de nævnte anbefalinger for så vidt angår pladsernes størrelse. Jeg henstiller til amtet at undersøge om pladserne lever op til de nævnte krav, og for så vidt dette ikke er tilfældet, at bringe pladserne i overensstemmelse hermed. Jeg bemærker at det, uanset at ingen andre parkeringsbåse på parkeringspladsen er markeret med afstribning eller lignende, kan være hensigtsmæssigt at markere handicappadserne. En sådan markering kan efter min vurdering ske under hensyntagen til arealets nuværende æstetik. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Parkeringspladsen foran Amtsgården er, som nævnt, belagt med chaussésten overalt

bortset fra den nævnte sti fra fortovet til indgangen. Dette betyder at kørestolsbrugere skal tilbagelægge afstanden fra handicapparkeringspladsen til hovedindgangen på chaussésten.

Belægningen på parkeringspladsen er tilstrækkelig tæt og jævn til at man kan køre på arealet med en kørestol, men visse typer af handicaplyfte kan sætte sig fast i belægningen således at liften ikke kan slås helt ned. Dette blev konstateret ved selvsyn i forbindelse med inspektionen da den tilstedeværende kørestolsbruger havde parkeret sin bil (dog ikke på handicapparkeringspladsen da der efter hans vurdering ikke var plads til hans kassevogn ved siden af den allerede parkerede bil). Belægningen på parkeringspladsen kan således vanskeliggøre eller umuliggøre anvendelsen af parkeringspladsen for handicappede med en sådan lift.

Jeg går ud fra at amtet vil overveje at udjævne den nuværende belægning eller udskifte belægningen på handicapparkeringspladserne med en jævn belægning som ikke giver problemer for de nævnte typer af handicaplyfte. Jeg beder om underretning om udfaldet af amtets overvejelser.

4.2. Indgang

Hovedindgangen benyttes af blandt andre borgere som skal i kontakt med amtet. For så vidt angår belægningen foran indgangspartiet, henviser jeg til punkt 4.1. (Se illustration 1.)

Hovedindgangen er markeret med teksten 'Vestsjællands Amt' som står med store sorte bogstaver på hvid baggrund over indgangspartiet. Indgangspartiet er desuden udformet som en overdækket udbygning af hovedbygningen der sammen med den nævnte tekst giver kontrast, skiller sig ud fra den øvrige facade og gør indgangens placering tydelig. Der er niveaufri adgang.

Selve indgangen består af et vindfang af glas med to brede automatiske glasskydedøre. Indgang sker på venstre side af vindfanget. Den ovenfor omtalte sti af borduresten fører ikke de sidste par meter hen til indgangen.

Det er u hensigtsmæssigt at den ledelinje som stien udgør for svagsynede og blinde, ikke fører helt hen til indgangen. Jeg henstiller til amtet at overveje at føre stien helt hen til indgangspartiet eller på anden måde fortsætte ledelinjen. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Der er opsat plakater på forsiden af vindfanget for at forhindre at besøgende fejlagtigt tror at indgangen er på denne side. Glasvæggene i den inderste del af vindfanget er markeret med et rødt indgang forbudt-skilt og på den inderste glasskydedør et grønt indgang tilladt-skilt.



Illustration 3. Vindfang

Glaspartiet med de dobbelte glasskydedøres mange spejlinger og refleksioner af lys mv. giver et noget forvirrende synsind-

tryk som kan være vanskeligt at orientere sig efter for svagsynede. De opsatte plakater og indgang forbudt/tilladt-skilte afhjælper kun til dels dette problem. Jeg henstiller til amtet at overveje løsninger som kan forbedre svagsynedes mulighed for at orientere sig ved dørene. En løsning kunne være at opsætte kontraster i øjenhøjde, f.eks. med blåt tape eller lignende. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

4.3. Elevatorer

Amtsgården, som har tre etager, har tre ens elevatorer hvoraf den ene (ved bl.a. amtsgårdens bibliotek og kantine) blev besigtiget. Elevatorens indvendige mål er ca. 140 cm gange 140 cm. Elevatoren kan anvendes som gennemgangselevator da der er udgange i to sider af elevatorstolen. Det indvendige knappanel har taktilbelægning og er placeret i en rimelig højde således at kørestolsbrugere kan betjene panelet. Også kaldeknapperne på etagerne kan nås af kørestolsbrugere.

Elevatoren giver ikke anledning til bemærkninger.

4.4. Modtagelsesområde

Inden for hovedindgangen er en vinkelformet hal med betonsøjler som blandt andet er indrettet med venteområde med borde og stole, informations-pc til selvbetjening, oplysningstavler og en informationskranke.

Informationsskranken er placeret til højre for indgangen. Skrankens bordplade kunne uden problemer nås af den tilstedeværende kørestolsbruger, og bordpladen rager delvis ud fra væggen hvorfor det er muligt for kørestolsbrugere delvis at køre ind under skranken.



Illustration 4. Informationsskranken

Skranken giver ikke anledning til bemærkninger.

Det blev oplyst at borgere som henvender sig, hvad enten det er spontant eller efter aftale, bliver bedt om at vente i hallen hvorefter de bliver hentet af den sagsbehandler som de skal tale med. Møder mellem de ansatte og borgerne afholdes ofte på sagsbehandlerens kontorer. Møder kan også afholdes i mødelokaler nær ved hallen, jf. punkt 4.6.

I hallen er, som nævnt, også opstillet en informations-pc til selvbetjening. Pc'en er tilsluttet amtets hjemmeside hvor brugeren har adgang til at navigere rundt i oplysninger om amtet. Pc'en er installeret i et opretstående skab med mulighed for at hæve eller sænke skærm og tastatur.

Informationsstanderen giver ikke anledning til bemærkninger.

4.5. Toiletter

Amtsgården har i alt fem handicaptoiletter fordelt med et i kælderplan, to i stueplan og to på 1. sal. I forbindelse med inspektionen blev toilettet nær ved Amtsgårdens bibliotek (i stueplan) besigtiget (lokale 2.040).

Toilettet er markeret med et skilt uden for toiletrummet. Der er ingen skiltning som viser vej til toilettet.

Jeg går ud fra at amtet vil sørge for at der opsættes skilte som viser vej fra hovedindgangen til i hvert fald ét handicaptoilet i stueplan.

Døren til toilettet åbner indad. Lokalet er forholdsvis stort, og det er muligt for en kørestolsbruger at vende rundt i lokalet.

Toilettet er foruden toiletkummen udstyret med en armstøtte som også tjener som holder for toiletpapir, en vask med spejl, en holder til papirhåndklæder og en beholder til affald.

Spejlet sidder forholdsvis højt placeret for kørestolsbrugere. Vasken er af en smal type som (kun) rager ca. 35 cm ud fra væggen. Sæbe er opstillet i en beholder på vasken. Holdere til papirhåndklæder og affald er placeret mere end en meter fra vasken.



Illustration 5. Handicaptolilet

Bygningsreglement 1995, kapitel 4.4.1, stk. 4, er sålydende:

'På de etager i en bygning, hvor der indrettes wc-rum, som er offentlig tilgængelige eller er til brug for andre personer end de i bygningen beskæftigede, skal mindst et af disse rum have adgangsforhold og være ind-

rettet, så det kan anvendes af personer i kørestol.'

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler blandt andet at handicaptoiletter forsynes med to armstøtter, og at afstanden fra væggen til forkanten af håndvasken (dybden) skal være mindst 0,6 meter af hensyn til kørestolens fodstøtter. Desuden anbefaler centeret at håndklæder i toiletrum skal have betjeningshøjder på henholdsvis 0,9 og 1,2 meters højde og skal kunne nås af brugere der befinder sig foran håndvasken eller sidder på wc'et, og at underkant på spejl placeres 0,9 meter over gulv. Centeret anbefaler desuden at affaldsbeholdere skal kunne nås siddende på wc.

Jeg henstiller at handicaptoiletterne i Amtsgården gennemgås med henblik på en ændret placering af det nævnte toiletudstyr, og at toiletterne forsynes med armstøtter i begge sider. Jeg udbeder mig underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

4.6. Andre lokaliteter

4.6.1. Amsrådssalen

Amsrådssalen er beliggende i stueplan til venstre for hovedindgangen. Bortset fra et dørtrin er der niveaufri adgang fra hovedindgangen til amsrådssalen. En kørestolsbruger vil i almindelighed kunne passere det nævnte dørtrin ved egen hjælp.

Salen består af et stort højloftet lokale med et cirkulært bord med stole omkring til amsrådets medlemmer. Lokalet har væg til vægtæppe. I centrum af det cirkulære bord er ikke tæppe, og denne del af salen er udført med en forsænkning som forbedrer rummets akustik.

Bag medlemmernes stole er opstillet yderligere et antal stole til tilhørere, herunder repræsentanter for pressen.

Amsrådssalen er ikke udstyret med permanent højttalerudstyr.



Illustration 6. Amsrådssalen

Det var vanskeligt for mig at vurdere lokalets akustiske forhold når lokalet var af folket som på tidspunktet for inspektionen. Jeg har derfor ikke fornødent grundlag for at bedømme amsrådssalens tilgængelighed for hørehæmmede. Repræsentanten for amtet oplyste imidlertid at det under amsrådets møder kan være særdeles vanskeligt for tilhørerne at følge forhandlingerne, og at der er overvejelser om at afhjælpe forholdene.

Jeg har ikke grundlag for at afgive en henstilling. Jeg vil i denne forbindelse indskrænke mig til at bemærke at lokaler som amsrådssalen hvor folkestyret aktivt udfoldes, bør være reelt tilgængelige for alle handicappede. Jeg henviser i denne forbindelse til (princippet i) kommunestyrelseslovens § 10 hvorefter (amts)kommunalbestyrelsens møder er offentlige.

Jeg udbeder mig oplysning om udfaldet af overvejelserne om afhjælpning af forholdene.

4.6.2. Møderum 1

Møderum 1 er beliggende i stueplan i nærheden af hovedindgangen og amsrådssalen. Lokalet anvendes f.eks. til møder mellem borgere og amtets sagsbehandlere.

Døren til mødelokalet åbner indad. Dørens bagende begrænser døråbningens fri

bredde som under inspektionen blev målt til 73,5 cm.



Illustration 7. Møderum 1

Efter det nugældende bygningsreglement (bygningsreglement 1995) skal døre i fælles adgangsveje have en bredde på mindst 9 M, jf. reglementets kapitel 4.2.1, stk. 7. Dette svarer til en fri åbningsbredde på mindst 77 cm når døren er åbnet 90 grader målt fra dørplade til den modstående karm.

Kørestolsbrugere med brede kørestole vil have vanskeligheder med at komme gennem døråbningen. Visse kørestole vil formentlig slet ikke kunne passere døråbningen. Jeg forstod under inspektionen at den nævnte dørbredde er generel for Amtsgårdens mødelokaler i stueplan. Jeg henstiller til amtet at foranstalte at mindst ét egnet mødelokale gøres fuldt tilgængeligt (mindst) i overensstemmelse med de nævnte angivelser. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

4.6.3. Samtalerum

Samtalerummet er beliggende i stueplan i nærheden af hovedindgangen og amtsråds-salen. Lokalet anvendes, ligesom møderum 1, f.eks. til møder mellem borgere og amtets sagsbehandlere.

Også her åbner døren til lokalet indad. Dørens bagende begrænser derved døråbningens fri bredde som under inspektionen blev målt til 73,5 cm.

Jeg henviser til min henstilling under punkt 4.6.2.

4.6.4. Møderum 7

Møderum 7 er sammen med to andre møderum beliggende i stueplan i tilknytning til amtsgårdens bibliotek. De tre lokaler er sammenhængende, men er adskilt af flytbare vægge således at rummenes/rummets størrelse kan tilpasses antallet af deltagere i mødet. Mødelokalet er udstyret med stole og borde. Det er muligt for kørestolsbrugere at få benene delvis ind under bordene.

Møderummene er forsynet med teleslynge.

5. Opfølgning

Jeg beder om at Vestsjællands Amt sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, direkte til mig.

6. Underretning

Denne rapport sendes til Vestsjællands Amt, Dansk Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Boligstyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

Amtet fremsendte ved brev af 17. november 2003 amtets udtalelser, og i opfølgingsrapport af 7. januar 2004 udtalte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"Ad pkt. 4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering

I den endelige rapport er blandt andet anført følgende:

'Foran amtsgården ud mod Alleen er en chaussébrolagt parkeringsplads. Der er adgang til Amtsgårdens hovedindgang over parkeringspladsen hvor en række borduresten lagt som felter i et fodgængerfelt danner en sti mellem pladsens chaussésten. Fra fortovet på Alleen starter stien mellem fire lave granitsøjler således at der er to søjler på hver side af stien. Der er i øvrigt et mellemstykke mellem fortovet og stien/søjlerne.

For svagsynede eller blinde kan indgangspartiet fra fortovet til stien ind mod Amtsgården volde problemer. Der er ikke i gangforløbet på fortovet nogen klar indikation af hvor stien starter, og hvor de som ønsker at besøge Amtsgården, således skal dreje af fra fortovet. De fire granitsøjler giver ikke umiddelbart nogen vejledning da de dels er trukket tilbage fra fortovets kant, dels næppe i deres nuværende opstilling (to på hver side af stien) vil yde nogen effektiv vejledning for svagsynede og blinde.

Jeg henstiller til amtet at undersøge mulighederne for at etablere egnede ledelinjer til markering af det sted på fortovet hvorfra stien begynder. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Amtet har oplyst at ledelinjer fra fortov til Amtsgårdens hovedindgang vil blive etableret i foråret 2004.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet. Jeg beder dog amtet om underretning når ledelinjer er etableret.

I rapporten er desuden anført følgende:

'Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler i overensstemmelse med DS 3038:2001,

pkt. 4.1, at handicapparkeringspladser måler mindst 3,5 meter i bredden (og 5 meter i længden). Den normale bredde på en parkeringsplads er 2,5 meter. Gangsti og lignende kan efter centerets anbefalinger indgå som det ekstra areal, hvis dette er plant og i samme niveau som parkeringsarealet. Til kassevogne anbefales 4,5 meter i bredden og 8 meter i længden.

Så vidt jeg umiddelbart kan vurdere, lever de to parkeringspladser til handicappede ikke op til de nævnte anbefalinger for så vidt angår pladsernes størrelse. Jeg henstiller til amtet at undersøge om pladserne lever op til de nævnte krav, og, for så vidt dette ikke er tilfældet, at bringe pladserne i overensstemmelse hermed. Jeg bemærker at det, uanset at ingen andre parkeringsbåse på parkeringspladsen er markeret med afstribning eller lignende, kan være hensigtsmæssigt at markere handicappladserne. En sådan markering kan efter min vurdering ske under hensyntagen til arealets nuværende æstetik. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Amtet har oplyst at handicapparkeringspladserne er flyttet til et større areal til højre for hovedindgangen ligesom der er etableret den fornødne skiltning (to stk.) til parkeringspladserne.

Jeg går ud fra at det oplyste betyder at parkeringspladserne i hvert fald opfylder de størrelsemæssige mindstekrav som blev gengivet i den endelige rapport. Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

I den endelige rapport er endvidere anført følgende:

'Parkeringspladsen foran Amtsgården er, som nævnt, belagt med chaussésten overalt bortset fra den nævnte sti fra fortovet til indgangen. Dette betyder at kørestolsbrugere

skal tilbagelægge afstanden fra handicap-parkeringspladsen til hovedindgangen på chaussésten.

Belægningen på parkeringspladsen er tilstrækkelig tæt og jævn til at man kan køre på arealet med en kørestol, men visse typer af handicapflifte kan sætte sig fast i belægningen således at liften ikke kan slås helt ned. Dette blev konstateret ved selvsyn i forbindelse med inspektionen da den tilstedeværende kørestolsbruger havde parkeret sin bil (dog ikke på handicap-parkeringspladsen da der efter hans vurdering ikke var plads til hans kassevogn ved siden af den allerede parkerede bil). Belægningen på parkeringspladsen kan således vanskeliggøre eller umuliggøre anvendelsen af parkeringspladsen for handicappede med en sådan lift.

Jeg går ud fra at amtet vil overveje at udjævne den nuværende belægning eller udskifte belægningen på handicap-parkeringspladserne med en jævn belægning som ikke giver problemer for de nævnte typer af handicapflifte. Jeg beder om underretning om udfaldet af amtets overvejelser.'

Amtet har oplyst at belægningen er af en sådan beskaffenhed at lifte uden problemer kan betjenes. Amtet har med otte forskellige handicapbilmodeller gjort tilfredsstillende forsøg med liftbetjening. Der var tale om amtets handicapbiler.

Som nævnt konstaterede jeg ved selvsyn i forbindelse med inspektionen at en handicaplift satte sig fast i parkeringspladsens belægning. Jeg kan derfor ikke være enig i amtets vurdering af at lifte uden problemer kan betjenes på parkeringspladsen. Jeg må imidlertid på baggrund af amtets undersøgelser gå ud fra at situationer hvor handicapflifte sætter sig fast, har undtagelsens karakter. Jeg går ud fra at amtet stedse vil være opmærksom på eventuelle

eksempler herpå og i givet fald genoverveje spørgsmålet om udskiftning eller udjævning af belægningen. Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad pkt. 4.2. Indgang

I den endelige rapport er anført følgende om indgangspartiet ved hovedindgangen:

'Selve indgangen består af et vindfang af glas med to brede automatiske glasskydedøre. Indgang sker på venstre side af vindfanget. Den ovenfor omtalte sti af borduresten fører ikke de sidste par meter hen til indgangen.

Det er uhensigtsmæssigt at den ledelinje som stien udgør for svagsynede og blinde, ikke fører helt hen til indgangen. Jeg henstiller til amtet at overveje at føre stien helt hen til indgangspartiet eller på anden måde fortsætte ledelinjen. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Amtet har som nævnt ovenfor oplyst at ledelinjer fra fortov til Amtsgårdens hovedindgang vil blive etableret i foråret 2004.

Jeg går ud fra at ledelinjerne vil blive ført helt hen til indgangspartiet. Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet. Jeg beder dog amtet om underretning når ledelinjer er etableret.

I den endelige rapport er yderligere anført følgende:

'Der er opsat plakater på forsiden af vindfanget for at forhindre at besøgende fejlagtigt tror at indgangen er på denne side. Glasvæggene i den inderste del af vindfanget er markeret med et rødt indgang forbudt-skilt og på den inderste glasskydedør et grønt indgang tilladt-skilt.

...

Glaspartiet med de dobbelte glasskydedøres mange spejlinger og refleksioner af lys mv. giver et noget forvirrende synsindtryk som kan være vanskeligt at orientere sig efter for svagsynede. De opsatte plakater og indgang forbudt/tilladt-skilte afhjælper kun til dels dette problem. Jeg henstiller til amtet at overveje løsninger som kan forbedre svagsynedes mulighed for at orientere sig ved dørene. En løsning kunne være at opsætte kontraster i øjenhøjde, f.eks. med blå tape eller lignende. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Amtet har oplyst at indgangspartiet er blevet tydeligt afmærket. Der er i overensstemmelse med mit forslag sat kontraststriber på ikke oplukkelige døre, ligesom der er etableret tydelig afmærkning af ind-/udgangsdøre.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 4.5. Toiletter

I den endelige rapport er anført følgende:

'Amtsgården har i alt fem handicaptoiletter fordelt med et i kælderplan, to i stueplan og to på 1. sal. I forbindelse med inspektionen blev toilettet nær ved Amtsgårdens bibliotek (i stueplan) besigtiget (lokale 2.040).

Toilettet er markeret med et skilt uden for toiletrummet. Der er ingen skiltning som viser vej til toilettet.

Jeg går ud fra at amtet vil sørge for at der opsættes skilte som viser vej fra hovedindgangen til i hvert fald et handicaptoilet i stueplan.'

Amtet har oplyst at der er anskaffet tre henvisningsskilte til handicaptoiletet i forhallen, og at skiltene er under opsætning.

Jeg har noteret mig det oplyste.

I den endelige rapport er yderligere anført følgende:

'Døren til toilettet åbner indad. Lokalet er forholdsvis stort, og det er muligt for en kørestolsbruger at vende rundt i lokalet.

Toilettet er foruden toiletkummen udstyret med en armstøtte som også tjener som holder for toiletpapir, en vask med spejl, en holder til papirhåndklæder og en beholder til affald.

Spejlet sidder forholdsvis højt placeret for kørestolsbrugere. Vasken er af en smal type som (kun) rager ca. 35 cm ud fra væggen. Sæbe er opstillet i en beholder på vasken. Holdere til papirhåndklæder og affald er placeret mere end en meter fra vasken.

...

Bygningsreglement 1995, kapitel 4.4.1, stk. 4, er sålydende:

'På de etager i en bygning, hvor der indrettes wc-rum, som er offentlig tilgængelige eller er til brug for andre personer end de i bygningen beskæftigede, skal mindst et af disse rum have adgangsforhold og være indrettet, så det kan anvendes af personer i kørestol.'

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler blandt andet at handicaptoiletter forsynes med to armstøtter, og at afstanden fra væggen til forkanten af håndvasken (dybden) skal være mindst 0,6 meter af hensyn til kørestolens fodstøtter. Desuden anbefaler centeret at håndklæder i toiletrum skal have betjeningshøjder på henholdsvis 0,9 og 1,2 meters højde og skal kunne nås af brugere der befinder sig foran håndvasken eller sidder på wc'et, og at underkant på spejl placeres 0,9 meter over gulv. Centeret anbefaler desuden at affaldsbeholdere skal kunne nås siddende på wc.

Jeg henstiller at handicaptoiletterne i Amtsgården gennemgås med henblik på en ændret placering af det nævnte toiletudstyr, og at toiletterne forsynes med armstøtter i begge sider. Jeg udbeder mig

underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.'

Amtet har oplyst at de fornødne ændringer i Amtsgårdens handicaploletter til almindelig standard er under forberedelse og forventes udført primo 2004.

Jeg går ud fra at ændringerne i hvert fald omfatter de nævnte anbefalinger fra Dansk Center for Tilgængelighed, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet. Jeg beder dog amtet om underretning når de nævnte ændringer er udført.

Ad pkt. 4.6.1. Amtsrådssalen

I den endelige rapport er blandt andet anført følgende om amtsrådssalen:

'Salen består af et stort højloftet lokale med et cirkulært bord med stole omkring til amtsrådets medlemmer. Lokalet har væg til væg-tæppe. I centrum af det cirkulære bord er ikke tæppe, og denne del af salen er udført med en forsænkning som forbedrer rummets akustik.

Bag medlemmernes stole er opstillet yderligere et antal stole til tilhørere, herunder repræsentanter for pressen.

Amtsrådssalen er ikke udstyret med permanent højttalerudstyr.

...

Det var vanskeligt for mig at vurdere lokalets akustiske forhold når lokalet var af folket som på tidspunktet for inspektionen. Jeg har derfor ikke fornødent grundlag for at bedømme amtsrådssalens tilgængelighed for hørehæmmede. Repræsentanten for amtet oplyste imidlertid at det under amtsrådets møder kan være særdeles vanskeligt for tilhørerne at følge forhandlingerne, og at der er overvejelser om at afhjælpe forholdene.

Jeg har ikke grundlag for at afgive en henstilling. Jeg vil i denne forbindelse indskrænke mig til at bemærke at lokaler som

amtsrådssalen hvor folkestyret aktivt udfoldes, bør være reelt tilgængelige for alle handicappede. Jeg henviser i denne forbindelse til (princippet i) kommunestyrelseslovens § 10 hvorefter (amts)kommunalbestyrelsens møder er offentlige.

Jeg udbeder mig oplysning om udfaldet af overvejelserne om afhjælpning af forholdene.'

Amtet har oplyst at der medio 2004 vil blive installeret en teleslynge i amtsrådssalen. Installationen afventer projektering af forbedret ventilationsanlæg og akustikforhold idet monteringen af teleslyngen er afhængig af hvilken løsningsmodel der vil blive anvendt i projektet.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet. Jeg beder dog amtet om underretning når teleslyngeanlægget er installeret.

Ad pkt. 4.6.2. Møderum 1

I den endelige rapport er blandt andet anført følgende om møderum 1:

'Døren til mødelokalet åbner indad. Dørens bagende begrænser døråbningens fri bredde som under inspektionen blev målt til 73,5 cm.

...

Efter det nugældende bygningsreglement (bygningsreglement 1995) skal døre i fælles adgangsveje have en bredde på mindst 9 M, jf. reglementets kapitel 4.2.1, stk. 7. Dette svarer til en fri åbningsbredde på mindst 77 cm når døren er åbnet 90 grader målt fra dørplade til den modstående karm.

Kørestolsbrugere med brede kørestole vil have vanskeligheder med at komme gennem døråbningen. Visse kørestole vil formentlig slet ikke kunne passere døråbningen. Jeg forstod under inspektionen at den nævnte dørbredde er generel for Amtsgårdens mødelokaler i stueplan. Jeg henstiller til amtet at foranstalte at mindst ét

egnet mødelokale gøres fuldt tilgængeligt (mindst) i overensstemmelse med de nævnte angivelser. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Amtet har udtalt følgende:

'Hvad angår Deres anke over dørbreder til mødelokaler kan oplyses, at vi fremover vil arrangere møder, hvor der måtte deltage kørestolsbrugere i hhv. biblioteket eller i 'dagligstuen' (der ofte bruges til møder). Amtsgården råder endvidere over alm. lånekørestol der kan anvendes i amtsgårdens møderum i særlige tilfælde.'

Jeg går ud fra at lokaliteten 'dagligstuen' er identisk med det åbne modtagelsesområde umiddelbart foran modtagelses-skranken som jeg omtalte i den endelige rapport under punkt 4.4. Jeg går derfor også ud fra at amtet er opmærksom på af hensyn til beskyttelse af borgernes private

oplysninger kun at anvende dette område til møder hvor personlige oplysninger udveksles mundtligt, såfremt borgerne selv er indstillet herpå.

På denne baggrund foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

5. Opfølgning

Jeg betragter herefter min inspektion af Amtsgården i Vestsjællands Amt som afsluttet. Jeg afventer dog, som det fremgår ovenfor, amtets underretning i en række tilfælde.

6. Underretning

Denne rapport sendes til Vestsjællands Amt, Dansk Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Boligstyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

K. Inspektion af Kerteminde Kommune

Forvaltningsret 115.2

Den 9. oktober 2002 foretog ombudsmanden inspektion af Kerteminde Kommune.

Ombudsmanden besøgte kommunens social- og sundhedsforvaltning, teknisk forvaltning og to af kommunens plejecentre. Ombudsmanden rejste bl.a. spørgsmål om tilgængeligheden for handicappede, placering af alarmer i social- og sundhedsforvaltningen og målsætninger for sagsbehandlingstiden.

Under inspektionen bad ombudsmanden om udlån af 6 sager fra teknisk forvaltning og 6 sager fra social- og sundhedsforvaltningen. Gennemgangen af sagerne, som ikke er medtaget i gengivelsen af rapporten nedenfor, gav bl.a. anledning til bemærkninger om reglerne om partshøring, begrundelse og notatpligt. (J.nr. 2002-1418-419).

Den 6. oktober 2003 afgav jeg følgende rapport til bl.a. Kerteminde Kommune:

"1. Indledning

Ved lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand, der trådte i kraft den 1. januar 1997, blev den tidligere eksisterende begrænsning i ombudsmandens kompetence over for kommunerne ophævet.

Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed.

Som led i denne inspektionsvirksomhed har jeg den 4. marts 1998 og den 5. september 2000 inspiceret henholdsvis Vejen Kommune og Køge Kommune.

Den 9. oktober 2002 foretog jeg sammen med retschef Jens Møller og fire af embedets øvrige medarbejdere inspektion af Kerteminde Kommune.

Formålet med en inspektion af en kommune er dels at jeg selv og mine medarbejdere kan få et indtryk af hvorledes den kommunale forvaltning arbejder i det daglige, dels at give mulighed for at undersøge behandlingen af nogle konkrete sager med henblik på belysning af sagsbehandlingsrutiner og -måder på de forskellige fagområder i kommuner.

Inspektionen den 9. oktober 2002 bestod af en indledende samtale med borgmester (...) og kommunaldirektør (...), efterfulgt af en

samtale med sikkerheds- og samarbejdsudvalget (SISU). Herefter delte inspektionsholdet sig i to hold der besøgte henholdsvis social- og sundhedsforvaltningen og teknisk forvaltning samt to af kommunens plejecentre. Besøget blev afsluttet med en samtale med borgmesteren og kommunens chefgruppe.

Under inspektionen bad jeg om udlån af akterne i seks sager fra social- og sundhedsforvaltningen og seks sager fra teknisk forvaltning. Disse sager modtog jeg dels under inspektionen, dels med kommunens brev af 30. oktober 2002.

Jeg har i forbindelse med inspektionen modtaget et omfattende informationsmateriale fra kommunen. Dette materiale har, sammen med mine iagttagelser, de ovennævnte samtaler og de modtagne konkrete sager, dannet grundlag for udarbejdelsen af denne rapport.

Under punkt 2 har jeg beskrevet mine iagttagelser fra samtalerne og rundgangen i den centrale forvaltning og i de to plejecentre. Punkt 3 indeholder de bemærkninger som mine iagttagelser har givet anledning til.

...

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Kerteminde Kommune for at kommunen kunne få lejlighed til at fremkomme med de eventuelle bemærkninger som rapporten måtte give anledning til. Ker-

teminde Kommune har i brev af 14. august 2003 fremsat bemærkninger til nogle faktiske forhold som er omtalt i den foreløbige rapport. Bemærkningerne er indarbejdet i denne rapport. Kommunens brev indeholder endvidere kommunens svar på de spørgsmål som jeg har stillet i den foreløbige rapport (...), og kommunens stillingtagen til mine henstillinger mv. Denne rapport udgør derfor såvel min endelige rapport vedrørende inspektionen den 9. oktober 2002 af Kerteminde Kommune som min opfølgning af de spørgsmål som inspektionen har givet anledning til.

Jeg har for at lette læsningen af rapporten markeret de afsnit som udgør opfølgningen (med kursiv).

2. Kerteminde Kommune

Kerteminde Kommune har ca. 11.000 indbyggere. Der er ca. 1.150 ansatte – svarende til ca. 800 fuldtidsstillinger – i forvaltningen og kommunens institutioner (pr. 1. oktober 2002).

Administrationen er beliggende på rådhuset der er et toetagesbyggeri fra 1973.

I tilknytning til rådhuset er der to parkeringspladser. Fra den ene parkeringsplads – hvor der er reserveret én plads til bevægelsseshandicappede – kan der gås eller (med kørestol) køres til rådhuset ad niveaufri fliser som skræner ganske lidt hen mod rådhusets vestligste indgangsparti.

Adgangen til rådhusbygningen sker ved hjælp af to døre (vindfang) ud mod de nævnte parkeringspladser. Døren ud mod den parkeringsplads hvor der er handicapparkering, kan af kørestolsbrugere åbnes ved hjælp af tryk på en knap. Knapen er ikke stor og heller ikke markeret med et skilt, men er alligevel nem at få øje på. Ved siden af denne knap sidder en mindre knap ved hjælp af hvilken en eventuel kørestolsbruger – om nødvendigt – kan tilkalde hjælp inde fra rådhuset. Yderdørene er forsynet med lave dørtrin (på ca. 2 cm i højden). De inderste døre i vindfangene åbner automatisk. Ad

begge døre – som er brede og dermed giver adgang til rådhuset også for kørestolsbrugere – bliver man automatisk ledt ind til rådhusets tydeligt afmærkede reception.

I hallen er der tydelig skiltning til de enkelte afdelinger, og der er en tavle som viser navne og billeder af de ansatte på rådhuset. Der er elevator i hallen. Elevatordøren er meget smal (70 cm) og giver ikke adgang for kørestole af almindelig bredde. Det blev oplyst at en særlig smal kørestol opbevares på handicaptoiletet i rådhusets forhal i umiddelbar tilknytning til social- og sundhedsforvaltningen. Ligeledes fra hallen fører en bred trappe til 1. sal hvor bl.a. centralforvaltningen og byrådssalen er beliggende.

Kommunens øverste administrative leder er borgmesteren. Den administrative ledelse består i øvrigt af kommunaldirektøren, socialchefen, kulturchefen, den tekniske chef, økonomichefen, skattechefen og sekretariatslederen.

Inden for de seneste år har der været stor udskiftning i chefgruppen, og på et chefseminar har gruppen for nylig udarbejdet et fælles værdigrundlag for arbejdet.

Administrationen er opdelt i fem forvaltninger: centralforvaltningen, social- og sundhedsforvaltningen, teknisk forvaltning, børne- og kulturforvaltningen og økonomisk forvaltning. Skatteområdet er siden den 1. juli 2001 varetaget af en fælles skatteadministration for Kerteminde, Langeskov, Munkebo og Ullerslev Kommuner der ligeledes har fælles skatteankenævn.

Mange af kommunens indbyggere er pendlere til andre byer, og kommunen har et af de højeste beskatningsgrundlag på Fyn.

Kommunen besluttede i marts 2000 at lister over indgående post skulle lægges på internettet efter nærmere retningslinjer. Ordningen, der især var ønsket af pressen, blev iværksat medio maj 2000. Efter indsigelser fra en række borgere blev det i december 2000 besluttet at postlisterne ikke længere lægges på internettet. Den nuværende ordning har ikke givet anledning til kritik. Efter

denne bliver posten delt op i kategorier hvor noget kommer på en postliste, andet ikke. Efter min anmodning herom udlånte kommunen sagen om offentlige postlister til mig.

På mødet med sikkerheds- og samarbejdsudvalget blev det oplyst at forvaltningerne ofte har problemer med at implementere ny lovgivning, især på det sociale område, så hurtigt som ønsket. Det skyldes at der fra centralt hold ikke udsendes bekendtgørelser og vejledninger i god tid inden ikrafttrædelsen. Kommunen er derfor nødt til at forberede implementeringen på et usikkert grundlag hvilket ikke er tilfredsstillende. Som eksempel nævntes implementeringen af ældrepakken.

2.1. Social- og sundhedsforvaltningen

Den ene halvdel af inspektionsholdet under min ledelse inspicerede social- og sundhedsforvaltningen. Holdet startede med et møde med socialchef (...), afdelingsleder (og souschef) (...) og afdelingsleder (...) og sluttede med en rundgang i forvaltningen under ledelse af socialchef (...).

Social- og sundhedsforvaltningen er delt op i to afdelinger – aktivafdelingen og ældre- og serviceafdelingen. Under den sidstnævnte afdeling hører også kommunens hjemmepleje, som dog udgør en selvstændig enhed. Forvaltningens ledergruppe består således af socialchefen, de to afdelingsledere og lederen af hjemmeplejen.

Kommunens børn og unge-område varetages af børne- og kulturforvaltningen.

Der er udarbejdet en kompetenceplan for social- og sundhedsforvaltningen efter samme mønster som kompetenceplanen for teknisk forvaltning. Jeg henviser til det under afsnit 2.2 anførte.

2.1.1. Aktivafdelingen

Aktivafdelingen varetager kommunens opgaver på områderne kontanthjælp, revalidering, aktivering, beskæftigelse og sygedagpenge. Aktivafdelingen varetager endvidere kommunens opgaver i forhold til flygtninge.

Der var på tidspunktet for inspektionen 170 kontanthjælpsmodtagere i kommunen – heraf var 90 revalidender. Den relativt lille andel egentlige kontanthjælpsmodtagere giver gode muligheder for aktivering.

Aktiveringen foregår i tre forskellige projekter: Projektgården (med 'straks-aktivering'), haveserviceordningen (som også foretager snerydning for kommunens pensionister) og et projekt for vanskeligt placerbare kontanthjælpsmodtagere.

Det sidstnævnte projekt er et projekt hvor til kommunen modtager støtte fra EU's socialfond. Dette 'socialaktiveringsprojekt', som har eksisteret i 1½ år, adskiller sig fra andre aktiveringsprojekter derved at det ikke har noget arbejdsmarkedsperspektiv. Visitation til projektet forudsætter at den pågældende har modtaget kontanthjælp i mere end fem år, og at den pågældende har et misbrugsproblem. Det tilkendegivne formål med projektet er at motivere de pågældende til misbrugsbehandling og til afklaring af forskellige andre forhold – herunder særligt boligforhold. Deltagerne er først og fremmest (langvarige) stofmisbrugere. Indtil videre har 12-14 personer været igennem projektet der har plads til 8 deltagere. Der er og har været en overraskende høj mødeprocent blandt deltagerne. Dette tilskrives efter det oplyste bl.a. det åbent formulerede manglende arbejdsmarkedsperspektiv.

Revalideringsområdet er sammen med fleksjobområdet fokusområder i Kerteminde Kommune. Kommunen har således 60 fleksjob. Heraf er halvdelen i den private sektor. En del af kommunens revalidender bliver tiltrukket af byens kunst- og håndværkerseminarium og kan optages der på grund af seminariets 'bløde' optagelseskraav. Seminariet bliver imidlertid formentlig lukket i 2004. Det antages at bygningerne herefter skal bruges af Den Frie Lærerskole i Ollerup som forbereder en satellit i Kerteminde.

Det følger af de mange revalidender at antallet af tilkendte førtidspensioner er lavt.

Kerteminde Kommune modtog de første

flygtninge i 1999. I dag er der 106 personer (flygtninge og familiesammenførte). Kommunen har to flygtningekoordinatorer og en integrationsmedarbejder. Integrationsmedarbejderen har som araber en anden etnisk baggrund end de to koordinatorer. Integrationsmedarbejderens arbejdsopgaver er i høj grad af udgående karakter, f.eks. besøg hos flygtninge, tolk, undervisning mv. Den pågældende har ingen administrative funktioner.

På flygtningeområdet er der et godt netværkssamarbejde med kommunens borgere. Borgerne viser generelt en stor interesse for flygtningenes situation. En gruppe af kommunens borgere har således taget initiativ til oprettelse af en integrationsforening. Til den stiftende generalforsamling mødte over 50 personer frem. Der var endvidere kort før tidspunktet for inspektionen over 100 fremmødte til et debatmøde i kommunen om flygtninge.

2.1.2. Ældre- og serviceafdelingen

Ældre- og serviceafdelingen står – ud over for hjemmeplejen – for førtids- og folkepension, boligstøtte og familieydelse. Afdelingen varetager endvidere handicapområdet.

Kommunen har 149 ældreboliger og 108 plejeboliger. Af de sidstnævnte er 8 aflastningsboliger. Plejeboligerne er fordelt på 3 plejecentre: Fjordly, Svanevej og Dalsbo. (De to inspektionshold besøgte senere på dagen henholdsvis Fjordly og Svanevej; se herom nedenfor under punkt 2.3.1 og 2.3.2).

Alle tre plejecentre har været igennem en ombygning/nybygning. Fjordly blev genindviet den 1. januar 2002. Også ombygningen af Svanevej er tilendebragt mens Dalsbo forventedes færdigt til december 2002. Der er i alt planlagt en udvidelse med 9 plejeboliger og 2 aflastningspladser på de 3 plejecentre i kommunen.

På forespørgsel blev det oplyst at kommunen har en overkapacitet på dette område. Dette skyldes at det i forbindelse med de planlagte ombygninger/nybygninger blev

muligt at inddrage de foreliggende prognoser for forskydningen i aldersfordelingen blandt kommunens borgere i den langsigtede planlægning (efter den seneste beregning forudses i år 2020 således mere end 40 pct. flere ældre over 67 år end i dag – en stigning fra 1.600 til 2.100 personer). Kommunen har trods overkapaciteten fastholdt sin hidtidige visitationspraksis, og overkapaciteten af boliger bliver således brugt af andre kommuners (visiterede) ældre.

Kommunen havde på tidspunktet for inspektionen tre personer der modtog tilskud til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere efter servicelovens § 77. Den samlede årlige udgift til sådan hjælp kan udgøre op til 1½ mio. kr. Kommunen får nu amtsrefusion for udgifter over grundtaksten på 300.000 kr.

Kommunen har to støttecentre (botilbud) for udviklingshæmmede voksne. Støttecentret på Askvej blev startet i samarbejde med Landsforeningen for Evnesvages Vel. Der er 8 boliger på Askvej som på grund af de fysiske forhold ligger meget tæt (boligerne er på ca. 43-45 m²). Det nyeste støttecenter ligger hvor byens gamle – nu nedrevne – jernstøberi i sin tid lå. Den private investor som byggede boliger på grunden, forlangte at byggeriet også skulle indeholde boliger med et socialt islæt. På denne baggrund blev der indrettet 6 boliger til udviklingshæmmede voksne i tilknytning til dette byggeri. De støttede boliger i dette center ligger knap så tæt som boligerne på Askvej og er endvidere lidt større (54 m²). Kommunen fik i forbindelse med ibrugtagelsen af Støttecentret Jernstøberiet mulighed for at flytte de beboere på Askvej som havde brug for mere luft omkring sig, til Jernstøberiet.

Det blev i tilknytning til omtalen af Støttecentret Jernstøberiet oplyst at kommunen tillige havde planer om at oprette støttede boliger til ægtepar hvoraf den ene af ægtefællerne er dement. Hensigten hermed var at give den raske ægtefælle aflastning således at den smertefulde adskillelse mellem ægte-

fællerne som denne sygdom ofte fører med sig, kunne udskydes eller helt undgås. Kommunens ældre borgere modtog oplysninger om planerne, men kommunen modtog ingen tilbagemeldinger om dette planlagte botilbud, og planerne blev derfor ikke gennemført. De lokaler som skulle have været brugt til dette formål, blev i stedet for indrettet dels som værested for psykisk syge, dels som (4) boliger for psykisk syge.

Det blev oplyst at den manglende tilbagemelding vedrørende det planlagte botilbud for ægtepar hvoraf den ene af ægtefællerne er ramt af demens, formentlig skyldes at mange ægtepar ønsker at klare sig selv så længe som muligt, kombineret med at demens i vide kredse stadig er et tabuområde. Behovet for aflastning er dog efter kommunens opfattelse en realitet, og kommunen overvejer derfor i øjeblikket om der bør oprettes et dagcenter for denne gruppe som alternativ til et botilbud.

Der er fælles ledelse for de to støttecentre. Der er ikke natbemanding på støttecentrene idet ingen af beboerne har behov for dette på nuværende tidspunkt.

2.1.3. Hjemmeplejen

Hjemmehjælp omfatter personlig hjælp og pleje, hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og hjælp til at vedligeholde fysiske og psykiske færdigheder.

Der var på tidspunktet for inspektionen 450 borgere som modtog hjemmehjælp/hjemmesygepleje; de fleste dog kun i ganske få timer om ugen. På forespørgsel med baggrund i oplysningerne om kommunens overkapacitet af plejeboliger blev det oplyst at det nok er rigtigt at kommunen har færre ældre der modtager mange timers hjemmehjælp i forhold til andre kommuner. Men kommunen har også borgere der modtager 22 timers hjemmehjælp eller mere om ugen i eget hjem. Der er to hjemmehjælpere på vagt hver nat.

På tidspunktet for inspektionen var kommunen i gang med en større spørgeskema-

undersøgelse blandt modtagere af hjemmehjælp (i eget hjem). Undersøgelsen omfatter både hjemmesygeplejen, den praktiske hjemmehjælp og forskellige spørgsmål på ældreområdet. Kommunen har modtaget spørgeskemaer retur fra 68,7 pct. af de adspurgte. Jeg modtog den 13. november 2002 rapporten om undersøgelsen. Af rapporten fremgår bl.a. at 98,3 pct. af de indkomne svar viser at brugerne altid eller for det meste som helhed er tilfredse med den hjælp som de modtager fra kommunen.

Af aktiviteter på ældreområdet blev nævnt Aktivhuset som har lokaler i Kerteminde nedlagte sygehus (bag ved Fjordly). Huset, der er brugerstyret, har kun få kommunalt ansatte og er efter det oplyste meget velfungerende.

På Fjordly har såvel beboerne som andre af Kerteminde borgere mulighed for at modtage hjælp til genoptræning/vedligeholdelsestræning. Kommunen varetager også genoptræning for amtet. Personalenummeringen er på dette område for nylig sat op med én person. Personalet består nu af to fysioterapeuter og en ergoterapeut. Dette personale tager sig også af hele hjælpemiddelområdet og sager om boligændring. På grund af det store antal ældreboliger i kommunen er antallet af boligændringssager meget lavt (det drejer sig fortrinsvis om ramper og andre lignende, mindre, boligændringer). Dette område administreres fra Fjordly. Alle andre administrative opgaver i social- og sundhedsforvaltningen – bortset fra kommunens jobkonsulentordning – varetages fra rådhuset.

Både på Fjordly og i Aktivhuset er det muligt for kommunens pensionister at købe og spise (varm) mad. Ud over det ernæringsmæssige har ordningen med at maden kan indtages på stedet, en social funktion.

På tidspunktet for inspektionen blev der bragt 120 portioner varm mad ud hver dag til (visiterede) pensionister i eget hjem. Kommunen har prioriteret det forhold at maden bringes ud i varm tilstand – og ikke i frossen

tilstand – højt. Det gør ikke alene maden sundere og mere indbydende, men er også nemmere for modtagerne at håndtere. Denne opgave er i øjeblikket – og frem til august måned 2003 – udliciteret til et privat firma (...). Kommunen forventer at den private virksomhed herefter trækker sig ud af samarbejdet idet firmaet har fået forøgede (transport)omkostninger i forhold til licitationstidspunktet. Det blev oplyst at fritvalgsordningen kræver fem leverandører. Interessen i den private sektor i en kommune af Kertemindes størrelse vil imidlertid normalt være for lille til at lovgivningens krav til antallet af leverandører kan opfyldes. Da madudbringningen sidste gang var udbudt i licitation, modtog kommunen således kun to tilbud.

2.1.4. Rundgangen i social- og sundhedsforvaltningen

Der er et handicaptoilet i rådhusets forhal i umiddelbar tilknytning til social- og sundhedsforvaltningen. Det ligger på gangen der fører ind til forvaltningen, og tæt på receptionen i hallen. Toilettet er ikke aflåst, men kan låses indefra af brugeren. Toilettet er forsynet med nedfældelige armgreb. Toilettet er endvidere udstyret med en almindelig kumme med (aftagelig) forhøjer – og altså ikke med en forhøjet toiletkumme. Der er kun plads til en hjælper på den ene side af toilettet.

Forvaltningen ligger i rådhusets stueetage. Der ligger kontorer – og et enkelt mødelokale – på begge sider af en lang gang. Gangen er relativt bred og fremtræder nydelig. Der er nålefilt på gulvet på gangen og på kontorerne. På gangen lige inden for døren ind til forvaltningen er en skranke hvor publikum skal henvende sig. Bag skranken er indrettet to arbejdspladser til forvaltningens kontorpersonale – den ene arbejdsplads bag en skærm. Ved siden af skranken adskilt fra denne af en væg er et område med tre stole og to små borde til borgere der venter på at det skal blive deres tur. Ventepladserne, der

er placeret længst væk fra gangarealet, er uden for normal hørevidde i forhold til skranken. De fleste borgere der møder op, har bestilt tid til en samtale med en sagsbehandler på forhånd. Kommunens pensionister møder dog ofte op uden forudgående aftale. Det sker en sjælden gang at der er flere der venter end der er plads til – eksempelvis på sene torsdage eller omkring den 1. i måneden.

Ved siden af venterummet ligger forvaltningens 'maskinrum'. Her står afdelingens printere og fotokopimaskine mv. Journalerne i de afsluttede sager står også i dette rum (mens de verserende sager opbevares af sagsbehandlerne på kontorerne). Journalerne i maskinrummet opbevares i arkivskabe af metal der på tidspunktet for inspektionen ikke var aflåst.

Medarbejderne i forvaltningen sidder i både enkeltmandskontorer og delekontorer. Sagsbehandlerne har dog udelukkende enkeltmandskontorer. Samtaler mellem sagsbehandler og borger foregår som udgangspunkt på sagsbehandlerens kontor. Forvaltningen har dog også længst nede ad gangen til højre et mødelokale. Dette lokale er ikke større end et gennemsnitskontor, men giver alligevel plads til flere mødedeltagere på grund af den mere sparsomme møblering (et mødebord med tilhørende stole). Uden for de enkelte døre er der en rød 'mødelampe'.

De fleste af sagsbehandlernes kontorer er forholdsvis små. Da alle sagsbehandlere har store skriveborde med hæve/sænkefunktion, er det ikke muligt at indrette de små kontorer således at sagsbehandleren kan sidde nærmest døren. Det er heller ikke altid muligt at placere borgeren på den anden side af bordet.

Ingen af enkeltmandskontorerne er udstyret med to døre. Flygtningemedarbejdernes kontor – hvor der er tre arbejdspladser – havde dog af sikkerhedshensyn to døre. Dette kontor ligger uden for social- og sundhedsforvaltningens fysiske område, og med-

arbejderne her er således adskilt fra de øvrige medarbejdere i forvaltningen.

Af hensyn til medarbejderens sikkerhed var de af medarbejderne som havde ønsket det, blevet udstyret med en (bærbar) trådløs alarm. Dette initiativ var iværksat ganske kort tid før inspektionen. I et af de inspicerede sagsbehandlerkontorer var alarmerne bragt under en lampe til højre for medarbejderens kontorstol, i et andet kontor lå alarmknappen løst på bordet ved siden af tastaturet. Et tryk på alarmerne udløser en (kraftig) klokke på gangen over for skranken. Medarbejderne i skranken kan herefter aflæse hvilket kontor der ringes fra. Personalet i forvaltningen er instrueret om at 'stimle sammen' når klokken lyder, med henblik på at komme den pågældende medarbejder til undsætning. Det blev oplyst at medarbejderne tillige er meget opmærksomme på at 'kigge ind' hos hinanden hvis der er meget 'støj' fra et kontor. Ved den månedlige supervision af sagsbehandlerne bliver sikkerhedsspørgsmål også diskuteret.

2.2. Teknisk forvaltning

Retschef Jens Møller og to af mine andre medarbejdere inspicerede teknisk forvaltning og havde en samtale med teknisk chef (...).

Forvaltningen ligger i stueetagen lige over for receptionen. Den er indrettet med så mange enkeltkontorer som muligt hvilket er en fordel på grund af den store kundekontakt. Der har ikke været voldelige kunder i forvaltningen, men der kan være personer som optræder truende i forbindelse med forvaltningens udgående tilsynsvirksomhed. I disse tilfælde deltager så vidt muligt to personer i tilsynet.

Der er ansat 15 personer i forvaltningen på fuld tid eller deltid. Af disse er 6 akademikere. Der er brugt mange ressourcer på at implementere ny løn, men resultatet er magert. Efteruddannelse prioriteres højt, og der er dannet erfa-grupper med medarbejdere i andre kommuner. Desuden er der planer om

elektronisk vidensdeling på internettet for medarbejdere i tekniske forvaltninger.

Forvaltningen er opdelt efter følgende hovedopgaver: bolig- og erhvervsudlejning; byggesager og BBR; vej, forsyning og drift; drift og miljø; planlægning og kollektiv trafik; sekretariat; budget og regnskab; tegnestue.

Der er udarbejdet en udførlig, men overskuelig kompetencefordelingsplan for forvaltningen. Planen viser hvilke sager der skal forelægges de politiske organer eller andre, og den grad af kompetence der udøves af disse og af forvaltningen. Planen beskriver således beslutnings- og ansvarsdelegationen og dermed også arbejdsfordelingen. Planen ajourføres mindst en gang om året.

Der er en stigning i antallet af sager hvor borgere er utilfredse med kommunens afgørelser. Der er imidlertid kun ganske få sager som påklages til en højere myndighed.

Kommunen er præget af en del store herregårde og nogle store svinefarme. Det har betydet at kysten er friholdt for bebyggelse. Der er næsten ingen byggegrunde i dag, og efterspørgslen er meget større end udbuddet. Sommerhusområderne er fuldt udbygget. Der er ingen tunge, miljøforurenende industrivirksomheder og kun få vindmøller. Foruden den kommunale vandforsyning er der 17 private vandværker. Kommunen har et betydeligt antal turister om sommeren.

Der er 1.526 sommerhuse i kommunen. I 'Sommerbyen' i Kerteminde by er der 300 sommerhuse på lejet grund. Desuden er der ca. 100 badehuse hvor overnatning ikke er tilladt. Der er planer om et nyt regulativ der skal stramme reglerne herom op.

Mange sommerhusbeboere benytter kommunens telebusordning, dvs. en bus som kommer efter telefonisk anmodning. Kommunen finansierer ordningen, men det vil af økonomiske årsager formentlig blive nødvendigt med ændringer. I dag betaler pensionister 10 kr. pr. transport til eller fra et af de faste stoppesteder, og ikke-pensionister be-

taler 20 kr. Transport til gadedøren koster 40 kr.

Kommunen har kun haft få landzonesager efter at kommunen er blevet landzonemyndighed i forbindelse med at planloven blev ændret med virkning fra den 1. september 2002 (lov nr. 383/2002).

Tilsynet i miljøsager føres af Miljøcentret som er et fælleskommunalt samarbejde mellem over 30 kommuner. Centret fører bl.a. tilsyn med de private brønde. Centret har ingen besluttende myndighed.

Kommunen har kun få sager om vedligeholdelse af private veje.

Kommunen har ca. 300 byggesager om året. Mange af disse vedrører byggeri på bevaringsværdige eller fredede ejendomme, og disse tager typisk længere tid at behandle end andre byggesager. Af kommunens serviceinformationspjece om byggesagsbehandling fremgår at byggetilladelser normalt skal være færdigbehandlet inden 4 uger efter ansøgningen. Denne tidsfrist kan ikke overholdes på nuværende tidspunkt. En del sager tager 2-3 måneder. Det forventes imidlertid at sagsbehandlingstiden vil komme tæt på de 4 uger efter årsskiftet. Der udsendes altid kvitteringsskrivelse inden 2 uger efter modtagelsen af ansøgningen, og heri oplyses om sagsbehandlerens navn. Det oplyses ikke hvornår sagen forventes færdigbehandlet. Hvis der går mere end 4 uger, skrives der til ansøgeren om den forventede sagsbehandlingstid. Det tilstræbes at afgørelser skrives i et let forståeligt sprog.

Kommunen fører ikke statistik over antallet af sager på de forskellige områder og over sagsbehandlingstiden, men forvaltningen har ønsket herom.

Jeg bad om at modtage de tre senest afsluttede og upåklagede sager om dispensation fra henholdsvis planlovens og byggelovens bestemmelser med henblik på en gennemgang, jf. nedenfor under punkt 4.

2.3. Besøg på to af kommunens plejecentre

Retschef Jens Møllers hold besøgte plejecentret Svanevej, mens mit hold besøgte Fjordly.

2.3.1. Plejecentret Fjordly

Under besøget var inspektionsholdet ledsaget af socialchef (...) og områdeleder (...).

Fjordly er oprindeligt bygget i 1957, men har i løbet af det seneste 1½ år gennemgået en gennemgribende ombygning/nybygning. Institutionen består af en servicebygning samt 6 enheder med i alt 64 boliger. Enhederne er placeret som 6 fløje – 3 fløje på hver side af en midtergang. Fjordly har en dejlig beliggenhed. Der er udsigt til Kertinge Nor fra mange af Fjordlys vinduer. Udsigten til noret kan under alle omstændigheder nydes fra institutionens have. Omkring Fjordly ligger andre kommunale institutioner såsom børneinstitution og børnetandpleje. Klos op ad Fjordly ligger der nogle ældreboliger. Det blev under besøget på Fjordly oplyst at en af beboerne har en ægtefælle boende i disse ældreboliger. De to ægtefæller har på den måde meget gode muligheder for at ses.

Institutionen fremtræder lys og indbydende. Gangene er brede og lyse med store vinduespartier samt ovenlysvinduer mange steder. Der er elektrisk døråbning fra midtergangen og ud til alle enhederne. Der er opsat gardiner i begge ender af gangen inde på enhederne. Institutionens mobile lifte står fremme på gangene. Her hænger endvidere en postkasse til hver af beboerne.

Inde på hver enhed er boligerne placeret på begge sider af gangen, og i midten af hver enhed er der – i tilknytning til gangarealet – et (åbent) fællesrum på 67 m². Nogle af bygningselementerne i de enkelte enheder er malet i farver der passer til enhedens navn. Der er f.eks. forskellige brunlige farver i Nøddehaven. Fællesrummet består af et åbent køkken, spiseplads samt opholdsareal. Der er en del grønne planter i fællesrummet og et stort vinduesparti med udgang til en flisebelagt terrasse med havemøbler og

vandkunst. Rundt om terrassen er der en beplantning der passer til enhedens navn. F.eks. er der plantet æbletræer ved Æblehavens terrasse.

Under inspektionen deltog inspektionsholdet i Mirabellehavens eftermiddagskaffe sammen med beboerne og personalet. Endvidere blev jeg under inspektionen inviteret indenfor hos en af beboerne. Imens besøgte mine medarbejdere en anden beboers bolig.

Boligerne er ca. 37 m² store og indeholder en opholdsstue samt et badeværelse. I et hjørne af opholdsstuen er en håndvask, et bord og skabe. Endvidere er der i hver bolig et stort klædeskab på hjul. Klædeskabet kan anvendes som rumdeler. Fra alle opholdsstuer er der en dør ud til haven. Badeværelserne, der er store og moderne, er indrettet med nedfældelige armgreb ved toilettet, og der er plads til en hjælper på begge sider af toilettet. Der er endvidere brusebad og en håndvask. Den fremviste bolig fremtræde rengjort og med personligt præg.

I alle boliger i Fjordly er der – yderst diskret – i både opholdsstue og badeværelse opsat beslag til montering af loftliftsskinner. Liftsystemet er indrettet således at beboeren kan flyttes fra stuen til badeværelset uden at skulle ud af liften. Fjordly har 18 loftlifte hvilket efter det oplyste dækker institutionens behov.

Alle beboere der er i stand til at benytte en alarm, er forsynet med en sådan. Beboerne kan bære alarmerne på sig og kan ved hjælp af denne tilkalde personalet. Eventuelle kald registreres på personalets bærbare telefon.

Fjordly råder også over to trædemåtter. Måtterne fungerer på den måde at personalet tilkaldes hvis der trædes på måtten. Måtten kan f.eks. placeres ved en seng eller ved en dør således det kan registreres hvis beboeren står ud af sengen eller går ud på gangen. Måtterne anvendes ikke særligt ofte.

Problemet med dørsøgende beboere forsøger Fjordly at forebygge bl.a. ved hjælp af de opsatte gardiner for dørene i hver ende af enhederne. Endvidere er der børnesikring

på havedørene i boligerne (en tap skal løftes samtidig med at håndtaget drejes). Det er af brandhensyn ikke muligt at låse havedørene.

To af Fjordlys enheder er deciderede demensafsnit, men der er også demente beboere i de øvrige enheder. Efter det oplyste har kommunen særlig fokus på dette område. Bl.a. foretages en demensudredning af alle beboere der har symptomer på demens. Kommunen stiller endvidere krav til medarbejderne om en dokumenteret grundlæggende viden om demens som (f.eks.) erhverves ved deltagelse i relevante kurser.

Fjordly har et stort og lyst festlokale med klaver. Inspektionsholdet deltog under besøget i (en lille del af) 'onsdagsklubbens' møde der foregik i festlokalet. Lokalet kan efter behov opdeles ved hjælp af stationære skillevægge. På Fjordly er der endvidere et terapilokale hvor der hver formiddag er aktiviteter for beboerne.

Beboerne på Fjordly har fuld forplejning. Der serveres varm mad om middagen som tilberedes centralt i institutionens køkken. Den øvrige mad tilberedes i de enkelte enheder i køkkenet i fællesrummet. På Fjordly tilberedes endvidere den varme mad til de øvrige to plejecentre i kommunen. Pensionister i området omkring Fjordly har mod betaling mulighed for at komme som madgæster på Fjordly og spise varm mad midt på dagen. Der er i øjeblikket 10 såkaldte madgæster på Fjordly. Madgæsterne spiser sammen i ovennævnte terapilokale. Fjordlys aktivitetsmedarbejder fungerer normalt som vært for spisegæsterne. Institutionens køkken har i øvrigt to gange i 2002 haft besøg af fødevarerekontrollen som ikke havde bemærkninger eller henstillinger i den anledning.

På første sal i institutionens servicebygning er der – lige ved siden af elevatoren – indrettet et træningslokale. Lokalet er lyst og rummeligt med diverse hjælpemidler til træningen. Der er holdtræning i lokalet fire formiddage om ugen (med 7 deltagere på hvert hold). Herudover foregår der også individu-

el træning i lokalet. Det er ikke kun Fjordlys egne beboere der benytter lokalet. Ligeledes på første sal har hjemmeplejen kontor.

Ved siden af træningslokalet er indrettet en frisørsalon som Fjordlys beboere kan benytte. Frisørsalonen er åben to gange om ugen.

På Fjordly er endvidere indrettet to gæsteværelser hvor pårørende har mulighed for at overnatte. Også disse værelser – der ikke blev besigtiget – har eget toilet og bad. Fjordly råder endvidere over en minibus til brug for småture med beboerne.

Om dagen er der tre medarbejdere og om aftenen (indtil kl. 23.00) er der to medarbejdere tilknyttet hver af de seks enheder. Om natten er der tre medarbejdere der dækker hele institutionen. Under den afsluttende samtale under besøget på Fjordly deltog (...) som er fællestillidsmand for det ansatte plejepersonale. (...) gav udtryk for at Fjordly er et godt sted at være for såvel beboere som personale. Personalet sætter stor pris på den indsats som blev gjort i planlægningsfasen, og som (bl.a.) har medført at beboerne kan komme rundt i lift overalt på Fjordly. De gode fællesrum i enhederne har efter hendes vurdering stor betydning for beboernes trivsel – ikke kun på demensafdelingerne, men nok særligt her.

2.3.2. Plejecentret Svanevej

Under besøget var inspektionsholdet ledsaget af souschef i social- og sundhedsforvaltningen (...), områdeleder (...) og en beboerrepræsentant.

Den ældste bygning, hvor administrationen har til huse på 1. sal, er fra 1916. En betydelig tilbygning er fra 1979. Plejecentret er i 2002 blevet udbygget og renoveret. Administrationsbygningen er i to etager, mens resten er i ét plan. Bygningerne er placeret rundt om en lille gårdhave.

Der er 21 beboere og 1 aflastningsbeboer. Alle beboere har eget værelse. Værelserne er på 33-45 m², og alle har fået nye, store badeværelser. Døren til badeværelset er en sky-

dedør der er så stor at en seng kan komme igennem. Lyset på badeværelset tænder og slukker automatisk.

10 af værelserne har udgang til egen terrasse. Der er desuden en fælles have.

Der findes herudover et gæsterum hvor pårørende kan overnatte, og der kan stilles en madras til rådighed for pårørende som ønsker at overnatte sammen med en beboer på dennes værelse.

Der er to store opholdsstuer med bl.a. tv. Disse og gangarealerne er holdt i lyse farver, og der er placeret grønne planter rundt omkring. Der er desuden ophængt malerier af lokale kunstnere. Gulvene er overalt belagt med linoleum.

Køkkenet er placeret åbent ud til et fællesareal. Den varme mad leveres fra Fjordly, men alle andre måltider laves på stedet. Der er adgang for spisegæster udefra, og disse vil kunne ledsages af hjemmehjælperen.

Terapien består bl.a. af sang, bankospil, gymnastik og socialt samvær. Tre gange ugentligt kommer en fysioterapeut. Der findes desuden bøger på computer for svagtseende.

Boligerne er nu almene plejeboliger og dermed beboernes egne boliger. Det er derfor ikke muligt at flytte rundt på beboerne og f.eks. placere demente i en særlig afdeling. Aktiviteter holdes dog særskilt for demente.

Alle beboere er udstyret med en alarm i form af et ur eller en halskæde. Beboerne bestemmer selv om døren til deres bolig skal være låst.

Der er etableret to grupper til at føre tilsyn med plejeboligerne. Tilsyn foretages én gang årligt, og pårørende inviteres til at deltage. Pårørende som er forhindret i at deltage, får tilsendt et brev med spørgsmål om hvorvidt de er tilfredse med ydelsen.

Med udgangspunkt i plejeenheden på Svanevej varetages hjemmepleje/hjemmehjælp for ca. 150 personer.

3. Ombudsmandens bemærkninger

3.1. Generelt

Under inspektionen blev jeg mødt med stor imødekommenhed. Det er mit indtryk at kommunen i det daglige gør sig store bestræbelser for at opfylde de forventninger der kan stilles til en borgervenlig forvaltning. I den forbindelse kan nævnes det omtalte initiativ i forhold til ægtepar hvoraf den ene af ægtefællerne er ramt af demens. Kommunens planer om at oprette støttede boliger til sådanne ægtepar viser efter min opfattelse at Kerteminde Kommune er en aktiv kommune der ønsker at yde bidrag til at løse de problemer som kommunens borgere har, og ikke blot de problemer som borgerne selv har formuleret.

Jeg noterede mig kommunens fremsynethed i forhold til antallet af plejeboliger (i forbindelse med ombygningen mv. af kommunens plejecentre) – en fremsynethed der som allerede nævnt også kommer andre kommuners ældre til gode.

3.2. Handicaptilgængelighed

Siden den 1. juli 1978 har der i byggeslovgivningen 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 Bygningsreglementet fra 1995 er der kommet yderligere krav der generelt tilgodeser bygningers tilgængelighed. Disse krav skal efterkommes ved nybyggeri, (væsentlige) ombygninger og ved ændret brug af bygninger. Reglerne er ikke i øvrigt tillagt tilbagevirkende kraft.

Det er en særlig opgave for ombudsmanden at overvåge forholdene for handicappede idet Folketinget ved beslutning af 2. april 1993 anmodede ombudsmanden om 'at følge udviklingen i ligebehandlingen [af handicappede] og eventuelt meddele påtale, hvor dette er muligt inden for ombudsmandens kompetence'.

Ved ombudsmandens undersøgelse af om der i offentlige bygninger og lignende er handicaptilgængelighed, kan ombudsmanden således undersøge om de omtalte handicapkrav i byggeslovgivningen 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 byggeslovgivningens tilgængelighedskrav. Ombudsmanden har således også en vis mulighed for at anlægge mere overordnede humane 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.

Som anført ovenfor er byggeslovgivningens tilgængelighedskrav – når der ses bort fra de ligeledes ovenfor nævnte særlige tilfælde – 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 byggeslovgivningens 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 midlertidig nedsat bevægelses- eller orienteringsevne) at komme ind og blive betjent som andre borgere. Som minimum må der være et handicaptilgængeligt lokale der kan anvendes til modtagelse og betjening af handicappede borgere.

Rådhuset er fra tiden før byggeslovgivningens tilgængelighedskrav for handicappede trådte i kraft (den 1. juli 1978), og der kan således (kun) rejses spørgsmål om hvorvidt kommunen lever op til de krav

der efter min opfattelse – på ulovbestemt grundlag – kan stilles til tilgængelighed.

Jeg noterede mig at der kun er indrettet én særlig parkeringsplads til brug for handicappede borgere som kommer til rådhuset i bil. Jeg forstår samtidig at de 'almindelige' parkeringspladser ved siden af denne særlige parkeringsplads normalt ikke er fyldt op.

Umiddelbart må jeg stille mig tvivlende over for at én (handicap)parkeringsplads er tilstrækkelig til (altid) at dække behovet. Det synes endvidere umiddelbart at være uproblematisk at indrette en (eller flere) yderligere plads(er). Jeg går imidlertid ud fra at kommunen til stadighed er opmærksom på om det er tilstrækkeligt med den ene handicapparkeringsplads.

Jeg har noteret mig at der er fri (og nem) adgang til rådhusets stueetage (med bl.a. reception og social- og sundhedsforvaltning) – også for kørestolsbrugere, jf. punkt 2 ovenfor. Derimod giver elevatoren i hallen ikke adgang for kørestole af almindelig bredde. Det betyder at kørestolsbrugere umiddelbart er afskåret fra at overvære (bl.a.) møder i byrådsalen.

Jeg går ud fra at der kun i ganske få tilfælde er behov for at anvende den smalle kørestol, og at kommunen er meget opmærksom på at yde den hjælp som måtte være nødvendig på grund af den smalle elevatoråbning. Jeg finder herefter ikke tilstrækkelig anledning til at foretage mig videre.

Socialdirektøren oplyste at der findes et lokale i stueetagen der (normalt) anvendes til modtagelse og betjening af handicappede borgere. Jeg forstår at lokalet på tidspunktet for inspektionen var inddraget til kontor.

Jeg beder Kerteminde Kommune om nærmere oplysninger om dette lokale, dets anvendelse og dets anvendelighed til mod-

tagelse og betjening af handicappede borgere.

Jeg noterede mig at trappetrinene på trappen fra hallen til rådhusets første sal ikke er markeret med kontrastfarve for blinde og svagsynede.

Jeg henstiller til Kerteminde Kommune at foranstalte at trinenes afslutning markeres med kontrastfarve eller på anden hensigtsmæssig måde synliggøres for blinde og svagsynede.

Jeg beder Kerteminde Kommune underrette mig om resultatet af min henstilling.

Kommunen har oplyst at kommunen er opmærksom på om det er tilstrækkeligt med 1 handicapparkeringsplads. På nuværende tidspunkt er det efter kommunens opfattelse utvivlsomt tilstrækkeligt med kun 1 plads.

Vedrørende lokale til modtagelse og betjening af handicappede borgere har kommunen oplyst følgende:

'Der er kun ganske få personlige henvendelser på Rådhuset fra handicappede. Når en handicappet henvender sig vil den pågældende i første omgang blive betjent af personalet i Informationsen. Hvis den handicappede har brug for betjening, som ikke kan klares af Informationsmedarbejderen, vil den relevante sagsbehandler blive kontak- tet, og lokalesituationen på Rådhuset er så fleksibel, at der altid vil kunne skaffes et lokale, hvor den handicappede kan blive betjent. Den pågældende vil blive ledsaget til dette lokale. Lokalesituationen på Rådhuset tillader ikke, at et lokale står tomt med henblik på de forsvindende få tilfælde, hvor en handicappet henvender sig og har brug for betjening i et mødelokale.'

Kommunen har endvidere oplyst at trappetrinene snarest vil blive malet med en kontrastfarve.

Der er som nævnt fri (og nem) adgang til rådhusets stueetage – også for kørestolsbrugere. Under henvisning hertil og til det som kommunen har anført, foretager jeg

mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om et (møde)lokale til modtagelse og betjening af handicappede borgere.

Jeg tager det oplyste om at kommunen snarest muligt vil male trappetrinenes afslutning med en kontrastfarve for blinde og svagsynede, til efterretning.

3.3. Diskretionshensyn mv.

Efter straffelovens § 152, jf. forvaltningslovens § 27, har offentligt ansatte tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger om borgerne. Efter de almindelige principper om god forvaltningsskik skal forvaltningens ansatte optræde høfligt og hensynsfuldt over for borgerne.

Det følger af disse regler at en borger der henvender sig til forvaltningen, har krav på at samtaler om personlige og andre fortrolige forhold kan finde sted uden at andre – såvel ansatte som borgere – har mulighed for at overhøre samtalen.

Jeg noterede mig at ventepladserne i social- og sundhedsforvaltningen er placeret uden for normal hørevidde i forhold til skranken (se ovenfor under punkt 2.1.4). Jeg noterede mig endvidere oplysningerne om at der kun sjældent møder flere borgere op end der er (vente)plads til, og oplysningerne om at forholdene ikke har givet anledning til problemer.

Jeg lægger til grund at Kerteminde Kommune er opmærksom på diskretionshensynet i forbindelse med forvaltningens behandling af borgerhenvendelser.

De beskrevne forhold i social- og sundhedsforvaltningen giver mig herefter ikke grundlag for bemærkninger.

Social- og sundhedsforvaltningens journaler opbevares dels hos sagsbehandlerne (verse- rende sager), dels i (uaflåste) arkivskabe (afsluttede sager) i 'maskinrummet' ved siden af det rum hvor de borger der venter på at blive betjent af en sagsbehandler, opholder

sig. Jeg henviser til min beskrivelse under punkt 2.1.4 af rundgangen i social- og sundhedsforvaltningen.

Jeg henstiller til Kerteminde Kommune at sørge for at arkivskabene med den omtalte placering holdes aflåst.

Kommunen har oplyst at arkivskabene i 'maskinrummet' nu holdes aflåst.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

3.4. Personalesikkerhed

Under inspektionen rejste jeg spørgsmålet om hvilke forholdsregler der er taget til beskyttelse af medarbejdernes sikkerhed under udførelsen af deres arbejde i kontakt med borgerne.

Det er efter min opfattelse vigtigt at sikre at det personale der i det daglige arbejde kan komme i kontakt med borgere der kan være opfarende, truende eller voldelige, fysisk placeres i kontorer og kontorlandskaber sådan at der er mulighed for at komme væk uden at skulle passere en eventuel aggressiv borger. Der bør endvidere være mulighed for at tilkalde umiddelbar hjælp i tilspidsede situationer, også uden at borgeren direkte observerer tilkaldelsen.

På baggrund af mine iagttagelser og samtalerne med medarbejderne er det mit indtryk at kommunen er opmærksom på personalets sikkerhed. Jeg har i den forbindelse navnlig noteret mig oplysningerne om at der ikke forud for kommunens beslutning om indkøb af en række bærbar trådløse alarmer har været en faktisk hændelse som har begrundet beslutningen.

Jeg går ud fra at dette medarbejdertilbud også gælder eventuelle nyansatte, og at kommunen opfordrer nyansatte medarbejdere til at modtage tilbuddet.

Jeg noterede mig at to medarbejdere som jeg under rundgangen i social- og sundhedsforvaltningen talte med om alarmsystemet – og som havde fået en alarm udleveret – havde placeret alarmerne således at den pågældende borger kunne observere en eventuel tilkaldelse af hjælp.

Jeg beder kommunen oplyse om spørgsmålet om alarmernes placering på kontorerne eller hos medarbejderne har været drøftet i forbindelse med alarmsystemets introduktion – og i givet fald på hvilken måde. Jeg beder endvidere om kommunens bemærkninger til det som jeg har anført.

Under rundgangen i social- og sundhedsforvaltningen noterede jeg mig at ingen af (sagsbehandler)kontorerne inden for forvaltningens fysiske område er udstyret med to døre, jf. punkt 2.1.4. Kommunen oplyste i den forbindelse at de bygningsmæssige forhold gør det meget vanskeligt at ændre på dette forhold.

Jeg er enig i at bygningsmæssige forhold gør det vanskeligt at pege på forbedringsmuligheder. Under henvisning hertil og til oplysningerne om at der ikke har været episoder med vold mod personalet, foretager jeg mig ikke noget på dette punkt.

Kommunen har oplyst følgende:

'Kommunen er meget opmærksom på medarbejdernes sikkerhed. Nyansatte bliver orienteret om at de kan få en trådløs alarm, hvis de ønsker det. Alarmernes placering var drøftet med personalet før alarmsystemets introduktion. Personalet er efter Ombudsmandens inspektion blevet mindet om, at alarmerne skal placeres således, at borgerne ikke kan observere en eventuel tilkaldelse af hjælp. Personalet vil løbende blive mindet om denne forholdsregel.'

Idet jeg går ud fra at kommunen ikke alene orienterer nyansatte om muligheden

for en trådløs alarm, men også opfordrer de pågældende til at modtage en alarm, tager jeg det oplyste til efterretning.

3.5. Åbningstider mv.

Kerteminde Kommune har følgende åbningstider for henholdsvis personlig og telefonisk henvendelse:

For telefonisk henvendelse: mandag-onsdag kl. 8.00-15.30, torsdag kl. 8.00-17.30 og fredag kl. 8.00-13.00.

For personlig henvendelse: mandag-onsdag kl. 10.00-15.00, torsdag kl. 10.00-17.30 og fredag kl. 10.00-13.00.

Kommunen udsender et velkomstbrev til alle nye borgere i kommunen. Heraf fremgår åbningstiderne, og det fremgår desuden at andre tider kan aftales individuelt pr. telefon. Det er også muligt at sende e-mail til rådhuset og den enkelte sagsbehandler. E-mail-adresserne findes på kommunens hjemmeside.

To gange årligt indbyder kommunen tilflyttere til velkomst og orientering om kommunen.

Kommunens åbningstider mv. giver efter min mening borgerne gode muligheder for kontakt med forvaltningen.

3.6. Sagsbehandlingstider mv.

Forvaltningsloven indeholder ikke regler om myndighedernes sagsbehandlingstid. Der har heller ikke i ombudsmandens praksis udviklet sig faste tidsmæssige normer for sagsbehandlingstiden. Ombudsmanden tager imidlertid ofte stilling til rimeligheden af sagsbehandlingstiden i konkrete sager. De retningslinjer der kan udledes heraf, er bl.a. gengivet i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986).

Vejledningens punkt 205-208 angående svarfrister mv. har denne ordlyd:

'205. Forvaltningsloven indeholder ikke generelle regler om sagsbehandlingstiden. Baggrunden herfor er bl.a., at de opgaver, der udføres af den offentlige forvaltning, er af så forskellig karakter og omfang, at det

ikke vil være muligt i en lov, der skal gælde for hele den offentlige forvaltning, at fastsætte bestemte regler for sagsbehandlingstiden, som med rimelighed vil kunne håndhæves ved domstolene.

Derimod kan der på baggrund af Folketingets Ombudsmands udtalelser om, hvad der med hensyn til sagsbehandlingstiden må antages at følge af almindelig god forvaltningsskik, gives nogle vejledende regler om sagsbehandlingens tilrettelæggelse, herunder om underretning til den, der er part i en sag, om den forventede sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden har i nogle afgørelser også peget på, at myndighederne med henblik på at sikre, at sager ikke henligger i længere tid, inden afgørelse træffes, og at sager ikke bliver glemt og derfor ikke afgjort, bør oprette tilstrækkeligt *effektive erindringssystemer*.

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 brev af 4. juni 1997 henstillede Indenrigsministeriet til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd at der blev opstillet målsætninger for hvor hurtigt man vil tilstræbe at

behandle sager hvor forvaltningen skal træffe afgørelser i forhold til borgerne. Målsætningerne skal være forsvarlige og realistiske, og de bør være offentligt tilgængelige. Det bør kontrolleres om målsætningerne overholdes. Borgerne bør under alle omstændigheder have et svar inden en måned efter sagens modtagelse. Kan afgørelse ikke træffes inden en måned, bør kommunen bekræfte modtagelsen og oplyse hvad sagen beror på, og så vidt muligt hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

I tilknytning hertil bemærker jeg at det i retssikkerhedslovens § 3, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 807 af 26. september 2002), er bestemt at kommunen skal fastsætte en frist for hvor lang tid der må gå inden der skal være truffet en afgørelse inden for de enkelte sagstyper på det sociale område. Hvis fristen ikke kan overholdes, skal ansøgeren i den konkrete sag skriftligt have besked om hvornår den pågældende kan forvente en afgørelse.

Herudover kan der i anden lovgivning være fastsat svarfrister; f.eks. er der i offentlighedsloven og persondataloven fastsat frister for henholdsvis besvarelse af anmodninger om aktindsigt og underretning af den registrerede.

I forbindelse med inspektionen har jeg modtaget en del materiale fra Kerteminde Kommune. Der er bl.a. udarbejdet en samlet oversigt over kvitteringsskrivelser fra kommunen. Oversigten viser for hver forvaltning hvilke typer af skrivelser der kvitteres for – eller afgøres – inden 3 arbejdsdage eller inden 1 måned. Desuden viser oversigten hvilke typer af skrivelser der ikke kvitteres for.

Oversigten er klar og overskuelig. Retningslinjerne giver mig i øvrigt ikke anledning til bemærkninger.

I det omfang der i øvrigt er fastsat kvalitetsmål i form af frister for sagsbehandling, fremgår dette dels af virksomhedsplaner for

de enkelte forvaltninger og dels af de serviceinformationer som kommunen har udarbejdet for de enkelte sagsområder. Serviceinformationerne kan ses på kommunens hjemmeside. Der er ingen samlet oversigt over de fastsatte tidsfrister. Det fremgår ikke klart af det materiale jeg har modtaget, om overholdelsen af fristerne kontrolleres i alle tilfælde.

Særligt angående byggesager kan nævnes at der – som nævnt i kapitel 2, punkt 2.2 – er fastsat et kvalitetsmål hvorefter byggetilladelser normalt skal være færdigbehandlet inden 4 uger efter at ansøgningen og de nødvendige bilag er modtaget. På grund af den høje bygge- og anlægsaktivitet og med den eksisterende bemanning har det i en periode ikke været muligt at overholde denne tidsfrist. En del sager tager således 2-3 måneder. Kommunen har oplyst at den forventer at sagsbehandlingstiden vil nærme sig de 4 uger efter årsskiftet til 2003.

Jeg beder kommunen oplyse om den fastsatte frist nu overholdes. Jeg beder desuden om oplysning om den kontrol der måtte være iværksat af overholdelse af fristerne på de enkelte områder.

Jeg har noteret mig at der ikke er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden på alle de sagsområder som er omfattet af Indenrigsministeriets (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriets) henstilling og retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, f.eks. vedrørende bilstøttesager. Jeg beder kommunen oplyse hvilke områder der endnu ikke er fastsat sådanne målsætninger for, og hvad kommunen agter at gøre i disse tilfælde.

...

Vedrørende byggesager har kommunen oplyst følgende:

'Manuel stikprøvekontrol af 15 sager viser at tidsfristerne for byggesagsbehandling nu generelt overholdes. Det er klart, at når der skal gives dispensationer og indhentes udtalelser fra andre

myndigheder, går der ofte længere tid. Hvis Teknisk Forvaltning har modtaget de nødvendige oplysninger i forbindelse med ansøgningen, så viser stikprøvekontrollen, at tidsfristen overholdes i 93% af sagerne.'

Kommunen har desuden oplyst følgende:

'Kommunen kan bekræfte at der ikke er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden på alle de sagsområder, som er omfattet af Indenrigsministeriets henstilling af 4. juni 1997. Som bekendt behandler Kommunen et meget stort antal forskellige sagstyper, jf. kompetenceplanerne for Teknisk Forvaltning og for Social- og Sundhedsforvaltningen. Også de øvrige forvaltninger behandler mange forskellige sagstyper. Inden for de enkelte sagstyper er der stor forskel på sagernes kompleksitet. Kommunen har valgt kun at fastsætte mål for sagsbehandlingstiden inden for de sagsområder, som typisk er af ukompliceret art, medens Kommunen ikke har fastsat sagsbehandlingstid inden for sagsområder, hvor der skal foretages mere komplicerede undersøgelser og høringer, hvis tidsmæssige udstrækning er usikker. Inden for det tekniske område kan f.eks. nævnes plansager. Det fremgår af Kommunens serviceinformationer og virksomhedsplaner, i hvilke tilfælde der er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden, og Kommunen vil også fremover være opmærksom på, om der er yderligere sagsområder, hvor der med rimelighed kan fastsættes sådanne målsætninger. Kommunen finder at det ville være unødigt bureaukratisk at skulle kontrollere, om reglerne om sagsbehandlingstider holdes inden for ethvert sagsområde. Formålet med at fastsætte regler for sagsbehandlingstider inden for alle sagsområder bliver efter Kommunens opfattelse til fulde tilgodeset ved, at sagerne generelt bliver behandlet meget hurtigt i Kommunen. Kommunen kan da også se i Deres foreløbige rapport, at De er enig i at de gennemgåede sager blev behandlet hurtigt. En fastsættelse af regler for sagsbehandlingstider inden for alle sagstyper, og især en kontrol af om de fastsatte regler overholdes, ville efter Kommunens opfattelse nødvendiggøre en yderligere og ikke ubetydelig ressourceindsættelse på det administrative område, og dette er urealistisk ud fra det økono-

miske råderum, som er til rådighed for Kommunen. Kommunens prioritering er således at fastsætte regler om sagsbehandlingstider inden for udvalgte sagsområder, hvor en kontrol er praktisk realisabel og uden for stor ressourceindsættelse. Derudover er Kommunen meget opmærksom på at følge op på eventuelle klager over langsomme sagsbehandling. Endelig kan Kommunen oplyse, at Kommunernes Revision fortager såkaldt 'forvaltningsrevision', hvor revisionen bl.a. påser at sagsbehandlingstiden er tilfredsstillende.'

Jeg tager kommunens oplysninger vedrørende sagsbehandlingstiden for byggesager til efterretning.

For så vidt angår de sagsområder hvor der ikke er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden, bemærker jeg følgende: Retssikkerhedslovens § 3, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 807 af 26. september 2002), har denne ordlyd:

'Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen fastsætter en frist for, hvor lang tid, der må gå, inden der skal være truffet en afgørelse.

...'

Som det fremgår af bestemmelsen, skal kommunen fastsætte en frist for sagsbehandlingstiden på de områder som er omfattet af loven. Hvis kommunen undlader at fastsætte en frist, vil det være i strid med loven.

Jeg går på denne baggrund ud fra at kommunen fastsætter de lovbestemte frister på de sagsområder hvor dette endnu ikke er sket.

3.7. Andre forhold

Kommunen har som anført ovenfor (under punkt 2.1.2) ikke natbemanding på kommunens to støttecentre idet ingen af beboerne har behov herfor på nuværende tidspunkt.

Det følger af kommunens begrundelse at kommunen vil bemande støttecentrene med personale om natten hvis der skulle

opstå behov for det, og jeg foretager mig derfor ikke noget i forhold til dette spørgsmål.

3.8. Besøgene på Svanehøj og Fjordly

Besøgene på plejecentrene Svanehøj og Fjordly gav henholdsvis retschef Jens Møller og mig et positivt indtryk af institutionerne. Jeg noterede mig de praktiske og upåfaldende trædemåtter (omtalt ovenfor under punkt 2.3.1). Jeg noterede mig i den forbindelse desuden kommunens placering af ældreboliger i umiddelbar tilknytning til plejecentret Fjordly og Fjordlys måde at modtage spise-gæster på.

4. Gennemgang af udlånte sager

...''

Under inspektionen anmodede jeg om udlån af seks sager fra teknisk forvaltning og seks sager fra social- og sundhedsforvaltningen.

Sagerne fra teknisk forvaltning var efter mit ønske de senest afgjorte sager vedrørende dispensation fra byggelovgivningen og de senest afgjorte sager om dispensation fra planlovgivningen.

Sagerne fra social- og sundhedsforvaltningen var efter mit ønske de senest afgjorte sygedagpengesager.

Ved gennemgangen af de modtagne sager havde jeg navnlig haft opmærksomheden henledt på hvorvidt proceduren efter de gældende regler var fulgt. Jeg gennemgik systematisk spørgsmål i relation til navnlig kompetence, inhabilitet, partsrepræsentation, vejledning, notatpligt, aktindsigt, persondataloven, partshøring, sagsoplysning, tavshedspligt, klagevejledning, bekendtgørelse, sagsbehandlingstid, vildfarelse og sjuksk, den sproglige udformning af afgørelser og breve, hjemmelsspørgsmål og fortolkningsspørgsmål.

Gennemgangen – som ikke er medtaget i gengivelsen af rapporten – gav anledning til nogle bemærkninger om reglerne om parts-høring, begrundelse og notatpligt.

“5. Underretning

Denne rapport sendes til Kerteminde Kommune, Tilsynsrådet for Fyns Amt, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Folketingets Retsudvalg.”

IV-D. Inspektion af Det Humanistiske Fakultet på Københavns Universitet – handicaptilgængelighed

Beretningen for 2000, s. 637: Inspektionsrapport
Beretningen for 2002, s. 742: Opfølgingsrapport nr. 1 og nr. 2
Beretningen for 2003: Opfølgingsrapport nr. 3
Yderligere opfølgning forventes.
(J.nr. 2000-2494-160)

I anledning af inspektionschefens opfølgingsrapport (nr. 2) af 26. juni 2002 på ombudsmandens vegne modtog ombudsmandsinstitutionen udtalelse af 7. februar 2003 fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling som var vedlagt udtalelse af 13. januar 2003 fra Københavns Universitet. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling havde forinden indhentet en udtalelse fra Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

I en opfølgingsrapport (nr. 3) af 28. april 2003 udtalte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”Af universitetets brev af 13. januar 2003 fremgår at de nævnte punkter i brevet henviser til Folketingets Ombudsmands rapport af 7. august 2001 og til universitetets brev til Folketingets Ombudsmand af 25. september 2001.

Jeg går ud fra at punkterne i universitetets brev tillige henviser til punkterne i min opfølgingsrapport (nr. 2) af 26. juni 2002.

Jeg skal herefter meddele følgende:

Ad pkt. 4.4. Elevator ved trappe 8

I min opfølgingsrapport (nr. 2) anførte jeg følgende:

’Jeg udtalte i den endelige rapport at elevatorstolens mål ikke lever op til de krav der i dag følger af bygningsreglementet. Jeg udtalte videre at jeg i betragtning af at der ikke er tale om ulovlige forhold, og i betragtning af at KUA ikke på længere sigt skal benytte

bygningen i den nuværende udformning, ikke foretog mig videre vedrørende dette forhold.

Københavns Universitet, Teknisk Administration har på vegne af Undervisningsministeriets Byggedirektorat oplyst at ’stillingstagen til disse problemer er placeret hos bygningsejer, der tilkendegiver, at man afventer resultatet af en igangsat landsdækkende registrering af tilgængelighed, forinden man evt. ønsker at iværksætte yderligere tiltag’.

Jeg bad i min opfølgingsrapport (nr. 1) Undervisningsministeriet om at oplyse hvornår den omtalte landsdækkende registrering kunne forventes tilendebragt, og hvornår ministeriet på denne baggrund forventede at kunne tage stilling til spørgsmålet om yderligere tiltag.

Ved brev af 17. september 2001 skrev Undervisningsministeriet følgende:

’De af ombudsmanden ønskede oplysninger omfatter dels svar vedrørende ministeriets overvejelser på baggrund af drøftelse med Uddannelsesstyrelsen og Byggedirektoratet i direktoratets egenskab af bygningsejer af KUA-bygningerne, dels svar fra Københavns Universitet omkring de punkter i opfølgingsrapporten, hvor Københavns Universitet er ansvarlig for en videre stillingtagen.

Fsv. angår ombudsmandens ønske om at få oplyst, ’hvornår den omtalte landsdækkende registrering forventes tilendebragt, og hvornår ministeriet på denne baggrund forventer at kunne tage stilling til spørgsmålet om yderligere tiltag’, som vedrører de punkter, hvor en stillingtagen ligger hos bygningsejer, kan følgende oplyses:

Inden for det af ministeriet igangsatte arbejde med at etablere en 'tilgængelighedsguide' for alle undervisningsområder er der åbnet en hjemmeside benævnt tgu@dk [jeg går ud fra at der henvises til hjemmesiden www.tgu.dk; min bemærkning], der pt. omfatter ca. 2.500 af landets ca. 3.600 undervisningsinstitutioner.

Inden for universitetsområdet samt Kulturministeriets SEA-institutioner har Byggedirektoratet som bygningsejer foranstaltet en registrering af (væsentligst) de fysiske tilgængelighedsforhold i de i alt 16 SEA-institutioners ca. 800 bygninger samt fået registreret, hvilke(n) undervisning der gives i bygningerne.

Byggedirektoratet har initieret disse registreringer, der har fundet sted i sommerferien bl.a. som et undervisnings-/læreforløb for ca. 25 arkitekt- og ingeniørstuderende.

Resultatet forventes at kunne stilles til rådighed for hjemmesiden ca. uge 46 i 2001.

Det bemærkes, at ministeriet har påbegyndt et analysearbejde af de indkomne spørgeskemaer samt i øvrigt overvejer henvendelse til de undervisningsinstitutioner, som ikke har besvaret spørgeskemaet med henblik på at få så bred en besvarelse som muligt.

Hermed er det af Undervisningsministeriet lovede mål om at udarbejde en landsdækkende tilgængelighedsguide nået, og der vil i efteråret blive udarbejdet den ligeledes lovede eksempelsamling – af Center for Tilgængelighed – med gode/dårlige forslag til afhjælpning af tilgængelighedsproblemer i undervisningsbyggerier.

Fsv. angår anden del af spørgsmål 'om hvornår ministeriet ... forventer at kunne tage stilling til spørgsmålet om yderligere tiltag', kan der henvises til, at etableringen af tilgængelighedsguiden er et vigtigt led i regeringens bestræbelse for at sikre 'IT og information til alle', jf. rapporten 'Lige muligheder for handicappede – nye indsatsområder' inden for indsatsområde 1 (rapport fra

regeringens ministerudvalg for handicapområdet).

Der kan endvidere henvises til ovennævnte rapportes beskrivelse af indsatsområde 2 – forsknings- og uddannelsesområder, hvori der omtales, at indsatsen for handicappedes adgang til videregående uddannelser skal styrkes. Der omtales i denne forbindelse den vedtagne lov om undervisningsmiljø, hvor efter det er institutionens ansvar at udføre en kortlægning af bl.a. uddannelsesstedets fysiske undervisningsmiljø, herunder behandle tilgængelighedsspørgsmål. Institutionen skal derudover beskrive/vurdere eventuelle problemer ved undervisningsmiljøer og udarbejde en handlingsplan, hvoraf det fremgår, i hvilken takt og rækkefølge, de konstaterede problemer skal løses.

Vedrørende Københavns Universitets svar på de af ombudsmanden ønskede tilbagemeldinger har Københavns Universitets tekniske afdeling meddelt, at man (desværre) først kan afgive svaret inden for et par uger.'

Jeg skrev herefter ved brev af 9. oktober 2001 følgende til Undervisningsministeriet:

'Jeg har modtaget Undervisningsministeriet, Institutionsstyrelsens brev af 17. september 2001.

Ved brev af 7. august 2001 fremsendte jeg et eksemplar af min opfølgingsrapport af samme dato vedrørende min inspektion den 17. oktober 2000 af handicaptilgængeligheden på Det Humanistiske Fakultet ved Københavns Universitet.

Opfølgingsrapporten blev tillige sendt til Det Humanistiske Fakultet ved Københavns Universitet, Rektor ved Københavns Universitet, Folketingets Retsudvalg m.fl.

I opfølgingsrapporten bad jeg Københavns Universitet og Undervisningsministeriet om en række udtalelser. Af rapportens punkt 5 fremgik at jeg bad om at Det Humanistiske Fakultet sendte de udtalelser mv. som jeg bad om, tilbage gennem Undervisningsministeriet (Byggedirektoratet), som jeg ligeledes bad om en udtalelse.

Jeg oplyste i følgebrevet at jeg gik ud fra at ministeriet ville orientere og inddrage Uddannelsesstyrelsen og Byggedirektoratet i fornødent omfang.

Formålet med denne fremgangsmåde – som sædvanligvis benyttes i forbindelse med inspektionssager – er at overordnede myndigheder får lejlighed til at udtale sig om de udtalelser som de underordnede myndigheder fremkommer med, herunder ved at tage stilling til eventuelle bevillingsmæssige spørgsmål.

I opfølgingsrapporten bad jeg, under punkterne 4.4., 4.5., 4.6., 4.7., og 4.15., Undervisningsministeriet om at oplyse hvornår en omtalt landsdækkende registrering af tilgængelighed forventes tilendebragt, og hvornår ministeriet på denne baggrund forventede at kunne tage stilling til spørgsmålet om yderligere tiltag. Anmodningen skyldtes en oplysning om at stillingtagen til nogle af de rejste spørgsmål vedrørende tilgængelighedsforholdene på Københavns Universitet Amager 'er placeret hos bygningsejer, der tilkendegiver, at man afventer resultatet af en igangsat landsdækkende registrering af tilgængelighed, forinden man evt. ønsker at iværksætte yderligere tiltag'.

Jeg forstår ministeriets oplysninger i brevet af 17. september 2001 således at ministeriets stillingtagen afventer færdiggørelsen af ministeriets tilgængelighedsguide som jeg forstår forventes at kunne offentliggøres i uge 46 i 2001.

Jeg har ved brev af 28. september 2001 med bilag modtaget Københavns Universitets bemærkninger i anledning af opfølgingsrapporten. Universitetet har i en redegørelse som var vedlagt brevet, indstillet at mine henstillinger vedrørende tilgængeligheden til toiletter, auditorier, kantiner mv. bliver gennemført. Universitetet har imidlertid samtidig meddelt at omfanget af og tidsplanen for gennemførelsen vil være betinget af tilsagn fra Undervisningsministeriets Byggedirektorat.

Jeg vedlægger kopi af Universitetets brev med bilag (undtaget dog arkitekttegninger).

Jeg beder på denne baggrund Undervisningsministeriet om en udtalelse om universitetets indstillinger i overensstemmelse med punkt 5 i opfølgingsrapporten. Jeg er indforstået med at ministeriets svar må afvente udfaldet af færdiggørelsen af ministeriets tilgængelighedsguide i uge 46 i 2001.'

En af mine medarbejdere rettede den 23. november 2001 telefonisk henvendelse til Institutionsstyrelsen. Styrelsen oplyste at svarudkast var modtaget fra Byggedirektoratet, og at svaret ville blive tilsendt mig i løbet af den følgende uge.

Ved brev af 3. januar 2002 rykkede jeg Undervisningsministeriet, Institutionsstyrelsen for svar på mit brev af 9. oktober 2001.

Ved brev af 24. januar 2002 rykkede jeg på ny Undervisningsministeriet, Institutionsstyrelsen for svar. Jeg bad om at sagens behandling blev fremskyndet mest muligt.

Ved brev af 28. januar 2002 meddelte Undervisningsministeriet, Institutionsstyrelsen at området var overgået til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, og at min henvendelse samme dag var oversendt dertil.

Ved brev af 15. februar 2002 rykkede jeg Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling for svar.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling svarede ved brev af 20. februar 2002 følgende:

'Vedrørende besvarelsesproceduren

Som det fremgår af Undervisningsministeriets brev af 17. september 2001 var Københavns Universitet ikke i stand til at afgive svar på det ønskede tidspunkt. Beklageligvis valgte Københavns Universitet efterfølgende at svare ombudsmanden direkte med kopi til Undervisningsministeriet og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger (S-FOU, tidligere Byggedirektoratet).

Vedrørende tilgængelighedsguide

Af ministeriets brev af 17. september 2001 fremgår, at etableringen af tilgængeligheds-

guiden på hjemmesiden samt den omtalte eksemplarsamling er de synlige resultater af de af undervisningsministeren udmeldte mål for indsatsen på tilgængelighedsarbejdet.

Vedrørende tilgængelighedsguiden for S-FOU's SEA-institutioner (www.tgu.dk) kan det oplyses, at oplysningerne blev tilgængelige på hjemmesiden i uge 51.

Ministeriet har – på baggrund af de til dels utilstrækkelige oplysninger i de af universiteterne afgivne oplysninger om, hvilke(n) undervisning der finder sted i bygningerne – valgt at bede universiteterne om at gennemgå de allerede afgivne svar kritisk. Dette med henblik på, at oplysningerne vil blive retvisende, når guiden skal kunne anvendes ved den koordinerede tilmelding (KOT) til de videregående uddannelser i foråret 2002.

På baggrund af de indhentede erfaringer om anvendelsen af KOT'ens uddannelseskategorier samt behovet for også at kunne angive tilgængelighedsforholdene i andre bygninger end de direkte undervisningsbygninger f.eks. kantiner o.l. er der formentlig behov for at udvikle en entydig 'uddannelsesnøgle' samt en 'bygningbetegnelsesnøgle', der vil kunne forbedre guiden som redskab for brugerne.

Vedrørende bygningers egnethed for forskellige handicappede brugergrupper er S-FOU i forbindelse med et GIS-pilotprojekt (Geografisk Informationssystem) i samarbejde med Center for Tilgængelighed i gang med at søge at bearbejde de registrerede bygningsoplysninger til en art mærkningsordning for bygningerne – i øvrigt svarende til det udviklingsarbejde, der er iværksat inden for dansk turisme.

Begge de nævnte tiltag vil kunne medføre en mere enkel og brugervenlig tilgængelighedsguide.

Vedrørende opfølgning

I ministeriets brev af 17. september 2001 omtales det iværksatte analysearbejde af de indberettede oplysninger.

De involverede parter vil ligeledes analysere oplysningerne om de videregående uddannelser (herunder S-FOU's SEA-institutioner) med henblik på at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for eventuelle tiltag for at forbedre tilgængeligheden i de eksisterende undervisningsbygninger.

Vi skal beklage det sene svar.'

Ved brev af 26. februar 2002 skrev jeg følgende til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling:

'Jeg har modtaget ministeriets brev af 20. februar 2002. Brevet er et svar på mit brev af 9. oktober 2001 til Undervisningsministeriet. Sager vedrørende universiteterne er efterfølgende blevet overflyttet til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

I mit brev af 9. oktober 2001 bad jeg om en række oplysninger med henvisning til min opfølgingsrapport af 7. august 2001 vedrørende inspektionen den 17. oktober 2000 af handicaptilgængeligheden på Det Humanistiske Fakultet ved Københavns Universitet. Opfølgingsrapporten skal læses på baggrund af min endelige rapport af 1. marts 2001 vedrørende inspektionen.

Af brev af 28. september 2001 fra Københavns Universitet med bilag fremgik bl.a. at universitetet har anbefalet at mine henstillinger vedrørende tilgængeligheden til toiletter og auditorier bliver fulgt. Universitetet meddelte samtidig at omfanget af og tidsplanen for gennemførelsen vil være betinget af tilsagn om finansiering af byggearbejderne fra Undervisningsministeriets Byggedirektorat.

Jeg bad på denne baggrund ministeriet om en udtalelse om universitetets anbefalinger.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har ved brev af 20. februar 2002 ikke forholdt sig konkret til mine henstillinger og dermed til universitetets anbefalinger, men har bl.a. oplyst følgende:

'I ministeriets brev af 17. september 2001 omtales det iværksatte analysearbejde af de indberettede oplysninger.

De involverede parter vil ligeledes analysere oplysningerne om de videregående uddannelser (herunder S-FOU's SEA-institutioner) med henblik på at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for eventuelle tiltag for at forbedre tilgængeligheden i de eksisterende undervisningsbygninger.'

Det er på dette grundlag ikke muligt for mig at afgøre hvornår og i hvilket omfang mine henstillinger i overensstemmelse med universitetets anbefalinger bliver fulgt.

Jeg beder Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling om at udtale sig præcist om mine henstillinger. Såfremt ministeriets brev af 20. februar 2002 skal forstås således at ministeriets stillingtagen afventer den ovenfor nævnte yderligere analyse, beder jeg ministeriet om at oplyse hvornår analysen er tilendebragt, og hvornår jeg da kan vente ministeriets stillingtagen til henstillingerne.

Også i betragtning af sagens hidtidige tidsmæssige forløb beder jeg om at modtage ministeriets svar inden fire uger fra modtagelsen af dette brev.'

Ved brev af 26. marts 2002 oplyste Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling at flytningen af området fra Undervisningsministeriet til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling havde påvirket sagsbehandlingen. Ministeriet bad om at ministeriets svarfrist blev udsat til ca. medio april 2002.

Ved brev af 30. april 2002 oplyste Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling følgende:

'Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har til besvarelse af ombudsmandens brev af 26. februar 2002 indhentet udtalelse fra Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger har oplyst følgende om universitetets anbefaling af at gennemføre henstillingen vedrørende tilgængeligheden til toiletter og auditorier:

Ved Akt 212 24/6 1999 gav Folketinget Finansudvalg sin tilslutning til gennemførelsen af en projektkonkurrence om et samlet fornyelsesprojekt for det nuværende KUA.

Ved Akt 232 50/5 2001 godkendte Finansudvalget projektering, grundkøb, byggeudmodning og udførelse af et udvidet 1. byggeafsnit. (Nybyggeri)

1. afsnit på ca. 43.000 m² tages i brug i to omgange i henholdsvis august og december 2002, hvorefter halvdelen af det eksisterende KUA fraflyttes.

Med indflytningen i nybyggeriet er problemet i ca. halvdelen af det eksisterende KUA løst i år – da den fraflyttede del skal nedrives og fornyes.

Den sidste del af KUA kan først fornyes efter 2006.

Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger har oplyst, at de gerne vil finansiere forbedringer af lejemålet vedrørende den resterende del af KUA under forudsætning om indgåelse af lejeaftaler om forbedringsforanstaltningerne. Under hensyn til brugstiden bør investering og afskrivning heraf analyseres. Undersøgelse heraf kan være færdig i begyndelsen af 2003.

Videnskabsministeriet er enig i SFOU's vurdering af situationen vedrørende den resterende del af KUA og kan tilføje, at der stadig hersker en vis usikkerhed om denne sidste del af ny- og ombygningsplanerne for KUA. Ministeriet forventer, at der i løbet af sommeren kan opnås enighed med Københavns Universitet om den fremtidige anvendelse af disse bygninger.

Der vil herefter også foreligge en økonomisk ramme for vurdering af de forbedringer af de eksisterende bygninger, som ombudsmanden har påpeget.'

Videnskabsministeriet og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygningers oplysninger angår så vidt ses alene spørgsmålet om toiletter og auditorier. For så vidt angår disse spørgsmål, forstår jeg at Videnskabsministeriet (og Statens Forsknings-

og Uddannelsesbygninger) afventer udfaldet af de nævnte undersøgelser i begyndelsen af 2003. På baggrund af de oplysninger som jeg modtog ved brev af 29. maj 2001 fra Københavns Universitet på vegne af Undervisningsministeriet, om at 'stillingtagen til disse problemer er placeret hos bygningsejer, der tilkendegiver, at man afventer resultatet af en igangsat landsdækkende registrering af tilgængelighed, forinden man evt. ønsker at iværksætte yderligere tiltag', og da der efter det oplyste ikke er truffet anden beslutning, går jeg ud fra at Videnskabsministeriet – når de nævnte undersøgelser foreligger i begyndelsen af 2003 – også vil tage stilling til spørgsmålet om eventuelle forbedringer af elevatorer. Jeg beder Videnskabsministeriet om at underrette mig om udfaldet af de nævnte overvejelser når de foreligger. Jeg beder ligeledes Videnskabsministeriet om at sende mig et eksemplar af den omtalte tilgængelighedsguide udarbejdet i samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede.'

Københavns Universitet har i udtalelse af 13. januar 2003 oplyst at ombudsmandens henstillinger med hensyn til elevatorer er efterkommet. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har i udtalelse af 7. februar 2003 henvist til universitetets udtalelse.

Jeg har ikke afgivet henstilling(er) vedrørende elevatorerne. I min endelige rapport om inspektionen af 1. marts 2001 udtalte jeg imidlertid at jeg gik ud fra at elevatordørenes åbningstid ved samtlige elevatorer blev indstillet hensigtsmæssigt umiddelbart efter inspektionen, og at ledelsen af KUA til stadighed er opmærksom på om elevatorerne fungerer tilfredsstillende, også for kørestolsbrugere.

Jeg udtalte som nævnt videre at elevatorstolens mål ikke lever op til de krav der i dag følger af bygningsreglementet. I betragtning af at der ikke er tale om ulovlige

forhold, og i betragtning af at KUA som nævnt ikke på længere sigt skal benytte bygningen i den nuværende udformning, foretog jeg mig imidlertid ikke videre vedrørende dette forhold.

På baggrund af Københavns Universitets oplysning på vegne af Undervisningsministeriet om at 'man afventer resultatet af en igangsat landsdækkende registrering af tilgængelighed, forinden man evt. ønsker at iværksætte yderligere tiltag', bad jeg imidlertid ministeriet om underretning om udfaldet af overvejelserne om eventuelle forbedringer af elevatorerne.

Jeg må nu forstå at der ikke er iværksat forbedringer ud over at åbningstid på elevatordøre er tilpasset.

Jeg lægger herefter til grund at der ikke er aktuelle planer om yderligere tiltag med hensyn til elevatorer.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har i udtalelse af 7. februar 2003 oplyst at Undervisningsministeriet over for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har oplyst at Undervisningsministeriet primo februar 2003 har fremsendt eksempelsamlingen hertil.

Jeg har ikke modtaget eksempelsamlingen. Jeg vil indhente et eksemplar fra Undervisningsministeriet.

Ad pkt. 4.5. Herretoilet ved trappe 8

I min opfølgingsrapport (nr. 2) anførte jeg følgende:

'Jeg udtalte i den endelige rapport at de indre mål på herretoilet ved trappe 8 – der efter det oplyste svarer til alle de øvrige handicaptolletter på nær ét (i pavillon P1-2) – ikke lever op til anbefalingerne i en vejledning af 1996 fra Center for Ligebehandling af Handicappede om tilgængelighedskravene i bygningsreglementet. Desuden er afstanden fra den nærmeste væg til siden af soklen un-

der toilettet ca. 76 cm. Dette vanskelig- eller umuliggør at en kørestolsbruger kan køre kørestolen op ved siden af toiletkummen. Jeg henstillede at indretningen i handicap-toiletterne blev ændret således at der er større afstand mellem den nærmeste væg og toiletkummen. Jeg udtalte at dette, så vidt jeg kunne bedømme, kan opnås ved at fjerne (dele af) soklen hvorpå toiletkummen er placeret. Jeg henstillede endvidere at handicap-toiletterne gennemgås for ændret placering af forskelligt toiletudstyr, og at toiletterne forsynes med armgreb i begge sider.

Fakultetet oplyste til brug for min opfølgingsrapport (nr. 1) at fakultetet ville foranledige at et rådgivende arkitektfirma udarbejdede forslag til forbedring af de forhold der var påtalt i rapporten. Toiletterne ville derefter – under forudsætning af fornøden bevilling – blive ændret. Det er fakultetets forventning at bevillinger til denne ombygning vil blive begrænsede i forhold til resttiderne af fakultetets fortsatte anvendelse af de enkelte bygningsafsnit.

Københavns Universitet, Teknisk Administration har på vegne af Undervisningsministeriets Byggedirektorat oplyst at 'stillingtagen til disse problemer er placeret hos bygningsejer, der tilkendegiver, at man afventer resultatet af en igangsat landsdækkende registrering af tilgængelighed, forinden man evt. ønsker at iværksætte yderligere tiltag'.

Jeg bad fakultetet om at oplyse mig om hvilke planer (ønsker) for forbedringer af toiletterne den omtalte arkitektgennemgang gav anledning til, når disse forelå.

Jeg bad Undervisningsministeriet om at oplyse hvornår den omtalte landsdækkende registrering forventedes tilendebragt, og hvornår ministeriet på denne baggrund forventede at kunne tage stilling til spørgsmålet.

Ved brev af 28. september 2001 skrev Københavns Universitet, Teknisk Administration således:

'Hermed fremsendes Københavns Universitets kommentarer til Folketingets Om-

budsmands opfølgende rapport vedrørende handicaptilgængeligheden på Det Humanistiske Fakultet. Som det fremgår af den vedlagte redegørelse vedrørende tilgængeligheden til toiletter, auditorier og kantiner anbefaler Københavns Universitet, at ombudsmandens henstillinger om forbedring af tilgængeligheden bliver gennemført. Omfanget og tidsplanen for gennemførelsen vil være betinget af tilsagn fra Undervisningsministeriets Byggedirektorat om finansiering af byggearbejderne.'

...

For så vidt angår brevvekslingen med Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet hvoraf disse myndigheders svar fremgår, henviser jeg til gengivelsen ovenfor, punkt 4.4.

Jeg gjorde opmærksom på tilgængelighedsproblemerne ved toiletterne over for universitetet under inspektionen den 17. oktober 2000. Mine endelige henstillinger vedrørende toiletforholdene blev fremsat ved den endelige rapport om inspektionen af 1. marts 2001. Jeg forstår at Videnskabsministeriet (og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger) afventer udfaldet af undersøgelser heraf i begyndelsen af 2003 inden der kan tages stilling til universitetets anbefalinger vedrørende tilgængeligheden til toiletter.

Jeg har forståelse for at stillingtagen til spørgsmålet forudsætter afklaring af spørgsmål vedrørende bygningernes fremtidige anvendelse mv. Det er imidlertid meget utilfredsstillende at stillingtagen til mine henstillinger på dette punkt som vedrører tilgængelighedsforholdene for universitetets handicappede, først kan finde sted henimod to år efter at henstillingerne blev fremsat.

Jeg beder Videnskabsministeriet om at underrette mig om udfaldet af de nævnte overvejelser når de foreligger.'

Københavns Universitet har i udtalelse af 13. januar 2003 oplyst at omfanget og tidsplanen for gennemførelsen af disse forbedringer vil være betinget af tilsagn fra Statens Forsknings- og Undervisningsbygninger om finansiering af byggearbejderne.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har i udtalelse af 7. februar 2003 bl.a. anført følgende:

'1. afsnit af nybygget KUA på ca. 43.000 m² er taget i brug i to omgange i henholdsvis august og november 2002, hvorefter knap halvdelen (27.000 m²) af det eksisterende KUA vil blive fraflyttet af KU.

KU er midt i en afklaringsfase af generel og konkret karakter herom, som forventes afsluttet omkring 1. marts 2003. Vi kan desuden oplyse, at universitetet har indsendt en ansøgning om et nyt større lejemål til brug for en række samfunds- og sundhedsvidenskabelige fag. Videnskabsministeriet og Finansministeriet har i den sammenhæng ønsket, at der til brug for Finansudvalgets behandling af ansøgningen foreligger en afklaring af universitetets lokale ønsker på Amager. Ministeriet og KU har nu indledt en række drøftelser herom.

Ved en fraflytning vil handicapproblestillingen i knap halvdelen af det eksisterende KUA være løst, da den fraflyttede del skal nedrives, såfremt det nye KUA 2. byggeafsnit bliver en realitet.

For så vidt angår den sidste del af eksisterende KUA (31.000 m²) skal det mellem udlejer (S-FoU) og lejer (KU) søges afklaret, om der skal finansieres forbedringer af lejemålet ved indgåelse af lejeaftale om forbedringsforanstaltninger mellem S-FoU og KU og et eventuelt tidsperspektiv forbundet hermed.

De tidligere omtalte analyser af det generelle investeringsbehov – der tidligere blev annonceret færdig i begyndelsen af 2003 – vil indgå på konkret niveau i afklaringen med KU.'

Jeg har fortsat forståelse for at stillingtagen til spørgsmålet forudsætter afklaring

af spørgsmål vedrørende bygningernes fremtidige anvendelse mv. Det er imidlertid overordentlig utilfredsstillende at stillingtagen til mine henstillinger på dette punkt som vedrører tilgængelighedsforholdene for universitetets handicappede, først kan finde sted mere end to år efter at henstillingerne blev fremsat. Jeg bemærker hertil at en faktisk etablering af tilfredsstillende forhold derved først kan forventes på et endnu senere tidspunkt.

Jeg beder Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling om at underrette mig om udfaldet af den nævnte afklaring når den foreligger.

Ad pkt. 4.6. Gårdhaver

I min opfølgingsrapport (nr. 2) anførte jeg følgende:

'Jeg udtalte i den endelige rapport at det må konstateres at det ikke er muligt for en kørestolsbruger at komme fra bygningen ud i gårdhaverne. Det skyldes dels de meget tunge døre, dels at der mangler ramper ved en rist som er hævet ca. 10 cm over niveau. Jeg udtalte at det naturligvis ikke er acceptabelt at kørestolsbrugere helt er afskåret fra at komme i de gårdhaver som benyttes af de studerende til pauser o.l. Jeg henstillede at der ved udgangene til alle gårdhaver etableres ramper. Jeg henstillede desuden at dørene til i hvert fald de mest benyttede gårdhaver forsynes med automatisk døråbning.

Fakultetet oplyste at udgange til gårdhaver vil blive forsynet med ramper samt automatisk døråbning ved de mest benyttede udgange.

Københavns Universitet, Teknisk Administration har på vegne af Undervisningsministeriets Byggedirektorat oplyst at 'stillingtagen til disse problemer er placeret hos bygningsejer, der tilkendegiver, at man afventer resultatet af en igangsat landsdækkende registrering af tilgængelighed, forinden man evt. ønsker at iværksætte yderligere tiltag'.

Jeg udtalte i min opfølgingsrapport at jeg, idet jeg gik ud fra at dette indebærer at

fakultetet vil foranledige at udgange til gårdhaver vil blive forsynet med automatiske døråbninger ved de mest benyttede udgange, ikke foretog mig yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg bad Undervisningsministeriet om at oplyse hvornår den omtalte landsdækkende registrering forventedes tilendebragt, og hvornår ministeriet på denne baggrund forventede at kunne tage stilling til spørgsmålet om yderligere tiltag.

For så vidt angår brevvekslingen med Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet hvoraf disse myndigheders svar fremgår, henviser jeg til gengivelsen ovenfor, pkt. 4.4.

På baggrund af de oplysninger som jeg modtog ved brev af 29. maj 2001 fra Københavns Universitet på vegne af Undervisningsministeriet, om at 'stillingtagen til disse problemer er placeret hos bygnings-ejer, der tilkendegiver, at man afventer resultatet af en igangsat landsdækkende registrering af tilgængelighed, forinden man evt. ønsker at iværksætte yderligere tiltag', og da der efter det oplyste ikke er truffet anden beslutning, går jeg ud fra at Videnskabsministeriet – når undersøgelser foreligger heraf i begyndelsen af 2003 – også vil tage stilling til spørgsmålet om eventuelle (yderligere) forbedringer af gårdhaver. Jeg beder Videnskabsministeriet om at underrette mig om udfaldet af de nævnte overvejelser når de foreligger. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger ovenfor under pkt. 4.4.'

Københavns Universitet har i udtalelse af 13. januar 2003 oplyst at ombudsmandens henstillinger med hensyn til gårdhaver er efterkommet. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har i udtalelse af 7. februar 2003 henvist til universitetets udtalelse.

Min anmodning om underretning vedrørende dette forhold skyldtes Københavns

Universitets oplysning om at 'man afventer resultatet af en igangsat landsdækkende registrering af tilgængelighed, forinden man evt. ønsker at iværksætte yderligere tiltag'.

Jeg må imidlertid forstå at der ikke er iværksat forbedringer ud over dem som var omfattet af mine henstillinger.

Jeg lægger herefter til grund at der ikke er aktuelle planer om yderligere tiltag med hensyn til gårdhaverne.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 4.7. Store Auditorium 8.1.13

I min opfølgingsrapport (nr. 2) anførte jeg følgende:

'Jeg udtalte i den endelige rapport at indretningen af Store Auditorium efter min opfattelse er kritisabel. Jeg udtalte videre at kørestolsbrugere bør kunne tilbydes pladser i auditoriet på linje med de pladser som andre studerende tilbydes. Et tilbud om placering på en lille repos – hvor udsynet er begrænset, hvor der ikke er et bord, og hvor der foregår ind- og udgang til auditoriet – er ikke acceptabelt. Tilbuddet om via kælderen at komme til at sidde i området foran tavlen – uden bord – er heller ikke acceptabelt. Jeg henstillede at forholdene i Store Auditorium snarest bringes i orden således at kørestolsbrugere kan tilbydes pladser på linje med andre studerende.

Fakultetet har oplyst at fakultetet og Københavns Universitet, Teknisk Administration har undersøgt mulighederne for at etablere auditoriepladser for kørestolsbrugere på lige fod med andre studerende. På grund af de smalle indgangsforhold fra forhallen og et stort fald fra forhallens gulvniveau til forkanten af de bageste stolerækker er det ikke muligt at etablere et areal for kørestolsbrugere i dette område uden en total ombygning af auditoriets stoleopbygning. Indtil videre vil adgangen til auditoriet gennem indgangen i kælderetagen være den eneste mulighed for kørestolsbrugere. Fakultetet vil

gøre denne adgangsvej mere indbydende (via skiltning og mindre bygningsmæssige forbedringer), og fakultetet vil fjerne den forreste faste stolerække i auditoriet og erstatte den med kørestolspladser og løse stolepladser bag to borde. Herudover vil fakultetet foranledige at et rådgivende arkitektfirma undersøger muligheden for at opsætte en trappelift i auditoriet fra indgangsniveau i forhal til gulvniveau ved forreste stolerække.

Fakultetet har desuden oplyst at fakultetet er enig i kritikken af de dårlige adgangsforhold for kørestolsbrugere til auditoriet. En større ombygning af auditoriet kunne udføres som en fremskyndet del af fakultetets samlede ombygning, men kan af kapacitetsmæssige årsager ikke igangsættes før auditorierne i nybyggeriets første afsnit kan tages i brug i efteråret 2002.

Københavns Universitet, Teknisk Administration har på vegne af Undervisningsministeriets Byggedirektorat oplyst at 'stillingtagen til disse problemer er placeret hos bygningsejer, der tilkendegiver, at man afventer resultatet af en igangsat landsdækkende registrering af tilgængelighed, forinden man evt. ønsker at iværksætte yderligere tiltag'.

Jeg udtalte i opfølgingsrapport (nr. 1) at jeg går ud fra at dette indebærer at fakultetet vil foranledige den omtalte arkitektgennemgang. Jeg bad fakultetet om at oplyse mig om hvilke planer (ønsker) for forbedringer af tilgængeligheden til Store Auditorium den omtalte arkitektgennemgang giver anledning til, når disse foreligger.

Jeg bad desuden Undervisningsministeriet om at oplyse hvornår den omtalte landsdækkende registrering forventes tilendebragt, og hvornår ministeriet på denne baggrund forventede at kunne tage stilling til spørgsmålet.

Ved brev af 28. september 2001 skrev Københavns Universitet, Teknisk Administration således:

'Hermed fremsendes Københavns Universitets kommentarer til Folketingets Om-

budsmands opfølgende rapport vedrørende handicaptilgængeligheden på Det Humanistiske Fakultet. Som det fremgår af den vedlagte redegørelse vedrørende tilgængeligheden til toiletter, auditorier og kantiner anbefaler Københavns Universitet, at ombudsmandens henstillinger om forbedring af tilgængeligheden bliver gennemført. Omfanget og tidsplanen for gennemførelsen vil være betinget af tilsagn fra Undervisningsministeriets Byggedirektorat om finansiering af byggearbejderne.'

...

For så vidt angår brevvekslingen med Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet hvoraf disse myndigheders svar fremgår, henviser jeg til gengivelsen ovenfor, pkt. 4.4.

Jeg gjorde opmærksom på tilgængelighedsproblemerne i Store Auditorium over for universitetet under inspektionen den 17. oktober 2000. Mine endelige henstillinger om snarest at bringe forholdene i Store Auditorium i orden således at kørestolsbrugere kan tilbydes pladser på linje med andre studerende, blev fremsat ved den endelige rapport om inspektionen af 1. marts 2001. Jeg forstår at Videnskabsministeriet (og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger) afventer udfaldet af undersøgelser heraf i begyndelsen af 2003 inden der kan tages stilling til universitetets anbefalinger vedrørende tilgængeligheden til Store Auditorium.

Jeg forstod under inspektionen på universitetsledelsen at auditorierne skal anvendes af universitetet også efter færdiggørelsen af ny- og ombygningerne. Fakultetet oplyste som nævnt ovenfor i overensstemmelse hermed at en større ombygning af auditoriet kunne udføres som en fremskyndet del af fakultetets samlede ombygning, men af kapacitetsmæssige årsager ikke kunne igangsættes før auditorierne i nybyggeriets første afsnit kan tages i brug i efteråret 2002. Videnskabsministe-

riet har ikke oplyst nærmere herom, men har generelt oplyst at der stadig hersker en vis usikkerhed om den sidste del af ny- og ombygningsplanerne for KUA. Jeg må dog forstå at der ikke er planer om at auditorierne ikke længere skal anvendes. Det er på denne baggrund overordentlig utilfredsstillende at stillingtagen til mine henstillinger på dette punkt som vedrører tilgængelighedsforholdene for universitetets handicappede, først kan finde sted henimod to år efter at henstillingerne blev fremsat.

Jeg beder Videnskabsministeriet om at underrette mig om udfaldet af de nævnte overvejelser når de foreligger.

Københavns Universitet har i udtalelse af 13. januar 2003 oplyst at omfanget og tidsplanen for gennemførelsen af disse forbedringer vil være betinget af tilsagn fra Statens Forsknings- og Undervisningsbygninger om finansiering af byggearbejderne.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelse af 7. februar 2003 er gengivet under punkt 4.5.

Jeg må forstå det oplyste således at der fortsat ikke er planer om at tage auditorierne ud af brug. Idet jeg henviser til mine bemærkninger i min opfølgingsrapport (nr. 2), må jeg på denne baggrund finde det kritisabelt at der fortsat ikke – mere end to år efter at mine endelige henstillinger vedrørende disse forhold blev fremsat ved den endelige rapport om inspektionen af 1. marts 2001 – er taget stilling til mine henstillinger på dette punkt. Jeg erindrer om at jeg allerede under inspektionen den 17. oktober 2000 gjorde opmærksom på tilgængelighedsproblemerne.

Jeg beder Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling om at underrette mig om udfaldet af den nævnte afklaring når den foreligger.

Ad pkt. 4.15. Lille Auditorium 15.1.30a

I min opfølgingsrapport (nr. 2) anførte jeg følgende:

‘Jeg udtalte i den endelige rapport at indretningen af Lille Auditorium efter min opfattelse er kritisabel. Jeg henviste til mine bemærkninger om Store Auditorium og udtalte at kørestolsbrugere bør kunne tilbydes pladser i auditoriet på linje med de pladser som tilbydes andre studerende. For kørestolsbrugere er der alene adgang til auditoriet på to reposer. Fra den øverste repos er der ikke udsyn til hele tavlen i auditoriet. Adgangsvejene til den nedre repos ad en meget stejle rampe er efter min opfattelse helt uforsvarlige. En kørestolsbruger kan ikke anvende den ved egen hjælp, men er henvist til at få hjælp af andre (studerende). Der er en ikke ubetydelig risiko for at en kørestolsbruger ved en forkert hjælp/bevægelse kan fortsætte i kørestolen ud over trappen og styrte ned ad denne. Jeg udtalte at jeg ikke fandt anledning til i rapporten at gå nærmere ind på de spørgsmål om ansvarsplacering der kan blive tale om ved en sådan ulykke. Jeg henstillede at forholdene i Lille Auditorium snarest blev bragt i orden, således at kørestolsbrugere kan tilbydes pladser på linje med de pladser som tilbydes de øvrige studerende.

Fakultetet oplyste at fakultetet og Københavns Universitet, Teknisk Administration havde undersøgt mulighederne for at etablere auditoriepladser for kørestolsbrugere på lige fod med andre studerende. Adgang gennem kælder til det lave gulvareal er ved de nuværende forhold ikke mulig i dette auditorium, og etablering af kørestolspladser bagest i auditoriet vil forudsætte en total ombygning af stoleopbygningen i auditoriet. Fakultetet ville foranledige at et rådgivende arkitektfirma undersøgte muligheden for at etablere en udvendig rampe fra terrænniveau til en udgravet gård ved forreste stoleække. Arkitektfirmaet skulle ligeledes undersøge om der er mulighed for at opsætte en trappelift i auditoriet fra indgangsniveau-

et i forhallen til gulvniveau ved den forreste stolerække. Såfremt en eller begge løsningsmuligheder kan udføres, vil den forreste stolerække blive fjernet og erstattet med kørestolspladser og løse stolepladser bag to borde.

Fakultetet har desuden oplyst at fakultetet er enig i kritikken af de dårlige adgangsforhold for kørestolsbrugere til auditoriet. En større ombygning af auditoriet kunne udføres som en fremskyndet del af fakultetets samlede ombygning, men kan af kapacitetsmæssige årsager ikke sættes i gang før auditorierne i nybyggeriets første afsnit kan tages i brug i efteråret 2002.

Københavns Universitet, Teknisk Administration har på vegne af Undervisningsministeriets Byggedirektorat oplyst at 'stillingtagen til disse problemer er placeret hos bygningsejer, der tilkendegiver, at man afventer resultatet af en igangsat landsdækkende registrering af tilgængelighed, forinden man evt. ønsker at iværksætte yderligere tiltag'.

Jeg udtalte at jeg gik ud fra at dette indebærer at fakultetet vil foranledige den omtalte arkitektgennemgang. Jeg bad fakultetet om at oplyse mig om hvilke planer (ønsker) for forbedringer af tilgængeligheden til Lille Auditorium den omtalte arkitektgennemgang gav anledning til, når disse forelå.

Jeg bad desuden fakultetet om at oplyse hvorledes fakultetet har forholdt sig med hensyn til mine bemærkninger vedrørende de stejle ramper.

Jeg bad endelig Undervisningsministeriet om at oplyse hvornår den omtalte landsdækkende registrering forventedes tilendebragt, og hvornår ministeriet på denne baggrund forventede at kunne tage stilling til spørgsmålet.

Jeg henviser til fakultets udtalelse samt arkitektforslag som er gengivet ovenfor under pkt. 4.7.

For så vidt angår brevvekslingen med Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet hvoraf disse myndigheders svar

fremgår, henviser jeg til gengivelsen ovenfor, pkt. 4.4.

Det fremgår af aprilnummeret 2001 af bladet Humanist at fakultetet har fjernet de stejle ramper.

Jeg gjorde opmærksom på tilgængelighedsproblemerne i Lille Auditorium over for universitetet under inspektionen den 17. oktober 2000. Mine endelige henstillinger vedrørende auditoriet blev fremsat ved den endelige rapport om inspektionen af 1. marts 2001. Jeg forstår at Videnskabsministeriet (og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger) afventer udfaldet af undersøgelser heraf i begyndelsen af 2003 inden der kan tages stilling til universitetets anbefalinger vedrørende tilgængeligheden til Lille Auditorium.

Under inspektionen forstod jeg på universitetsledelsen at auditorierne skal anvendes af universitetet også efter færdiggørelsen af ny- og ombygningerne. Fakultetet oplyste som nævnt ovenfor i overensstemmelse hermed at en større ombygning af auditoriet kunne udføres som en fremskyndet del af fakultetets samlede ombygning, men af kapacitetsmæssige årsager ikke kunne igangsættes før auditorierne i nybyggeriets første afsnit kan tages i brug i efteråret 2002. Videnskabsministeriet har ikke oplyst nærmere herom, men har generelt oplyst at der stadig hersker en vis usikkerhed om den sidste del af ny- og ombygningsplanerne for KUA. Jeg må dog forstå at der ikke er planer om at auditorierne ikke længere skal anvendes. Det er på denne baggrund overordentligt utilfredsstillende at stillingtagen til mine henstillinger på dette punkt som vedrører tilgængelighedsforholdene for universitetets handicappede, først kan finde sted henimod to år efter at henstillingerne blev fremsat.

Jeg beder Videnskabsministeriet om at underrette mig om udfaldet af de nævnte overvejelser når de foreligger.'

Københavns Universitet har i udtalelse af 13. januar 2003 oplyst at omfanget og tidsplanen for gennemførelsen af disse forbedringer vil være betinget af tilsagn fra Statens Forsknings- og Undervisningsbygninger om finansiering af byggearbejderne.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelse af 7. februar 2003 er gengivet under punkt 4.5.

Jeg må forstå det oplyste således at der fortsat ikke er planer om at auditorierne ikke længere skal anvendes. Idet jeg henviser til mine bemærkninger i min opfølgingsrapport (nr. 2), må jeg på denne baggrund finde det kritisabelt at der fortsat ikke – mere end to år efter at mine endelige henstillinger vedrørende disse forhold blev fremsat ved den endelige rapport om inspektionen af 1. marts 2001 – er taget stilling til mine henstillinger på dette punkt. Jeg erindrer om at jeg allerede under inspektionen den 17. oktober 2000 gjorde opmærksom på tilgængelighedsproblemerne.

Jeg beder Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling om at underrette mig om udfaldet af den nævnte afklaring når den foreligger.

Ad pkt. 4.24. Orientering i bygningen

I min opfølgingsrapport (nr. 2) anførte jeg følgende:

‘Jeg udtalte i den endelige rapport at der efter min opfattelse er behov for at kørestolsbrugeres mulighed for færden i bygningerne undersøges nærmere, og at det herefter overvejes at etablere automatiske dørlukker på i hvert fald et antal af branddørene. De kan da stå åbne i dagtimerne og lukkes automatisk i tilfælde af brand. Der kan i den forbindelse også være behov for at der (ved hjælp af it eller på anden måde) etableres vejledning i ruter rundt i bygningerne – hvor der også tages højde for de ruter som må foretrækkes af kørestolsbrugere. Jeg henstillede at en sådan undersøgelse iværksættes.

Jeg henstillede endvidere at der i den forbindelse indgår overvejelser om flugtveje og -planer for handicappede, herunder kørestolsbrugere.

Fakultetet oplyste at branddøre ved hovedindgange til institutter vil blive forsynet med automatiske døråbningsanlæg. Fakultetet oplyste videre at fakultetet vil iværksætte den ønskede undersøgelse af hensigtsmæssige adgangsveje for kørestolsbrugere, herunder redningsveje ved brand samt generelle flugtplaner.

Jeg bad fakultetet om at underrette mig om udfaldet af den nævnte undersøgelse.

Ved brev af 28. september 2001 skrev Københavns Universitet, Teknisk Administrati-on således:

‘Hermed fremsendes Københavns Universitets kommentarer til Folketingets Ombudsmands opfølgende rapport vedrørende handicaptilgængeligheden på Det Humanistiske Fakultet. Som det fremgår af den vedlagte redegørelse vedrørende tilgængeligheden til toiletter, auditorier og kantiner anbefaler Københavns Universitet, at ombudsmandens henstillinger om forbedring af tilgængeligheden bliver gennemført. Omfanget og tidsplanen for gennemførelsen vil være betinget af tilsagn fra Undervisningsministeriets Byggedirektorat om finansiering af byggearbejderne.’

I universitetets kommentarer af 25. september 2001 har universitetet anført følgende herom:

‘Orientering i bygningen

Det Humanistiske Fakultet anbefaler at tunge døre ved hovedindgange til institutter forsynes med automatiske døråbningsanlæg, som udført ved indgang 106. Rapport fra ingeniørfirmaet Birch & Krogboe A/S er under udarbejdelse og eftersendes om ca. seks uger.

Vejledning vedrørende hensigtsmæssige færdselsveje samt flugtvejsplaner for handicappede er under udarbejdelse af Det Humanistiske Fakultet og eftersendes om ca. 6 uger.’

Jeg forstår fakultets oplysninger således at også spørgsmålet om etablering af automatiske døråbningsanlæg er betinget af tilsagn om finansiering fra ministeriet.

Jeg har ikke modtaget det nævnte materiale som jeg går ud fra foreligger nu, og jeg beder fakultetet om at fremsende det til mig. Jeg beder desuden Videnskabsministeriet om at oplyse hvorvidt fakultetets anbefaling vil blive gennemført.'

Københavns Universitet har i udtalelse af 13. januar 2003 oplyst at Det Humanistiske Fakultet har gennemført den ønskede undersøgelse af hensigtsmæssige adgangsveje for kørestolsbrugere, redningsveje ved brand og generelle flugtveje. Ifølge universitetets udtalelse skulle undersøgelsen primo februar 2003 sendes til fakultetets studerende og ansatte i form af en folder med planer over fakultetets bygninger. Universitetet oplyste at folderen ligeledes primo februar 2003 ville blive sendt hertil og til Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

Det fremgår af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelse af 7. februar 2003 at Københavns Universitet har oplyst at det påpegede problem er løst.

Jeg forstår det oplyste således at tunge døre ved hovedindgange til institutter nu er forsynet med automatiske døråbningsanlæg, som udført ved indgang 106, og at der er udarbejdet en folder vedrørende hensigtsmæssige færdselsveje samt flugtvejsplaner for handicappede.

Jeg har ikke modtaget folderen, og jeg beder derfor fakultetet om at eftersende en kopi.

Pkt. 5. Opfølgning

Jeg beder om at Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling forinden fremsendelse af de underretninger som jeg har bedt om, indhenter en udtalelse fra Det Humanistiske Fakultet om de pågældende forhold. Jeg går desuden ud fra at ministeriet i fornødent omfang vil inddrage Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

Pkt. 6. Underretning

Denne rapport sendes til Det Humanistiske Fakultet, Rektor ved Københavns Universitet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Center for Ligebehandling af Handicappede, Handicappede Studerende & Kandidater, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Folketingets Retsudvalg."

IV-E. Inspektion af Københavns Kommunes Hovedbibliotek – handicaptilgængelighed

Beretningen for 2001, s. 724: Inspektionsrapport.

Beretningen for 2002, s. 802: Opfølgingsrapport nr. 1.

Beretningen for 2003: Opfølgingsrapport nr. 2 og 3.

Afsluttet.

(J.nr. 2001-1547-160)

I anledning af inspektionschefens opfølgingsrapport af 21. januar 2003 på vegne af ombudsmanden modtog ombudsmandsinstitutionen den 30. juli 2003 en udtalelse fra biblioteket samt brev af 31. august 2003 fra Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Bibliotekerne hvorved Kultur- og Fritidsforvaltningen fremkom med sine bemærkninger til bibliotekets udtalelse.

I en opfølgingsrapport (nr. 2) af 13. oktober 2003 udtalte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”Ad pkt. 4.1. Ydre adgangsf forhold, herunder handicapparkering

I opfølgingsrapport (nr. 1) om inspektionen blev blandt andet anført følgende:

’Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Københavns Hovedbibliotek har oplyst at der opsættes et skilt på facadevinduerne med henvisning til handicapparkeringen 200 meter længere fremme, og at Bygge og Teknikforvaltningen søges om nærmere placering af parkeringspladser for handicappede.

Jeg går ud fra at det nævnte skilt nu er opsat. Jeg beder biblioteket oplyse hvad ansøgningen om ændret placering giver anledning til.’

Københavns Hovedbibliotek har oplyst at der er opsat tydelig skiltning med henvisning til handicapparkering 100 meter væk. Biblioteket har desuden oplyst at det desværre ikke har været muligt at anviser en

handicapparkeringsplads tættere på biblioteket.

I opfølgingsrapport (nr. 1) blev videre udtalt følgende:

’...[D]et er bibliotekets ansvar at sikre kørestolebrugere og andre handicappede adgang til biblioteket. Dette indebærer at det må kontrolleres at de særligt indrettede adgangsveje holdes fri for parkerede cykler eller andet, f.eks. ved regelmæssigt opsyn. Jeg bad biblioteket oplyse hvorledes biblioteket vil sikre at dette sker.

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Københavns Hovedbibliotek har desuden oplyst at biblioteket med regelmæssige tilsyn vil sikre at cykler ikke blokerer fortovsadgangen.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.’

Biblioteket har hertil supplerende oplyst at det ikke har været muligt at få en ordning med Københavns Kommune, Vej og Park som sikrer permanent passage mellem cykelstativerne. Bibliotekets servicebetjent vil i stedet rundere oftere foran biblioteket og være opmærksom på parkerede cykler der spærrer for passage.

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig ikke yderligere vedrørende dette punkt.

Ad pkt. 4.2. Hovedindgang

I opfølgingsrapport (nr. 1) om inspektionen blev blandt andet anført følgende:

Jeg konstaterede i min endelige rapport at en knap på indersiden af svingdøren ved hovedindgangen som anvendes til at nedsætte svingdørens hastighed, er placeret meget tæt på svingdøren og af kørestolsbrugere kun kan nås når kørestolen næsten er inde i svingdøren. Knappen til langsom hastighed er markeret ved et piktogram (hvid på blå baggrund) og placeret lige under en rød nødstopknap. Den tilstedeværende kørestolsbruger tog fejl af knapperne på vej ud gennem døren hvorved døren stoppede helt.

Jeg udtalte at det er uhensigtsmæssigt at knappen på den indvendige side er placeret så tæt på døren. Det er endvidere uheldigt at knappen til langsom hastighed er placeret så tæt på nødstopknappen at forveksling kan ske. Jeg henstillede til biblioteket at placere knapperne på en mere hensigtsmæssig måde. Jeg udbad mig underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Københavns Hovedbibliotek har oplyst at det undersøges hos leverandøren om der er mulighed for en anden placering af knapperne.

Jeg beder om underretning om hvad de nævnte undersøgelser giver anledning til.'

Biblioteket har oplyst følgende herom:

'Svingdørens trykknapsystem til ændring af hastighed er blevet gennemgået.

Der foretages 2 ændringer: Ny placering af udvendig knap med trækssystem. Indvendig knap placeres ved servicebetjentenes bord. Ved udgangen har biblioteket desuden opprioriteret at have mere gatevagter, der kan være behjælpelig i vanskelige situationer.'

Jeg forstår det oplyste således at knappen på den indvendige side placeres længere væk fra døren, og jeg går ud fra at de nævnte tiltag i øvrigt mindsker eller helt fjerner risikoen for forveksling for så vidt angår den indvendige betjening af døren.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad pkt. 4.3.1. og pkt. 4.3.3. Skranken/Selvbetjeningskranke

I opfølgingsrapport (nr. 1) blev undersøgelsen under disse punkter afsluttet på baggrund af det som biblioteket havde oplyst.

Biblioteket har nu supplerende oplyst at en plastboks til betaling for plasticposer er blevet flyttet til en mere hensigtsmæssig placering, og at der er installeret selvbetjeningsautomater på hver etage. Den 1. oktober (2003, går jeg ud fra) vil der være installeret tre afleveringsautomater.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 4.3.10. It-laboratoriet

I opfølgingsrapport (nr. 1) om inspektionen blev blandt andet anført følgende:

'Jeg udtalte i min endelige rapport at rampen til it-laboratoriet ikke overholder nogle nærmere opregnede krav til rampehældning og håndlister. Jeg bad biblioteket oplyse om der foreligger konkrete dispensationer fra bygningsreglementet eller andre forhold som kan begrunde den manglende overholdelse af kravene. Er dette ikke tilfældet, henstillede jeg til biblioteket at rampen snarest gås efter og korrigeres således at den er i overensstemmelse med bygningsreglementets regler. Jeg udbad mig underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Københavns Hovedbibliotek har oplyst at der foreligger en ibrugtagningstilladelse til rampen hos Rådgivende Ingeniører og Arkitekter.

Jeg beder biblioteket om at fremskaffe en genpart af den nævnte tilladelse og fremsende den til mig.'

Biblioteket har oplyst følgende hertil:

'Rampen der fører ind til IT-laboratoriet er

udført i samråd med det daværende KKRI – i dag RIA – Rådgivende Ingeniører og Arkitekter. Der foreligger en byggetilladelse, som medsendes og ibrugtagningstilladelsen vil blive fremsendt til Folketingets Ombudsmand, så snart RIA/eller Københavns Kommunes Byggesagsafdeling har fremfundet den.

Der er en anden mulig adgangsvej til lokallet, som servicebetjenten ved gaten kan anvisse og være behjælpelig med at give adgang til.

Rampen bliver forsynet med taktilbelægning samtidig med Netcaféens rampe.'

Jeg har fra biblioteket modtaget kopi af bibliotekets ansøgning om byggetilladelse af 13. december 1994 med bilag og første side af Københavns Magistrats 4. afdelings byggegodkendelse af 23. januar 1995. Det fremgår ikke om byggetilladelsen består af flere sider, men jeg antager at dette er tilfældet idet tilladelsens første side ikke er underskrevet. Jeg har ikke modtaget kopi af ibrugtagningstilladelsen.

Ifølge bygningsreglement 1995, pkt. 1.14, trådte reglementets bestemmelser i kraft den 1. april 1995 og skal overholdes i byggerier som får tilladelse, eller som bliver anmeldt efter bestemmelse i ikrafttræden. Af det nu oplyste fremgår således at byggeriet af rampen ikke var omfattet af bygningsreglement 1995, men af bygningsreglement 1982 hvis bestemmelser i pkt. 4.2.2. om gange og ramper imidlertid som udgangspunkt stillede de samme krav til rampers hældning samt til værn og håndlister som bygningsreglement 1995, jf. bemærkningerne herom i den endelige rapport.

Af det materiale jeg har modtaget, fremgår ikke at rampen var omfattet af byggeansøgningen af 13. december 1994 og byggegodkendelsen af 23. januar 1995. Jeg må derfor fastholde det anførte i den endelige rapport om at rampen til it-laboratoriet ikke overholder kravene til rampehæld-

ning og håndlister. Jeg beder fortsat biblioteket oplyse om der foreligger konkrete dispensationer fra bygningsreglementet eller andre forhold som kan begrunde den manglende overholdelse af kravene. Er dette ikke tilfældet, henstiller jeg til biblioteket at rampen snarest gås efter og korrigeres således at den er i overensstemmelse med bygningsreglementets regler. Jeg udbeder mig fortsat underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Ad pkt. 4.3.11. Handicaptoliet

I opfølgingsrapport (nr. 1) om inspektionen blev blandt andet anført følgende om bibliotekets handicaptoliet:

'Jeg går ud fra at henvisningen til bibliotekets generelle bemærkninger betyder at biblioteket med deltagelse af handicappede brugere af biblioteket, herunder kørestolsbruger(e), har gennemgået svingdøren, døren ind til toilettet og låsen på denne dør samt toilettets indretning, og at u hensigtsmæssige forhold er blevet bragt i orden. Jeg beder biblioteket oplyse hvilke eventuelle ændringer der er foretaget.'

Biblioteket har oplyst følgende herom:

'Døren til gangarealet er blevet justeret, således at den skulle være lettere at betjene.

Skiltning der adviserer om handicaptoliet er opsat umiddelbart inden for indgangspartiet.

Døren til handicaptoliet vil blive forsynet med en elektrisk døråbner. Udefra åbnes døren således automatisk ved at dreje nøglen i låsen. Indefra kan benyttes nøgle eller blot en enkelt trykknop.

Døråbning hindres ikke af puslebord.

WC-papirholderen vil blive placeret på armstøtten som angivet i DS 3028 og servietholderen placeres over vasken, hvorved den kan nås fra toilettet.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad pkt. 4.3.12. Telefon

I opfølgingsrapport (nr. 1) om inspektionen blev blandt andet anført følgende:

‘I min endelige rapport henstillede jeg – i lyset af at telefonen er den eneste som er til rådighed for bibliotekets besøgende – til biblioteket at undersøge mulighederne for at sænke telefonen således at den kan anvendes af (flere) kørestolsbrugere. I samme forbindelse bad jeg biblioteket overveje nødvendigheden af en plasticskærm som dels i sin nuværende tilstand – uden særlig markering – vil kunne være til gene for synshandicappede, dels begrænser den frie adgang til telefonapparatet. Jeg udbad mig underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Københavns Hovedbibliotek har oplyst at biblioteket vil undersøge hos telefonvæsenet om der kan ske sænkning af telefonen, og at plasticskærmen bliver fjernet.

Jeg beder biblioteket oplyse hvad den nævnte undersøgelse giver anledning til.’

Biblioteket har oplyst at telefonens plasticskærm er fjernet, og at telefonen vil blive sænket.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad pkt. 4.3.13. Elevator

I opfølgingsrapport (nr. 1) om inspektionen blev blandt andet anført følgende:

‘Jeg udtalte i min endelige rapport at elevatorstolen ikke lever op til nogle nærmere opregnede anbefalinger fra Center for Ligebehandling af Handicappede vedrørende betjeningsknapper. Jeg bad biblioteket under-

søge om der kan gennemføres ændringer af elevatoren som kan gøre elevatoren mere handicapvenlig, samt oplyse hvad disse undersøgelser giver anledning til.

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Københavns Hovedbibliotek har oplyst at det undersøges om det er muligt at ændre betjeningsknappernes placering og udformning i elevatoren.

Jeg beder om underretning om hvad den nævnte undersøgelse giver anledning til.’

Biblioteket har oplyst at der er installeret nye betjeningsknapper i elevatoren. Knapperne er placeret vandret i lav højde og er handicapegnede.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad pkt. 4.5.4. Netcafé

I opfølgingsrapport (nr. 1) om inspektionen blev blandt andet anført følgende:

‘Jeg henstillede i min endelige rapport til biblioteket at en rampe snarest gås efter og om nødvendigt korrigeres således at den er i overensstemmelse med bygningsreglementets regler. Jeg henstillede samtidig til biblioteket at forsyne rampen med ledelinjer og taktil belægning. Jeg udbad mig underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Københavns Hovedbibliotek har oplyst at der vil blive søgt om midler til taktil belægning på rampen til netcaféen.

Jeg beder biblioteket oplyse om udfaldet af den nævnte ansøgningssag. Jeg beder desuden fortsat om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling om en undersøgelse af rampen.’

Biblioteket har oplyst at rampen til Netcaféen snarest i forbindelse med andet gulvar-

bejde vil blive forsynet med taktilbelægning og ledelinjer.

Jeg har noteret det oplyste om etablering af taktilbelægning og ledelinjer. Min henstilling var ikke alene båret af en konstatering af manglende taktilbelægning og ledelinjer, jf. henstillingens formulering i den endelige rapport, herunder henvisningen til punkt 4.3.10. Jeg beder derfor fortsat om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling om en undersøgelse af rampen.

Ad pkt. 4.7.2. Cd-reoler

I opfølgingsrapport (nr. 1) om inspektionen blev blandt andet anført følgende:

Jeg udtalte i min endelige rapport at udformning og opsætning af reoler i bibliotekets musiksamling gav anledning til problemer for handicappede. Jeg udtalte at det ikke er tilfredsstillende at handicappede ikke har samme adgang til selvbetjening i musiksamlingen som andre. Jeg bad biblioteket oplyse om bibliotekets eventuelle overvejelser om forbedringer af forholdene for handicappede i musiksamlingen.

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Københavns Hovedbibliotek har oplyst at det er under overvejelse at indkøbe nye reoler til dele af cd-musiksamlingen.

Jeg beder biblioteket oplyse mig om udfaldet af de nævnte overvejelser.'

Biblioteket har oplyst at det endnu ikke har været muligt for biblioteket at prioritere anskaffelse af nye cd-reoler.

Jeg forstår det oplyste således at det løbende er under overvejelse at anskaffe nye cd-reoler som tager højde for handicappedes behov. Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad pkt. 5.4. Flugtveje/beredskabsplan

I opfølgingsrapport (nr. 1) om inspektionen blev blandt andet anført følgende:

Jeg henstillede i min endelige rapport at biblioteket udarbejder beredskabsplaner der tager højde for bibliotekets handicappede brugere, herunder med hensyn til flugtveje og -planer for handicappede (bl.a. kørestolsbrugere). Jeg udbad mig underretning om hvad der sker i anledning af mine henstillinger.

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Københavns Hovedbibliotek har henvist til deres generelle bemærkninger som er delvist gengivet ovenfor.

Jeg går ud fra at henvisningen til bibliotekets generelle bemærkninger betyder at biblioteket i forbindelse med løbende inspektioner af biblioteket med deltagelse af handicappede brugere af biblioteket vil forholde sig til spørgsmålet om flugtveje og -planer. Biblioteket har tidligere oplyst at biblioteket har flugtplaner, men ingen som særligt tager højde for handicappede.

Inddragelse af bibliotekets handicappede brugere kan medvirke til at forbedre bibliotekets flugtplaner for handicappede ligesom inddragelse af brandmyndighederne vil være naturlig i denne forbindelse. Behovet for flugtplaner der tager højde for handicappede, tilsiger efter min opfattelse at særlige planer for handicappede indarbejdes i de eksisterende flugtplaner.

Jeg fastholder derfor min henstilling om at biblioteket udarbejder beredskabsplaner der tager højde for bibliotekets handicappede brugere, herunder med hensyn til flugtveje og -planer for handicappede (bl.a. kørestolsbrugere). Jeg udbeder mig underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Biblioteket har oplyst følgende herom:

'Biblioteket har kontaktet forskellige instanser for at få hjælp til udarbejdelse af beredskabsplaner for handicappede. Der fin-

des ingen umiddelbar god løsning på spørgsmålet. Andre offentlige kulturinstitutioner såsom teatre/biografer/medborgerhuse har regler og systemer, der ikke kan anvendes ved benyttelse af hovedbiblioteket.

Brandinspektøren ved Københavns Brandvæsen er blevet konsulteret, men kan ikke anviser en brugbar køreplan, men han har anbefalet følgende som biblioteket vil følge og indarbejde i instruksen.

Kørestolsbrugere bør ved færdsel i biblioteket gøre opmærksom på sin tilstedeværelse og ved forladelse af stedet.

Personalet vil i en given situation køre kørestolsbrugeren ud på nærmeste trappeafsats/flugtvej og videregive meddelelsen om tilstedeværelse af handicappet person til ansvarshavende brandchef.

Bibliotekets sikkerhedsrepræsentanter og jourhavende ledere, der har ansvaret i en given situation er desuden instrueret i at være særlig opmærksomme på handicappede brugere, der har behov for hjælp.

Det civile beredskab i Københavns Kommune er p.t. under revision og vil blive oprioriteret. I denne sammenhæng vil spørgsmålet yderligere blive fremlagt for om muligt at tage særskilt højde for handicappede i de nye beredskabsplaner.

Jeg tager det oplyste, herunder om brandinspektørens forslag og indarbejdelsen heraf i bibliotekets instruks, til efterretning og foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Pkt. 6. Opfølgning

Jeg beder om at Københavns Kommunes Hovedbibliotek sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Bibliotekerne, som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

Pkt. 7. Underretning

Denne rapport sendes til Københavns Kommunes Hovedbibliotek, Københavns Kom-

mune, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Bibliotekerne, Center for Ligebehandling af Handicappede, Dansk Center for Tilgængelighed, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Kulturministeriet, Biblioteksstyrelsen og Folketingets Retsudvalg.”

Ombudsmandsinstitutionen modtog med brev af 6. november 2003 Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningens og hovedbibliotekets udtalelser samt bilag.

Inspektionschefen udtalte herefter følgende på ombudsmandens vegne i en opfølgingsrapport (nr. 3) af 22. december 2003:

”I opfølgingsrapport (nr. 2) om inspektionen blev blandt andet anført følgende om en rampe ved it-laboratoriet:

’Af det materiale jeg har modtaget, fremgår ikke at rampen var omfattet af byggeansøgningen af 13. december 1994 og byggegodkendelsen af 23. januar 1995. Jeg må derfor fastholde det anførte i den endelige rapport om at rampen til it-laboratoriet ikke overholder kravene til rampehældning og håndlister. Jeg beder fortsat biblioteket oplyse om der foreligger konkrete dispensationer fra bygningsreglementet eller andre forhold som kan begrunde den manglende overholdelse af kravene. Er dette ikke tilfældet, henstiller jeg til biblioteket at rampen snarest gås efter og korrigeres således at den er i overensstemmelse med bygningsreglementets regler. Jeg udbeder mig fortsat underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.’

Biblioteket har fremsendt ibrugtagningstilladelse samt tegningsdokumenter.

Om denne rampe og rampen ved bibliotekets Netcafé i øvrigt har biblioteket ved brev af 4. november 2003 udtalt følgende:

’Da ingen af ramperne opfylder de i dag gældende regler i forhold til bygningsreglementet indkaldes kommunens bygningsin-

spektorat for en gennemgang af begge ramper.

De ændringer, der måtte være nødvendige for at ramperne vil være i overensstemmelse med gældende regler og give mest hensigtsmæssig adgang for vore handicappede brugere vil blive udført efter inspektoratets anvisninger.

Hovedbiblioteket fremsender underretning om bygningsinspektoratets anvisning og bibliotekets tiltag så snart undersøgelsen er afsluttet.'

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Bibliotekerne har henvist hertil og har desuden tilføjet:

'Bibliotekernes Fælles Service vil nøje følge bygningsinspektoratets undersøgelse og følge op på de tiltag, som bygningsinspektoratet måtte anbefale Hovedbiblioteket efter sin gennemgang af ramperne.

Vi vil sikre at der fremsendes underretning om bygningsinspektoratets anvisning og Hovedbibliotekets tiltag så snart undersøgelsen er afsluttet.'

Jeg har noteret mig det oplyste om at biblioteket vil sikre at de to ramper bringes i overensstemmelse med de (nu)gældende regler, og at ramperne giver den mest hensigtsmæssige adgang for handicappede. Jeg foretager mig ikke yderligere på det foreliggende grundlag. Jeg afventer dog den nævnte underretning om bygningsinspektoratets undersøgelse og bibliotekets tiltag. Jeg går ud fra at jeg også vil blive orienteret når de nævnte tiltag er udført.

Ad pkt. 4.5.4. Netcafé

I opfølgingsrapport (nr. 2) om inspektionen blev blandt andet anført følgende om en rampe ved bibliotekets Netcafé:

'Jeg har noteret mig det oplyste om etablering af taktilbelægning og ledelinjer. Min henstilling var ikke alene båret af en

konstatering af manglende taktilbelægning og ledelinjer, jf. henstillingens formulering i den endelige rapport, herunder henvisningen til punkt 4.3.10. Jeg beder derfor fortsat om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling om en undersøgelse af rampen.'

Biblioteket har fremsendt ibrugtagningstilladelse samt tegningsdokumenter.

Jeg henviser til det som biblioteket og Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Bibliotekerne har oplyst ovenfor.

Jeg har noteret mig det oplyste om at biblioteket vil sikre at de to ramper bringes i overensstemmelse med de (nu)gældende regler, og at ramperne giver den mest hensigtsmæssige adgang for handicappede. Jeg foretager mig ikke yderligere på det foreliggende grundlag. Jeg afventer dog den nævnte underretning om bygningsinspektoratets undersøgelse og bibliotekets tiltag. Jeg går ud fra at jeg også vil blive orienteret når de nævnte tiltag er udført.

Pkt. 6. Opfølgning

Jeg betragter herefter min inspektion af Københavns Kommunes Hovedbibliotek som afsluttet. Jeg afventer dog den nævnte underretning som jeg går ud fra at jeg modtager gennem Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Bibliotekerne.

Pkt. 7. Underretning

Denne rapport sendes til Københavns Kommunes Hovedbibliotek, Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Bibliotekerne, Center for Ligebehandling af Handicappede, Dansk Center for Tilgængelighed, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Kulturministeriet, Biblioteksstyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

IV-A. Inspektion af Køge Kommune

Beretningen for 2002: Inspektionsrapport.
Beretningen for 2003: Opfølgingsrapport.
Afsluttet.
(J.nr. 1999-3755-419)

I anledning af min rapport af 23. maj 2002 om inspektionen af Køge Kommune den 5. september 2000 modtog jeg breve af 16. august 2002 og 22. august 2003 fra Køge Kommune.

I en opfølgingsrapport af 24. oktober 2003 meddelte jeg herefter følgende:

”Ad 3.3. Diskretionshensyn under forvaltningens behandling af borgerhenvendelse

I rapporten bad jeg kommunen om at underrette mig når den planlagte fælles borgerbetjening var sat i værk – herunder underretning om resultatet af kommunens overvejelser om diskretionslinjer.

Køge Kommune har oplyst at den nye fælles borgerservice åbnes i oktober måned 2003, og at kommunen har været meget opmærksom på diskretionshensynet ved indretningen af lokalerne. Der etableres bl.a. et nummersystem som betyder at den enkelte borger bliver kaldt til en enkeltstående skranke eller et enkeltstående mødebord hvor kun den pågældende borger bliver betjent.

Jeg forstår at planerne for den fælles borgerservice foreligger i endelig form, og at lokalerne er ved at blive indrettet. Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg bad i rapporten om at kommunen, når den planlagte fælles borgerbetjening var sat i værk, underrettede mig om betydningen af etableringen af den fælles borgerbetjening for diskretionshensynet i forhold til de bor-

gere som ikke bliver betjent i den fælles borgerbetjening.

Kommunen har oplyst at børne- og kulturforvaltningens pladshenviisning er omfattet af den nye fælles borgerservice, og at der indrettes lignende skranke i socialforvaltningens fællessekspedition.

Det fremgår af kommunens oplysninger forud for den endelige rapport (kommunens brev af 4. marts 2002) at personalet i den fælles borgerservice – i hvert fald på daværende tidspunkt – skulle tage sig af de ’glatte’ borgerhenvendelser, jf. rapporten side 29.

Inden jeg foretager mig mere, beder jeg kommunen om nærmere oplysninger om hvilke borgerhenvendelser der efter indførelsen af den nye fælles borgerservice ikke vil blive behandlet dér eller ved de skranke i socialforvaltningen som indrettes på tilsvarende måde.

Ad 3.6. Oplysninger om sagsbehandlingstid m.m.

Jeg anførte i rapporten bl.a. følgende:

’Det fremgår som nævnt af Køge Kommunes brev af 4. marts 2002 at kommunens praksis – bortset fra at kommunens målsætninger ikke er nedskrevet – er i overensstemmelse med Indenrigsministeriets henstilling om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstiden. I det omfang oplysningerne herom ikke er nedskrevet, er det naturligvis vanskeligt at vurdere om Køge Kommune har opfyldt Indenrigsministeriets henstilling om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstiden.’

Jeg bad på den baggrund om en nærmere redegørelse for i hvilket omfang Køge Kommune har efterlevet Indenrigsministeriets

henstilling i brev af 4. juni 1997 til kommunerne (og amtskommunerne) om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager hvor der træffes afgørelser i forhold til borgerne, og Indenrigsministeriets henstilling om at udarbejde en oversigt over de opstillede målsætninger til – på længere sigt – brug for kommunens/amtskommunens borgere. (Idet jeg henviste til oplysningerne i et notat af 17. august 2000 fra kommunen, gav jeg samtidig udtryk for at Indenrigsministeriets henstilling om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstiden omfatter alle sagstyper, bortset fra dem som ministeriet udtrykkeligt har undtaget).

Kommunen har oplyst at byrådet har vedtaget og kommunen har udarbejdet en samlet oversigt over kommunens målsætning for sagsbehandlingstider opdelt efter forvaltninger i form af en servicedeklaration (deklarationen er vedlagt som bilag til brevet af 22. august 2003). Kommunen har endvidere oplyst at oplysningerne vil blive gjort tilgængelige for borgerne på kommunens hjemmeside, på bibliotekerne, alle forvaltninger og i den nye borgerservice.

Det fremgår af servicedeklarationen at der er opstillet målsætninger for sagsbehandlingstiden inden for alle områder hvor der træffes afgørelse i forhold til borgerne. De forventede sagsbehandlingstider varierer typisk fra to uger (f.eks. sager om kontanthjælp, adoptionstilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag) til seks måneder (f.eks. sager om boligændringer og bilstøttesager hvor der ikke er tale om udskiftning af bil). På enkelte områder er det dog oplyst at sagen bliver behandlet i løbet af en uge (personlig hjælp og pleje til borgere under 67 år) eller samme dag (f.eks. flytteanmeldelser).

Af indledningen til servicedeklarationen om sagsbehandlingstider fremgår bl.a. følgende:

'Køge Kommune har en generel målsætning om, at alle henvendelser fra borgere skal være besvaret inden 14 dage efter modtagelsen. Hvis forvaltningen ikke kan nå at

behandle din sag inden for denne frist, får du et kvitteringsbrev med oplysning om, hvor lang tid forvaltningen skal bruge på at afgøre din sag.

...

På en række områder ved vi dog på forhånd, at vi ikke kan nå at afgøre din sag på 14 dage. Som regel er det, når sagen kræver, at vi inddrager informationer fra andre, eller sagen skal behandles af et politisk udvalg.

Målet med denne servicedeklaration er at give en oversigt over, hvilke målsætninger vi har for sagsbehandlingstiden, så du ved, hvad du kan forvente ...'

Af et brev af 21. august 2003 fra socialforvaltningen (socialdirektøren) til byrådssekretariatet som kommunen i sit brev af 22. august 2003 til mig har henvist til (i henseende til spørgsmålet om kvitteringsbreve), fremgår imidlertid bl.a. følgende:

'Socialforvaltningen vil derfor indføre en 'standardtidshorisont' på 4 uger i fremtidige kvitteringsbreve – bortset fra de af Socialforvaltningens sagsområder, som er nævnt i den netop vedtagne servicedeklaration for sagsbehandlingstider i Køge Kommune.'

Jeg går herefter ud fra at målsætningen for sagsbehandlingstiden er 14 dage for alle de typer af sager hvor der ikke konkret er fastsat en anden målsætning i servicedeklarationen, bortset fra sager inden for socialforvaltningen hvor målsætningen for sagsbehandlingstiden er fire uger for alle de typer af sager hvor der ikke konkret er fastsat en anden målsætning i servicedeklarationen.

Det fremgår af et opslag på Køge Kommunes hjemmeside som en af mine medarbejdere den 24. september 2003 har foretaget, at servicedeklarationen om kommunens sagsbehandlingstider er tilgængelig på hjemmesiden (under service\servicedeklarationer).

Jeg lægger til grund at servicedeklarationen også er lagt frem i forvaltningerne og

på bibliotekerne, jf. oplysningerne herom i kommunens brev af 22. august 2003.

Min gennemgang af de første fem kvitteringsbreve som socialforvaltningen havde sendt i 2001, viste at der i intet tilfælde i de breve hvori kommunen havde kvitteret for modtagelsen af borgerens skriftlige henvendelse, var angivet en tidshorizont for besvarelsen, henholdsvis kommunens afgørelse. Jeg bad på den baggrund Køge Kommune om at oplyse om dette forhold skulle tilskrives en fejl ved udvælgelsen af kvitteringsbreve (jeg havde udtrykkeligt bedt om kvitteringsbreve hvori der var angivet en tidshorizont for besvarelsen). Jeg bad endvidere kommunen om en udtalelse om hvorvidt der i de fem tilfælde var handlet i overensstemmelse med kommunens interne regler (et af ledergruppen den 12. april 1991 godkendt notat dateret den 22. marts 1991).

Køge Kommune har om kvitteringsbreve – og kommunens erindringssystem – oplyst følgende (i brevet af 16. august 2002):

‘Kommunen er ved at implementere et nyt elektronisk sagsdokumenthåndteringssystem (ESDH), hvori man direkte kan angive sagsbehandlingstiden.

...

De i rapporten nævnte mangler vedr. erindringssystemer forventes således imødekommet ved det nye ESDH-system.’

Og endvidere (i brevet af 22. august 2003):

‘Kommunens elektroniske sagsdokumenthåndteringssystem er taget i brug og heri kan registreres målsætning for sagsbehandlingstider, ligesom der er et erindringssystem til bl.a. kvitteringsbreve.’

I det ovenfor nævnte brev af 21. august 2003 – som kommunen i brevet af 22. august 2003 til mig har henvist til – har socialforvaltningen (socialdirektøren) bl.a. oplyst at det ikke tidligere var forvaltningens praksis at anføre tidshorizont i kvitteringsbreve for modtagelse af henvendelser fra borgerne, og at dette heller ikke var i strid med den hidtil

anvendte administrative praksis i kommunen når det forventedes at henvendelsen kunne besvares inden for 14 dage. I brevet er der endvidere oplyst følgende:

‘Ved nærmere eftertanke kan jeg dog godt se, at det ville være en bedre service for borgerne, hvis vi i kvitteringsbrevet anførte den forventede tidshorizont + en vis sikkerhedsmargin for sagerne besvarelse.

Socialforvaltningen vil derfor indføre en ‘standardtidshorizont’ på 4 uger i fremtidige kvitteringsbreve – bortset fra de af Socialforvaltningens sagsområder, som er nævnt i den netop vedtagne servicedeklaration for sagsbehandlingstider i Køge Kommune.’

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om kvitteringsbreve.”

Jeg modtog i brev af 9. december 2003 svar fra Køge Kommune på spørgsmålet om diskretionshensyn (rapportens pkt. 3.3). Dette spørgsmål var det eneste tilbageværende spørgsmål i sagen. Den 23. december 2003 skrev jeg herefter bl.a. følgende til kommunen:

“I brev af 9. december 2003 har Køge Kommune oplyst at den fælles borgerservice blev åbnet i november måned 2003, og at rådgivning og vejledning til enkeltpersoner som kræver længere tid og mere fortrolige forhold – som f.eks. samtaler i forbindelse med sygedagpengeopfølgning, integrationsforløb, ansøgning om revalidering, førtidspension mv. – finder sted i enkeltmandskontorer på første sal. Kommunen har i brevet afslutningsvist anført at kommunen dermed opfylder diskretionshensynet ved alle borgerhenvendelser.

Jeg tager det som kommunen har oplyst og anført, til efterretning og betragter hermed inspektionssagen som afsluttet.”

IV-B. Inspektion af Fængselsafdelingen Kærshovedgård

Beretningen for 2002, s. 584: Inspektionsrapport.

Beretningen for 2003: Opfølgingsrapport nr. 1, nr. 2 og afsluttende brev.
Afsluttet.

(J.nr. 2002-0649-628)

I anledning af inspektionschefens endelige rapport af 30. januar 2003 på ombudsmandens vegne modtog ombudsmanden en udtalelse af 4. juli 2003 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder en udtalelse af 26. marts 2003 med bilag fra Fængselsafdelingen Kærshovedgård. Inspektionschefen afgav herefter på ombudsmandens vegne en opfølgingsrapport af 23. oktober 2003, og i den anledning modtog ombudsmanden en udtalelse af 19. januar 2004 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder en udtalelse af 5. december 2003 med bilag fra Fængselsafdelingen Kærshovedgård. I den anledning afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne en opfølgingsrapport nr. 2 af 23. februar 2004.

Ombudsmanden modtog i den anledning en udtalelse af 27. maj 2004 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder kopi af en mail af 23. marts 2004 fra fængslet, og inspektionschefen sendte på ombudsmandens vegne herefter breve af 15. juli 2004 til fængslet og direktoratet.

I opfølgingsrapporten af 23. oktober 2003 anførte inspektionschefen følgende på ombudsmandens vegne:

"...

Ad punkt 2.1. Generelt

Jeg gik ud fra at en ansøgning som fængslet havde indgivet om en lagerhal, og som direktoratet havde oplyst var sat i bero på overvejelser om kriminalforsorgens samlede bevillingsmæssige situation og den økonomiske og beskæftigelsesmæssige udvikling på Kærshovedgård, var optaget på venteliste med henblik på prioritering af de økonomiske midler for 2003. Jeg bad direktoratet

om at oplyse hvad der videre skete med ansøgningen.

Direktoratet har bekræftet at ansøgningen er optaget på direktoratets venteliste for 2003. På grund af den økonomiske situation forventes projektet ikke gennemført i 2003. Direktoratet vil orientere mig i starten af 2004, dog senest 1. april 2004, om direktoratets prioritering af dette års bygge- og anlægssager, herunder om der bliver mulighed for at bygge en lagerhal på Fængselsafdelingen Kærshovedgård.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer denne orientering.

Ad punkt 2.2.1. Stuerne

Jeg udtalte at der efter min opfattelse er behov for en egentlig plan for nedlæggelse af stuerne på afdeling D (eventuelt) i forbindelse med opførelse af en ny bygning til erstatning herfor som fængslet havde søgt om. Jeg bad direktoratet om en udtalelse vedrørende dette forhold og herunder oplysning om hvad der videre skete i anledning af fængslets forslag om nedlæggelse af afdelingen. Jeg bemærkede at jeg var opmærksom på kriminalforsorgens aktuelle økonomiske situation.

Hvis der ikke var udsigt til en nedlæggelse af afdelingen forholdsvis hurtigt, henstillede jeg at der blev udarbejdet en plan for istandsættelse af stuerne og udskiftning (eller udbedring) af møblementet, herunder de utidssvarende køjesenge, og at fængslet allerede nu gennemgik møblementet med henblik på udskiftning af det der så værst ud. Jeg bad om underretning om hvad der skete i den anledning.

Direktoratet har udtalt at direktoratet er meget opmærksom på og enig i behovet for en plan for nedlæggelse af stuerne på afdeling D. Imidlertid kan direktoratet på nuværende tidspunkt ikke fastlægge nogen plan for afviklingen af disse pladser når henses til den nuværende situation med den ekstraordinært høje belægning og den deraf følgende økonomiske belastning.

Fængslet har oplyst at der for 2003 er udarbejdet en plan for udskiftning af celleinventar og inventar på opholdsstuerne. I forbindelse med det årlige bygningsssyn vil fængslet hvert år gennemgå og ajourføre denne plan. Planen vil blandt andet tage højde for udbedring af gulv samt eventuelt maling af de eksisterende køjesenge.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste og går således ud fra at der vil blive udarbejdet en plan for nedlæggelse af stuerne på afdeling D så snart det lader sig gøre. For så vidt angår møblelementet, bemærker jeg at jeg forstår fængslets udtalelse sådan at der til brug for udarbejdelse af planen er sket en gennemgang af møblelementet på (bl.a.) afdeling D, og at der er sket eller vil ske en udskiftning af det møblelement der så værst ud.

Jeg henstillede til fængslet at skærpe kontrollen med rengøringen på afdeling D og bad om underretning om hvad der skete i den anledning.

Fængslet har oplyst at fængslet har indskærpet kontrollen med rengøring af stuer og fællesrum. Rengøringsstandarden er meget svingende afhængig af klientellet. Afdeling D har i efteråret 2002 været meget pænt rengjort idet der på det tidspunkt var nogle indsatte der gerne ville yde en indsats, og som satte pris på at rengøringen var optimal.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg går ud fra at fængslet løbende overvejer om der

er behov for på ny at indskærpe kontrollen med rengøringen.

Jeg noterede mig at det er direktoratets holdning at stuerne i kælderen under afdeling A alene må anvendes ved akut overbelægning eller en enkelt overnatning for indsatte som ankommer sent til fængslet, hvis der ikke er plads på de øvrige afdelinger (bortset fra afdeling D). Jeg noterede mig endvidere fængslets oplysning om at direktoratet skal orienteres når cellerne anvendes, og at de indsatte skal flyttes dagen efter anbringelsen, også selv om de måtte foretrække kælderen frem for ottemandsstuerne som nogle indsatte gør. Hvis der forelå noget skriftligt fra direktoratet herom, bad jeg om kopi heraf.

Direktoratet har bekræftet de oplysninger om anvendelsen af stuerne og indberetningspligten når de er i brug, som jeg har anført (på s. 17 i rapporten). Direktoratet har samtidig oplyst at direktoratet ikke ses at have udstedt skriftlige instrukser til fængslet på området.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.2.2. Toilet- og badeforhold

Medmindre afdeling D kunne forventes nedlagt inden for relativt kort tid, henstillede jeg at der skete en renovering af toilet- og badeforholdene på denne afdeling, og at det i den forbindelse blev overvejet at etablere yderligere toilet- og bade faciliteter for de indsatte på denne afdeling. Jeg bad om underretning om hvad der videre skete vedrørende disse spørgsmål.

Fængslet har oplyst at bade faciliteterne i september 2002 er totalt renoveret med fliser fra gulv til loft, nyt armatur i brusekabinerne og nyt forhæng.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg tager til efterretning at bade faciliteterne er totalt renoveret i september 2002.

Min henstilling omfattede også toiletfaciliteterne om end de ikke var lige så slemme som badefaciliteterne, og spørgsmålet om etablering af yderligere toilet- og badefaciliteter på afdelingen. Fængslet og direktoratet har ikke svaret herpå.

Jeg anmoder om oplysning om hvad der videre sker vedrørende min henstilling for så vidt angår disse spørgsmål.

Selv om det under inspektionen blev oplyst at det er svært at få de indsatte på (netop) afdeling D til at gøre rent, henstillede jeg – ligesom vedrørende rengøringen på stuerne – til fængslet at skærpe kontrollen med rengøringen.

Direktoratet har henvist til det ovenfor under punkt 2.2.1. anførte. Det fremgår heraf at fængslet har oplyst at der er sket en indskærpelse af kontrollen med rengøringen 'af stuer og fællesrum'. Det fremgår af fængslets udtalelse at den omfatter min henstilling på såvel s. 14 som s. 19 (rettelig 20), og jeg går derfor ud fra at indskærpelsen udtrykkeligt har omfattet toilet- og badefaciliteter.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 2.2.3. Opholds- og fritidsrum

For så vidt angår fællesrummene på afdeling D, tilkendegav jeg at der – såfremt der ikke skete en nedlæggelse af afdelingen inden for (relativt) kort tid – efter min opfattelse burde ske en istandsættelse af fællesrummene, især opholdsrummet.

Da der ikke vil ske en nedlæggelse af afdeling D inden for relativt kort tid, beder jeg fængslet om at oplyse om der er sket eller vil ske en istandsættelse af fællesrummene på denne afdeling.

Jeg henstillede til fængslet at udarbejde en plan for vedligeholdelse af opholdsstuen på afdeling F og underrette mig herom.

Fængslet har oplyst at opholdsstuen er malet, herunder spærene i loftet som er malet hvide, og at der er opsat nye persienner i sommeren 2002. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 2.2.4. Køkkenfaciliteter

Jeg bad fængslet oplyse resultatet af fængslets undersøgelse af en klage fra en indsat over at køleskabet på afdeling D var i stykker.

Fængslet har oplyst at afdelingen har fået nyt køleskab i sommeren 2002 (og at afdeling A har fået nyt køleskab i efteråret 2002). Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.3.2. Isolationsrum

Jeg henstillede at den celle til højre for indgangen der anvendes til arbejdsvægrende, blev indrettet på en mere hensigtsmæssig måde, og at væggene blev malet. Jeg bad fængslet om at oplyse hvad der skete i den anledning.

Fængslet har oplyst at cellen nu er indrettet med bord, stol, seng og skab. Der er endvidere opsat gardiner, og lokalet er malet. Af direktoratets udtalelse fremgår det imidlertid at fængslet efterfølgende telefonisk (den 26. juni 2003) over for direktoratet har oplyst at væggen(e) i cellen ikke er malet.

Direktoratet har oplyst at direktoratet har anmodet fængslet om at sørge for at der sker maling af væggene i overensstemmelse med min henstilling. Direktoratet har i øvrigt henholdt sig til fængslets udtalelse.

Jeg tager det oplyste til efterretning og går ud fra at væggene i cellen til højre for indgangen nu er malet.

For så vidt angår de øvrige to celler (som anvendes som strafceller, til udelukkelse fra fællesskab og til arbejdsvægrende), henstil-

lede jeg at møblelementet blev udskiftet. Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Fængslet har oplyst at fængslet ikke har skiftet møblelementet, men at det er slebet og lakeret.

Direktoratet har henholdt sig til fængslets udtalelse.

Med den bemærkning at jeg går ud fra at møblelementet efter at være blevet slebet og lakeret fremtræder i pæn stand, tager jeg det oplyste til efterretning.

Jeg bad fængslet oplyse om der – som det fremgik af en kort skriftlig orientering om fængslet som fængslet har udfærdiget – er en sygestue i fængslet.

Fængslet har oplyst at den såkaldte 'sygestue' er identisk med den celle/stue der anvendes til arbejdsvægende. Den anvendes i praksis meget sjældent som sygestue – måske 1-2 gange om året. Når den anvendes som sygestue, opsættes der en seng i stuen, og som det fremgår af det ovenfor anførte, vil der nu fremover altid være det nævnte møblelement – herunder en seng – til stede i stuen uanset hvad den anvendes til. Stuen anvendes alene som sygestue for afdeling D, dvs. til indsatte fra denne afdeling der lider af mere alvorlig sygdom (end forkølelse mv.) der nødvendiggør flytning fra ottemandsstuerne, og når der ikke er ledige enestuer på de øvrige afdelinger.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.3.4. Skole og bibliotek

Jeg henstillede til fængslet at forbedre biblioteket og overveje at kontakte kommunebiblioteket med henblik på indgåelse af en aftale om betjening af fængslet.

Jeg henstillede tillige til fængslet samtidig at overveje at indhente et bogkatalog og underrette mig om resultatet af disse overvejelser.

Endvidere henstillede jeg til fængslet ved opslag på døren til biblioteket som tillige anvendes til mødelokale og er påsat et skilt med teksten 'mødelokale', at oplyse om at der (tillige) er tale om et bibliotek. Jeg henstillede samtidig til fængslet at indføre oplysning om biblioteket i de interne regler, herunder oplysning om hvornår der er mulighed for at benytte biblioteket.

Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af mine henstillinger.

Fængslet har oplyst at der er indført en ny praksis hvorefter alle indsatte – i forbindelse med arbejdsplaceringsmødet som foregår i biblioteket – bliver vejledt om de muligheder der er for at låne bøger i fængslet, ligesom der er opsat et skilt på døren ind til biblioteket. Fængslet har desuden oplyst at fængslet snarest vil revidere de interne regler for indsatte og indføre regler om muligheden for at benytte biblioteket.

Fængslet har endvidere oplyst at fængslet endnu ikke har taget kontakt til kommunebiblioteket med henblik på indgåelse af en aftale om betjening af fængslet og heller ikke har indhentet bogkataloger. Fængslet vil afvente erfaringerne med de nævnte tiltag og løbende vurdere behovet for yderligere tiltag.

Direktoratet har henholdt sig til det af fængslet oplyste med oplysning om at direktoratet har anmodet fængslet om efter en periode på tre måneder at vurdere hvorvidt der er behov for at indgå en egentlig biblioteksaftale. For så vidt angår anskaffelse af bogkataloger, har direktoratet udtalt at direktoratet finder at sådanne kataloger kan være en inspirationskilde og bør forefindes på alle biblioteker, således at også indsatte som ikke ved hvad de kunne tænke sig at læse, kan blive inspireret af bogkataloget og dermed gøre øget brug af biblioteket. Direktoratet har derfor henstillet til fængslet at anskaffe bogkataloger. Direktoratet har meddelt fængslet at en del biblioteker har bogkataloger eller lignende liggende på bibliotekets hjemmeside, og at det i sådanne tilfælde

vil være tilstrækkeligt at fængslet med jævne mellemrum printer et bogkatalog ud til brug på fængslets bibliotek.

Direktoratet har bedt fængslet om underretning om erfaringerne med de nye tiltag samt om resultatet af vurderingen af om der bør indgås en biblioteksaftale med kommunebiblioteket. Fængslet er endvidere anmodet om at indsende kopi af fængslets interne retningslinjer når de er revideret.

Jeg tager det oplyste til efterretning og beder direktoratet om at underrette mig når direktoratet har modtaget underretning fra fængslet, og om at sende mig en kopi af de reviderede interne retningslinjer når direktoratet modtager dem fra fængslet.

Ad punkt 2.3.7. Vaskefaciliteter

Jeg bad fængslet om at oplyse hvorvidt fængslet – som oplyst under inspektionen – stiller gratis vaskepulver til rådighed for de indsatte. Min anmodning skyldtes at det i fængslets interne regler er oplyst at vaskepulver kan købes hos købmanden.

Fængslet har oplyst at der stilles gratis vaskpulver til rådighed. De indsatte har ikke selvforvaltning.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg går ud fra at fængslet vil overveje at præcisere de interne regler så det tillige fremgår at fængslet stiller vaskepulver gratis til rådighed.

For de indsatte på afdeling D er der én vaskemaskine til afdelingens (maksimalt) 32 indsatte. De indsatte på denne afdeling kan imidlertid ifølge fængslets interne regler bestille vasketid på afdeling A hvor nøgle til vaskemaskiner kan udleveres. Jeg bad fængslet om at overveje at supplere oplysningen i de interne regler med et opslag ved vaskemaskinen på afdeling D om muligheden for at anvende vaskemaskine og tørretumbler på afdeling A og B. Jeg bad om un-

derretning om resultatet af disse overvejelser.

Fængslet har oplyst at der ved vaskemaskinen på afdeling D nu er opsat opslag om at vaskemaskinen på afdeling A/B kan benyttes.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg gik endvidere ud fra at fængslet – uanset denne mulighed for vask på afdeling A og B – ville undersøge og overveje om der var behov for opstilling af yderligere en vaskemaskine på afdeling D. Jeg bad om underretning om resultatet af fængslets undersøgelse og overvejelser.

Fængslet har oplyst at det ikke er fængslets opfattelse at der er behov for at opstille yderligere en vaskemaskine på afdeling D. Personalet der gør tjeneste på afdelingen, har oplyst at det er deres indtryk at vaskemaskinen på afdelingen ikke er fuldt udnyttet. Klientellet på afdelingen er som hovedregel indsatte med meget korte opholdstider (under 10-12 dage), og ikke ret mange vasker tøj.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Ad punkt 3.1. Arbejde mv.

Da sygemeldte og indsatte der ikke yder en tilfredsstillende arbejdsindsats, samt indsatte med eget arbejde kan have ophold på afdelingen i arbejdstiden, bad jeg fængslet om at oplyse hvorfor det samme ikke gør sig gældende for arbejdsvægrenede, som der efter det oplyste er meget få af. Jeg bemærkede at jeg var opmærksom på at straffuldbyrdesloven som alternativ til ophold i eget opholdsrum hjemler anbringelse af arbejdsvægrenede på anvist sted i arbejdstiden (§ 64, stk. 1, nr. 2).

Fængslet har bekræftet at der på afdelingerne i arbejdstiden af forskellige grunde opholder sig en del indsatte som ikke er be-

skæftiget. Dette skyldes navnlig den store omsætning af indsatte med mange daglige indsættelser og løsladelser. Fængslet har dog strammet op på arbejdsplaceringsproceduren således at de indsatte arbejdsplaceres på så tidligt et tidspunkt som muligt. Hertil kommer en række indsatte som er sygemeldt. Sidstnævnte udgør et stigende problem idet personalebemandingen efter ledelsens opfattelse ikke er tilstrækkelig. Der bruges mange ressourcer på de syge, blandt andet med transport til og fra den praktiserende læge i Ikast. Der er derfor allerede i dag et ordens- og sikkerhedsmæssigt problem, jf. også min rapport, s. 50-52. I den forbindelse gør fængslet opmærksom på at der i dag ud over behovet for at styrke bemandingen på afdeling G/H tillige er behov for en styrkelse af postbesættelsen i øvrigt.

Fængslet fastholder derfor at det af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde – oven i købet mere nu end tidligere – er nødvendigt at placere arbejdsvægrende i den omtalte celle.

Direktoratet har udtalt at direktoratet har forstået fængslets udtalelse således at det i videst muligt omfang tilstræbes at der ikke er indsatte på afdelingerne i dagtimerne, hvilket dog ikke er muligt. Placeringen af de arbejdsvægrende indsatte, med hjemmel i straffuldbyrdelseslovens § 64, stk. 1, nr. 2, medvirker imidlertid til at begrænse antallet af indsatte der opholder sig på afdelingen i dagtimerne, hvilket af fængslet skønnes nødvendigt af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde.

Fængslet har efterfølgende telefonisk over for direktoratet supplerende oplyst at den (på dette tidspunkt) planlagte udvidelse af fængslet i september 2003 ville medføre en tilførsel af personalemæssige ressourcer, og at den hidtidige praksis med anbringelse af arbejdsvægrende indsatte på sygestuen efter planen herefter skulle ophøre.

Direktoratet har oplyst at direktoratet ingen bemærkninger har til fængslets praksis.

Jeg har noteret mig det oplyste og har heller ingen bemærkninger til at fængslet af de anførte grunde har fundet det nødvendigt at anbringe arbejdsvægrende indsatte i sygestuen. Jeg har endvidere noteret mig at denne placering efter planen forventes at ophøre i forbindelse med tilførslen af yderligere personaleressourcer ved den planlagte – og, går jeg ud fra, nu gennemførte – udvidelse af fængslet.

Jeg bad tillige fængslet om at oplyse i hvilke tilfælde der sker anbringelse på sygestuen, hvis en sådan findes.

Direktoratet har henvist til det ovenfor under punkt 2.3.2. oplyste. Det fremgår heraf at den såkaldte 'sygestue' er identisk med den celle/stue der anvendes til arbejdsvægrende, og at den i praksis meget sjældent anvendes som sygestue (måske 1-2 gange om året). Cellen anvendes som anført under det nævnte punkt alene som sygestue for afdeling D, dvs. til indsatte fra denne afdeling der lider af mere alvorlig sygdom (end forkølelse mv.) der nødvendiggør flytning fra ottemandsstuerne, og når der ikke er ledige enestuer på de øvrige afdelinger.

Jeg har under pkt. 2.3.2. noteret mig det oplyste, herunder om i hvilke tilfælde den pågældende celle/stue anvendes som sygestue.

Ad punkt 4. Lægebetjening mv.

Under inspektionen blev det oplyst at der ikke er nogen læge tilknyttet fængslet (men at fængslet benytter den lokale praktiserende læge i Ikast når der konkret er behov for læge til de indsatte). Da det under min tidligere inspektion af Arresthuset i Kolding blev oplyst at den læge der betjener dette arresthus, også betjener bl.a. Statsfængslet ved Nr. Snede og Fængselsafdelingen Kærshovedgård, bad jeg fængslet oplyse om det er korrekt at denne læge i et vist omfang er tilknyttet Fængselsafdelingen Kærshovedgård

(f.eks. i forbindelse med behandling af stofmisbrugere).

Fængslet har oplyst at fængselslægen ved Statsfængslet i Nr. Snede er tilknyttet fængslet i det omfang der er behov for afklaring af ordination af metadon eller anden substitutionsbehandling af stofmisbrugere. Baggrunden herfor er at praktiserende læger ikke har ret til at ordinere afhængighedsskabende lægemidler som led i stofmisbrugsbehandling. Direktoratet har i den forbindelse henvist til Sundhedsstyrelsens cirkulære om ordination af afhængighedsskabende lægemidler.

Direktoratet har henholdt sig til det som fængslet har oplyst.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 6.1. Forplejning og købmandshandel

Jeg bad fængslet og direktoratet om en udtalelse vedrørende mulighederne for (gradvis) ombygning/indretning af køkkenerne med henblik på madlavning, herunder oplysning om hvilke ændringer (ud over opsætning af komfur/kogeplader) der er nødvendige før køkkenerne vil kunne anvendes til madlavning. Jeg bad tillige om en udtalelse vedrørende mulighederne for opsætning af mikroovne mv. der (dog) gør det muligt for de indsatte at lave lune retter og opvarme færdigretter mv.

Fængslet har oplyst at en ombygning/indretning af afdelingskøkkener således at de bliver egnede til og vil kunne godkendes til egentlig madlavning, vil indebære en nedgang i fængslets kapacitet. De nuværende afdelingskøkkener er alene indrettet som anrette- og tekøkkener, og anvendelse af køkkenerne på afdelingerne til madlavning vil kræve godkendelse af fødevaremyndighederne. Ifølge fødevaremyndighederne vil en godkendelse kræve at fængslet kan garantere at rester af mad der leveres fra centralkøkkenet, ikke opvarmes i afdelingskøkkenerne, men går tilbage til centralkøkkenet

og afleveres som dyrefoder. Hvis fængslet tillod de indsatte at købe færdigretter hos købmanden, skulle fængslet ligeledes kunne garantere at det ikke var den færdige mad fra centralkøkkenet der blev opvarmet, herunder i eventuel mikrobølgeovn.

Fængslet vurderer at fængslet – selv om køkkenet på afdelingerne blev ombygget – vanskeligt ville kunne stille en sådan garanti idet det ville kræve at der blev anvendt (yderligere) personaleresourcer til denne opgave.

Direktoratet har henholdt sig hertil med den tilføjelse at der under henvisning til den nuværende belægningsmæssige situation og til det forhold at fængslet kun huser korttidsafsonere, ikke er aktuelle planer om at ombygge afdelingskøkkenerne til at kunne godkendes til egentlig madlavning.

| Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig på dette grundlag ikke mere vedrørende spørgsmålet om indretning af køkkenerne således at de kan anvendes til egentlig madlavning eller til opvarmning af færdigretter mv.

Ad punkt 6.4. Talsmandsordningen

Jeg anmodede fængslet om at oplyse hvorvidt der var udfærdiget (udkast til) regler om talsmandsvirksomheden for så vidt angår Fængselsafdelingen Kærshovedgård. I benægtende fald gik jeg ud fra at fængslet ville udfærdige sådanne regler.

Fængslet har oplyst at der snarest vil blive udarbejdet regler for talsmandsvirksomheden. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste og beder om en kopi af reglerne når de er udfærdiget.

Ad punkt 6.5. Besøg

Jeg tilkendegav at jeg forstod fængslets interne regler – hvorefter der er mulighed for besøg mellem kl. 12.30 og 15.00, dog således at de besøgende må blive i fængslet indtil kl.

16.30 – sådan at de besøgende kan modtages (i centralvagt) mellem kl. 12.30 og 15.00, og at besøg således kan indledes indtil kl. 15.00 (og vare til kl. 16.30). Jeg bad fængslet oplyse hvis denne antagelse var forkert.

Fængslet har telefonisk over for direktoratet oplyst at denne antagelse er korrekt.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg tilkendegav at det der er anført i 'Om orden samt praktiske oplysninger' om hvor besøg kan finde sted, efter min opfattelse kunne misforstås derhen at det er tilladt at være på alle de arealer som de indsatte må være på i fritiden, herunder indendørs fællesrum. Jeg gik ud fra at fængslet ville overveje en præcisering (svarende til formuleringen i de interne regler pkt. C 19 hvorefter besøg på fællesarealer kun omfatter de udearealer som de indsatte frit må færdes på), herunder også i vejledningen for så vidt angår besøg på 'afdelingen', og jeg bad om underretning om resultatet heraf.

Fængslet har oplyst at det rent faktisk er sådan at det er tilladt de besøgende at opholde sig på alle fritidsarealer hvor de indsatte må opholde sig, herunder indendørs fællesarealer. Fængslet har telefonisk uddybende over for direktoratet oplyst at de besøgende må færdes på alle de arealer hvor de indsatte lovligt må færdes, og at det der er anført i 'Om orden samt praktiske oplysninger', skal forstås i overensstemmelse hermed.

Fængslet har endelig henvist til at det fremgår af den meddelelse som udleveres til de besøgende, at 'besøget foregår på de indsattes stuer, eller på de arealer, hvor de indsatte må færdes frit'. Fængslet har vedlagt kopi af denne meddelelse.

Direktoratet har oplyst at direktoratet har bedt fængslet om at revidere de interne regler, punkt C 19, i overensstemmelse hermed.

| Jeg har noteret mig det oplyste, herunder at det tydeligt fremgår af den meddelelse som de besøgende får, at besøg (foruden

på de indsattes stuer) kan foregå alle de arealer hvor de indsatte må færdes frit, og at direktoratet har bedt fængslet om at revidere de interne regler i pkt. C 19 så dette tydeligt kommer til at fremgå heraf.

Efter § 3, stk. 2, nr. 2, i besøgsbekendtgørelsen kan besøg hvis forholdene i institutionen gør det forsvarligt, foregå på fællesarealer. Efter min opfattelse bør indsatte der ikke får besøg, imidlertid have mulighed for at kunne opholde sig på visse fællesarealer i fred således at de ikke er henvist til at blive på deres stuer under besøg hvis de ikke ønsker at opholde sig på steder hvor der (kan) afvikles besøg. Under hensyn til at besøgstiden er begrænset til fire timer om dagen i weekender og på helligdage, og til at Fængselsafdelingen Kærshovedgård alene huser korttidsafsonere, foretager jeg mig dog ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg bad fængslet oplyse hvordan den vejledning som efter pkt. 19 i direktoratets besøgsvejledning skal ske af indsatte der modtager besøg af børn, med hensyn til vigtigheden af at holde øje med børnene uanset om besøg afvikles i besøgsafdeling eller opholdsafdeling foregår. Jeg bad tillige fængslet om at overveje at oplyse om denne opsynspligt i de interne regler. Jeg bad om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Jeg bad tillige om en kopi af den meddelelse til de besøgende som er omtalt i pkt. C 19 i de interne regler.

Fængslet har oplyst at de indsatte ved indsættelsessamtalen vejledes om diverse retligheder, pligter og praktiske forhold. Der er udarbejdet en tjekliste for fængselsfunktionærpersonalet til brug for denne indsættelsessamtale. Et af punkterne vedrører 'opsyn med børn', hvorved der tænkes på den problemstilling som jeg har nævnt. Fængslet har vedlagt kopi af tjeklisten og har oplyst at de interne regler snarest vil blive revideret således at der tillige gives de indsatte skriftlig vejledning herom. Fængslet har endelig ved-

lagt kopi af den meddelelse som udleveres til besøgende (jf. ovenfor).

Direktoratet har henholdt sig til det af fængslet anførte.

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder om at oplysning om de indsatte opsyns- pligt vil blive indføjet i de interne regler der retter sig til de indsatte. Jeg har endvi- dere noteret mig at de besøgende i den meddelelse som de får, vejledes om op- synspligten.

Ad punkt 6.6. Bemanding på afdeling G/H

Jeg bad direktoratet om at underrette mig om hvad der var sket eller ville ske vedrø- rende fængslets ansøgning om øget bemand- ing på (i hvert fald) afdeling G/H.

Fængslet har oplyst at bemanningen på af- deling G/H efter forhandling med direkto- ratet styrkes med en ekstra post om efter- middagen. Tidspunktet for ikrafttrædelsen af denne styrkelse af bemanningen forventes at blive i løbet af sommeren 2003 idet det afhæng af hvornår nyt personale kunne til- træde. (Der er tillige en notits i Fængsels- funktionæren, nr. 4, april 2003, om resultatet af et møde den 14. februar 2003 vedrørende fængselsforbundets ansøgning om yderlige- re bemanding på Fængselsafdelingen Kærshovedgård).

Direktoratet har henholdt sig til det af fængslet oplyste.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 6.7. Tv-ordning

Fra en konkret klage som jeg havde videre- sendt til direktoratet til behandling, var jeg bekendt med at fængslet har en fælles kasse for de indsatte der anvendes til bl.a. betaling for betalingskanaler, som f.eks. TV-1000, til de tv-apparater der er opstillet i fællesrum- mene. De indsatte administrerer selv ordnin- gen som det er frivilligt for de indsatte at del- tage i. Direktoratet havde ikke i sin afgørelse i det konkrete tilfælde udtalt sig om denne

ordning, men klagen drejede sig heller ikke om dette spørgsmål, men om spørgsmålet om fængslets forpligtelse til at stille gratis tv til rådighed for de indsatte.

Under min inspektion af Statsfængslet ved Nr. Snede dagen før inspektionen af Fængselsafdelingen Kærshovedgård frem- satte talsmændene for de åbne afdelinger øn- ske om yderligere tv-kanaler, f.eks. sådan at disse blev delvis finansieret ved opkrævning af beløb fra de indsatte. Jeg udtalte at jeg ikke kunne kritisere at fængslet havde afvist det- te, bl.a. med den begrundelse at nogle ind- satte ved en sådan ordning kan føle sig pres- set til at betale. Jeg bemærkede i den forbin- delse bl.a. at de indsatte ikke kan forpligtes til at betale til en sådan finansiering. Jeg om- talte også under inspektionen af Fængselsaf- delingen Kærshovedgård problemet med at nogle indsatte kan føle sig presset til at betale.

Jeg bad fængslet om at oplyse om sådanne overvejelser havde været inde i billedet i for- bindelse med ordningen i Fængselsafdelin- gen Kærshovedgård. Jeg bad endvidere di- rektoratet om at oplyse hvilke overvejelser direktoratet gjorde sig i den konkrete sag vedrørende dette spørgsmål.

For så vidt angår spørgsmålet om hvor- vidt de indsatte kan føle sig presset til at del- tage i ordninger med betaling til en fælles kasse, har fængslet udtalt at det ikke kan af- vises at nogle indsatte kan føle sig presset til at betale for yderligere tv-kanaler. Hidtil har det været erfaringen på Fængselsafdelingen Kærshovedgård at problemerne med pres har været meget begrænsede, og at dette for- mentlig skyldes at klientellet – navnlig tidli- gere, men fortsat i nogen grad i dag – afviger fra det fængselsklientel der kendes fra andre åbne fængsler.

Direktoratet har anført følgende:

'...

Direktoratet kan henholde sig til det af fængslet oplyste, idet direktoratet lægger vægt på, at de indsatte kan medbringe eget tv på stuerne og derfor ikke behøver se fjern-

syn i fællesrummene, hvilket nødvendigvis må nedsætte incitamentet for de øvrige indsatte til at presse andre indsatte til at bidrage til betaling til fælleskassen. Direktoratet forventer, at fængslet – som kender til problematikken med pres fra medindsatte til at deltage i finansiering – er særlig opmærksomme på, at noget sådant ikke opstår i Fængselsafdelingen Kærshovedgård, men finder ikke anledning til på nuværende tidspunkt at henstille, at fængslet stopper ordningen, da denne tilsyneladende fungerer tilfredsstillende.

I forbindelse med den konkrete klagesag, som ombudsmanden henviser til, tog direktoratet ikke stilling til spørgsmålet om, hvorvidt indsatte presses til at deltage i en ellers frivillig ordning om betaling til en fælles kasse, som finansierer blandt andet betalingskanaler, som er opstillet i fællesrummene. Direktoratet vurderede, at klagen vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt fængslet var forpligtet til vederlagsfrit at stille fjernsyn til rådighed for de indsatte. Hverken klageren eller fængslet bragte i den forbindelse problemstillingen om pres fra øvrige indsatte til fortsat at deltage i en ordning med betaling til en fælleskasse frem, hvorfor direktoratet ikke på det tidspunkt tog stilling til problemstillingen.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg er enig i at de indsattes mulighed for at have eget tv på stuerne nedsætter incitamentet til at presse de indsatte til at deltage i ordningen. Efter min opfattelse kan det dog ikke udelukkes at indsatte presses til at deltage, også selv om de har eget tv på stuerne, idet det alene er i fællesrummene at der er mulighed for at se de særlige programmer som vises på betalingskanalerne. Det bemærkes i den forbindelse at de indsatte ikke kan udelukkes fra at se tv i opholdsrummene uanset om de ønsker at deltage i betalingsordningen eller ej, og uanset om de har tv på egen stue. Idet ordningen tilsyneladende fungerer tilfredsstillende, og

idet jeg ligesom direktoratet går ud fra at fængslet er opmærksom på at der ikke opstår problemer med pres, og griber ind hvis det viser sig at der opstår sådanne problemer, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg bad fængslet oplyse om de indsatte selv vil kunne leje tv hos en forretning eller et firma der almindeligvis udlejer sådanne apparater – svarende til den ordning der gjaldt for fællesrum ifølge regler af 1. juli 2001.

Fængslet har oplyst at de indsatte frit kan medbringe eget tv, og at de frit kan indgå aftaler om lejemål med firmaer eller forretninger der almindeligvis udlejer sådanne apparater.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Idet det var besluttet at etablere tv-stik på alle stuer, gik jeg ud fra at de nu var etableret, men bad for en ordens skyld fængslet om at bekræfte dette.

Fængslet har oplyst at fængslet er i gang med at etablere tv-stik på alle afdelinger og på alle stuer. Det sidste stik vil blive etableret i 2003. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 6.9. Dørskilte

Jeg udtalte at anvendelse af dørskilte med de indsattes fulde navne efter min opfattelse er betænkelig. Jeg bad fængslet om at oplyse hvilke overvejelser fængslet havde gjort sig vedrørende dette spørgsmål, og jeg bad tillige om direktoratets bemærkninger hertil.

Fængslet har oplyst at de afdelinger der hidtil havde navneskilte med indsattes fulde navn, nu er gået over til kun at anvende fornavne.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 6.10. Information til de indsatte

Idet fængslet i forbindelse med inspektionen oplyste at fængslet ville overveje at opsætte en lamineret vejledning på afdelingerne med yderligere information til de indsatte, bad jeg fængslet om at oplyse om der var opsat sådanne laminerede vejledninger på afdelingerne.

Fængslet har oplyst at der umiddelbart efter inspektionen blev opsat laminerede vejledninger på alle stuer. Fængslet har vedlagt et eksemplar af vejledningen. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad fængslet om – i lyset af det der er anført i en skrivelse nr. 72 af 16. maj 2001 fra direktoratet – at gennemgå den skriftlige vejledning som fængslet udsender til de indsatte i forbindelse med indkaldelsen, tage stilling til spørgsmålet om udbygning (eller erstatning) af denne vejledning og underrette mig om resultatet af denne gennemgang. Jeg bad i den forbindelse fængslet om udtrykkeligt at tage stilling til spørgsmålet om præcisering af 'flersengsstuer' og oplysning om arbejdspligt.

Fængslet har oplyst at fængslet har revideret de vejledninger som udsendes til kommende afsonere. Det er nu præciseret at indkvartering sker på enmandsstuer eller 8-sengsstuer, ligesom det fremgår af vejledningen at der er arbejdspligt.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henstillede til fængslet at erstatte den tidligere udgave af den korte information om fængslet som var tilgængelig på nettet, med den seneste udgave. Jeg bad om underretning når det var sket.

For så vidt angår opdatering af vejledningen på internettet har fængslet oplyst at fængslet ikke selv har adgang til at redigere fængslets hjemmeside og derfor har kontak-

tet direktoratets informationsmedarbejder således at den nyeste vejledning om afsoning lægges på nettet og erstatter den tidligere vejledning.

Direktoratet har henholdt sig til det af fængslet oplyste og har oplyst at jeg vil blive underrettet når direktoratet har fået opdateret fængslets hjemmeside.

| Jeg har noteret mig det oplyste og afventer denne orientering.

Jeg bad under dette punkt endelig fængslet om at oplyse om de indsatte ud over den mundtlige orientering får udleveret skriftlig orientering ved indsættelsen (f.eks.) i form af de i rapporten nævnte interne bestemmelser og/eller den korte orientering som fængslet har udarbejdet. Jeg henviste i den forbindelse også til skrivelse nr. 72 af 16. maj 2001 hvorefter det (også) forudsættes at der ved modtagelsen af den indsatte udleveres en kort og overskuelig skriftlig orientering om institutionen.

Fængslet har som nævnt ovenfor på hver stue opsat en lamineret vejledning. Af denne vejledning fremgår blandt andet at der er forskellige hobby- og sportsaktiviteter i fængslet (uden at de beskrives nærmere), og hvor der kan afhentes rekvisitter til de forskellige fritidstilbud.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste og indholdet af denne vejledning, men beder fængslet om at oplyse om og i givet fald hvordan de indsatte gøres bekendt med det øvrige informationsmateriale som findes i fængslet.

Ad punkt 6.13. Centralkøkkenet

Jeg bad fængslet om at oplyse om en foreliggende rapport af 27. maj 2002 fra Fødevareregion Herning var fulgt op af en mere udførlig rapport. I givet fald bad jeg om kopi af rapporten. Såfremt rapporten endnu ikke forelå, bad jeg om kopi når den forelå.

Fængslet har vedlagt den nyeste rapport af 11. februar 2003. Fængslet har endvidere oplyst at der er etableret et egenkontrolprogram.

Det fremgår af rapporten af 11. februar 2003 at fødevareregionen, som havde været på besøg i køkkenet igen den 23. september 2002, ikke fandt at centralkøkkenet på alle punkter levede op til de gældende regler. Regionen bemærkede i den forbindelse at det er virksomhedens (altså fængslets) ansvar at få fulgt op på forholdene. Af rapporten fra 23. september 2002 fremgår det at fængslet fik en indskærpelse for så vidt angår vedligeholdelsen, og det er i brevet af 11. februar 2003 anført at nedslidning af lokaler og inventar kan imødegås ved at lægge planer for vedligeholdelse således at der altid følges op på reparationsarbejder, maling, rørføringer, armaturer mv. Det er desuden anført at alle godkendte fødevarer virksomheder skal udføre og dokumentere egenkontrol som skal beskrives i et egenkontrolprogram. Dette program skal bl.a. beskrive procedurer og dokumentation for korrekt opbevaring af fødevarer og virksomhedens plan for vedligeholdelse.

Jeg har noteret mig at fængslet har etableret egenkontrolprogram. Da dette program bl.a. skal beskrive virksomhedens plan for vedligeholdelsen af køkkenet, beder jeg fængslet om at sende mig en kopi af denne plan. Jeg beder endvidere fængslet om at oplyse hvad indskærpelsen fra fødevareregionen med hensyn til vedligeholdelsen indtil nu har ført til af vedligeholdelsesarbejder i køkkenet.

Ad punkt 6.14. Medbringelse af kød til grill ved besøg og efter udgang

Jeg bad om oplysning om hvorvidt indsatte der har udgang, vil kunne medbringe kød til grillen efter udgang.

Fængslet har oplyst at det ikke er tilladt de indsatte at medbringe kød efter udgang på grund af manglende mulighed for køle-

skabsplads, samt at afdelingskøkkenerne som ovenfor nævnt ikke er indrettet til madlavning.

Fængslet har som nævnt tilladt at der købes kød hos købmanden i sommerhalvåret, men der er her tale om umiddelbar anvendelse og kun i begrænset mængde.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål ud over at bemærke at min anmodning om en udtalelse vedrørende muligheden for at medbringe kød efter udgang alene sigtede til kød til grillen og ikke til madlavning i køkkenet; spørgsmålet drejede sig om hvorvidt de indsatte i stedet for at købe kød til grillen hos købmanden kunne medbringe det efter udgang. Jeg har noteret mig at tilladelsen til køb af kød til grillen hos købmanden kun gælder kød til umiddelbar anvendelse og i begrænset mængde (hvilket en tilladelse til medbringelse af kød efter udgang i givet fald også skulle betinges af).

...

9. Opfølgning

Jeg beder om at fængslet sender de oplysninger mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen.

10. Underretning

Denne rapport sendes til Fængselsafdelingen Kærshovedgård, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i fængslet."

I opfølgingsrapporten af 23. februar 2004 anførte inspektionschefen følgende:

"...

Ad punkt 2.1. Generelt

Jeg noterede mig at direktoratet i starten af 2004 ville orientere mig om hvad der videre

skete i anledning af fængslets ansøgning om en lagerhal.

Direktoratet har oplyst at fængselsafdelingen i 2003 selv har bekostet og opført en lagerhal.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.2.2. Toilet- og badeforhold

Da fængslets og direktoratets tidligere svar i anledning af min henstilling om renovering af toilet- og badeforholdene på afdeling D alene omfattede renovering af bade faciliteterne, anmodede jeg om oplysning om hvad der videre skete vedrørende min henstilling for så vidt angår toiletfaciliteterne. Da mit spørgsmål om etablering af yderligere toilet- og bade faciliteter på afdelingen heller ikke var besvaret, anmodede jeg tillige om svar på dette spørgsmål.

Fængselsafdelingen har oplyst at såvel bade faciliteter som toiletfaciliteter på afdelingen er totalrenoverede.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Med hensyn til spørgsmålet om etablering af yderligere toilet- og bade faciliteter på afdelingen, der har to toiletter og to baderum til 32 indsatte, har fængselsafdelingen udtalt at fængselsafdelingen ikke har fundet grundlag for at etablere yderligere faciliteter. Fængselsafdelingen har henvist til at pladserne på afdeling D er de sidste der belægges, at de indsatte der er på afdelingen, typisk kun skal afsone i meget kort tid (2-6 dage), og at de som følge heraf normalt ikke arbejdsplaceres, men er på afdelingen hele dagen hvorfor de har mulighed for at gå i bad på alle tidspunkter af dagen. Fængslet har endvidere oplyst at de indsatte på afdelingen ikke har givet udtryk for utilfredshed med antallet af toiletter.

| Jeg har ingen bemærkninger til at der på grund af mulighederne for at gå i bad hele

dagen ikke findes grundlag for at etablere yderligere bade faciliteter.

Det er fortsat min opfattelse at to toiletter er utilstrækkeligt, i hvert fald hvis alle 32 pladser eller de fleste pladser er belagt. Da der ikke har været klager over antallet af toiletter, foretager jeg mig imidlertid ikke mere vedrørende spørgsmålet om etablering af yderligere toiletter.

Ad punkt 2.2.3. Opholds- og fritidsrum

Da det fremgik af direktoratets tidligere udtalelse at der ikke vil ske en nedlæggelse af afdeling D inden for relativt kort tid, bad jeg fængslet om at oplyse om der var sket eller ville ske en istandsættelse af fællesrummene på denne afdeling.

Fængselsafdelingen har oplyst at fællesrummene males så snart belægningsituationen giver mulighed for det. Afdeling D males som regel en gang om året, og det sker i december måned hvor der generelt er en lavere belægning på afdelingen. Afdelingen blev malet i december 2003.

Fængslet har desuden oplyst at der er lavet en plan for udskiftning af inventar i fællesrummene på alle afdelinger. Fængselsafdelingen forventer at inventaret på afdeling D vil blive udskiftet i løbet af 2004.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.3.4. Skole og bibliotek

Fængselsafdelingen oplyste i sin tidligere udtalelse bl.a. at fængselsafdelingen endnu ikke havde taget kontakt til kommunebiblioteket med henblik på indgåelse af en aftale om betjening af fængslet, idet fængslet ville afvente erfaringerne med de tiltag som fængslet havde iværksat, og at fængslet løbende ville vurdere behovet for yderligere tiltag.

Direktoratet oplyste at direktoratet havde anmodet fængslet om efter en periode på tre måneder at vurdere hvorvidt der var behov for at indgå en egentlig biblioteksaftale. Direktoratet havde bedt fængslet om underret-

ning om erfaringerne med de nye tiltag og om resultatet af vurderingen af om der bør indgås en biblioteksaftale med kommunebiblioteket. Fængslet var endvidere anmodet om at indsende kopi af fængslets interne retningslinjer når de var revideret.

Jeg tog det oplyste til efterretning og bad direktoratet om at underrette mig når direktoratet havde modtaget underretning fra fængslet, og om at sende mig en kopi af de reviderede interne retningslinjer når direktoratet modtog dem fra fængslet.

Fængselsafdelingen har oplyst at erfaringerne med de nye tiltag er tilfredsstillende. Alle indsatte orienteres i dag om muligheden for at låne bøger. Der er indgået en aftale med Ikast Bibliotek om at fængselsafdelingen hver måned får tilsendt kataloger over nye bøger. De indsatte kan låne på deres sygesikringsbevis. Fængselsafdelingen skønner ikke at der er behov for at revidere denne aftale idet den skønnes passende i forhold til de meget beskedne behov der hidtil har været. De reviderede retningslinjer foreligger endnu ikke, men jeg vil modtage dem når direktoratet har modtaget dem fra afdelingen.

Direktoratet er ikke kommet med yderligere bemærkninger, herunder til det oplyste om at fængselsafdelingen alene får tilsendt katalog over nye bøger.

I sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Holbæk har den bibliotekar der betjener arresthuset, oplyst at der ikke findes ét bogkatalog, men at der til stadighed udkommer nye kataloger opdelt i genrer. Bibliotekaren anbefalede at arresthusets bibliotek fik en fortegnelse over de bøger som Holbæk Bibliotek udlåner, i genrerne kriminalromaner, rejsebeskrivelser, biografier, gamle danske skønlitterære forfattere og tegneserier, og at kataloger over nyudgivelser inden for alle genrer bliver stillet til rådighed på biblioteket. Denne ordning blev efter at have været forelagt de indsatte talsmand umiddelbart iværksat i arresthuset. Direktoratet havde ingen bemærkninger til denne ordning.

Jeg beder direktoratet om at oplyse hvorvidt det efter direktoratets opfattelse generelt vil være tilstrækkeligt at der alene findes et katalog over nye bøger.

Jeg afventer i øvrigt modtagelsen af de reviderede retningslinjer.

Ad punkt 6.4. Talsmandsordningen

Jeg noterede mig at der snarest vil blive udarbejdet regler for talsmandsvirksomheden, og jeg bad om en kopi af reglerne når de var udfærdiget.

Fængselsafdelingen har oplyst at de nye regler snarest vil blive fremsendt.

Jeg afventer således fortsat kopi af disse retningslinjer.

Ad punkt 6.6. Bemanding på afdeling G/H

Jeg noterede mig at bemandingen på afdeling G/H efter forhandling med direktoratet ville blive styrket med en ekstra post om eftermiddagen.

Jeg er bekendt med at justitsministeren i et svar af 20. januar 2004 til Folketingets Retsudvalg (alm. del – bilag 406) bl.a. har anført at sammensætningen af de indsatte på Fængselsafdelingen Kærshovedgård – selv om der fortsat er tale om korttidsafsonere – har ændret sig på en sådan måde at der er brug for generelt at se på bemandingen på fængselsafdelingen. Direktoratet har derfor meddelt fængselsafdelingen at direktoratet vil se på bemandingen med henblik på at foretage en styrkelse af især det uniformerede personale. Det fremgår senere i svaret at direktoratet i den forbindelse også vil overveje behovet for at tilknytte sundhedspersonale til afdelingen.

Ad punkt 6.10. Information til de indsatte

Jeg noterede mig at jeg ville blive underrettet når direktoratet havde opdateret fængslets hjemmeside.

Direktoratet har oplyst at hjemmesiden er opdateret med den seneste orientering om

fængselsafdelingen fra marts 2002. Oplysningerne vedrørende afsoningsforholdene er midlertidigt slettet, men vil blive lagt ind igen når de er modtaget fra fængselsafdelingen i en opdateret udgave. Det forventes at ske inden for kort tid, og jeg vil blive underrettet når den opdaterede side er lagt ind på nettet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg noterede mig at fængselsafdelingen på hver stue havde opsat en lamineret vejledning hvoraf blandt andet fremgår at der er forskellige hobby- og sportsaktiviteter i fængslet (uden at de beskrives nærmere), og hvor der kan afhentes rekvisitter til de forskellige fritidstilbud, men jeg bad fængslet om at oplyse om og i givet fald hvordan de indsatte gøres bekendt med det øvrige informationsmateriale som findes i fængslet.

Fængselsafdelingen har oplyst at der ved indsættelsen udleveres en folder til alle indsatte om fængselsafdelingen. Folderen indeholder oplysninger om bl.a. fritid, men på grund af den kapacitetsudvidelse der fandt sted i efteråret 2003, er folderen ikke ajourført. Den vil blive revideret snarest. Fængselsafdelingen har vedlagt en kopi af folderen der er dateret 1. marts 2003. Foruden fritid er der oplysninger om en række andre forhold.

Direktoratet har udtalt at direktoratet ingen bemærkninger har hertil.

Jeg har noteret mig at de indsatte ved indsættelsen får udleveret en folder med de vigtigste oplysninger vedrørende opholdet i fængselsafdelingen, herunder – men ikke kun – oplysninger om fritidsforhold, og at denne folder snarest vil blive revideret så den er ført ajour.

Ad punkt 6.13. Centralkøkkenet

Jeg noterede mig at fængslet havde etableret egenkontrolprogram. Da dette program bl.a. skal beskrive virksomhedens plan for vedli-

geholdelsen af køkkenet, bad jeg fængslet om at sende mig en kopi af denne plan. Jeg bad endvidere fængslet om at oplyse hvad indskærpelsen fra fødevareregionen med hensyn til vedligeholdelsen indtil nu havde ført til af vedligeholdelsesarbejder i køkkenet.

Fængselsafdelingen har vedlagt kopi af en plan vedrørende rengøring af køkkenet.

Med hensyn til vedligeholdelse har fængselsafdelingen oplyst at det er aftalt med Fødevareregion Herning at der udskiftes fliser så snart de revner. Der er i 2002-2003 udskiftet fliser. Endvidere er det i samarbejde med fødevareregionen besluttet at male alle rør og fjerne eventuel isolering idet netop isoleringen vanskeliggjorde rengøringen i køkkenet.

Fængselsafdelingen har videre oplyst at der i 2004 vil blive opsat en ny emhætte hvis økonomien tillader det. Der vil endvidere snarest blive installeret en lift og foretaget en del forandringer i køkkenet, således at arbejdsgangen bliver lettere i hverdagen. Disse forandringer er foranlediget af den kapacitetsudvidelse på 50 indsatte som blev gennemført i efteråret 2003, og af at forplejningen fortsætter uændret, dvs. at de indsatte fortsat får fuld forplejning.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

9. Opfølgning

Jeg afventer en udtalelse fra direktoratet og modtagelsen af de reviderede retningslinjer for så vidt angår biblioteksordningen, jf. pkt. 2.3.4. Jeg afventer tillige underretning om talsmandsreglerne og opdateringen af fængslets hjemmeside, jf. pkt. 6.4. og 6.10.

10. Underretning

Denne rapport sendes til Fængselsafdelingen Kærshovedgård, Direktoratet for Krimi-

nalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i fængslet.”

I brevet af 15. juli 2004 til Direktoratet for Kriminalforsorgen anførte inspektionschefen følgende på ombudsmandens vegne:

”...

Ad punkt 2.3.4. Skole og bibliotek

Jeg bad direktoratet om at oplyse hvorvidt det efter direktoratets opfattelse generelt vil være tilstrækkeligt at der alene findes et katalog over nye bøger.

Jeg tilkendegav endvidere at jeg i øvrigt afventede modtagelsen af de interne retningslinjer som fængslet ifølge den tidligere udtalelse fra direktoratet var blevet bedt om at indsende til direktoratet når retningslinjerne var revideret.

Direktoratet har oplyst at de indsatte på Kærshovedgård, der i gennemsnit har en opholdstid på 17 dage, bliver oplyst om at der findes underholdningsbøger på fængslet, og at særlige ønsker om udlån effektueres ved at fængslet transporterer de indsatte til Ikast Bibliotek hvor lån finder sted på almindelig vis via sygesikringsbevis. Direktoratet har videre oplyst at de indsatte er tilfredse med ordningen.

I tilslutning hertil har direktoratet oplyst at fængslet hver måned på biblioteket afhenter kataloger over nye bøger. Denne ordning anser direktoratet i det konkrete tilfælde for tilfredsstillende, navnlig under hensyn til de indsattes korte gennemsnitlige opholdstid.

Direktoratet har videre oplyst at direktoratet vil undersøge muligheden for generelt at iværksætte en ordning svarende til ordningen i Arresthuset i Holbæk hvor de indsatte ud over kataloger med nye bøger får adgang til fortegnelser over de bøger der inden for udvalgte emner kan lånes på det lokale bibliotek.

Med hensyn til fængslets retningslinjer for bogudlån har direktoratet oplyst at de hviler på en mundtlig aftale mellem fængslet og Ikast Bibliotek, og at der således ikke findes

(reviderede) skriftlige retningslinjer for udlånet.

Jeg har noteret mig det oplyste og anmoder direktoratet om at underrette mig om resultatet af direktoratets undersøgelse af muligheden for generelt at iværksætte en ordning svarende til ordningen i Arresthuset i Holbæk.

Ad punkt 6.4. Talsmandsordningen

Jeg tilkendegav at jeg fortsat afventede kopi af de regler om talsmandsvirksomheden som fængslet havde oplyst snarest ville blive udarbejdet.

Fængslet har den 23. marts 2004 udfærdiget interne regler om talsmandsvirksomheden. Der er samtidig udsendt en meddelelse til personalet og de indsatte hvori der oplyses om muligheden for at vælge talsmand og om at der er udarbejdet nærmere regler herom.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig at der nu er udarbejdet regler om talsmandsvirksomheden. Jeg har ingen bemærkninger til disse regler.

Ad punkt 6.10. Information til de indsatte

Jeg noterede mig at jeg ville blive underrettet når direktoratet havde opdateret fængslets hjemmeside.

Direktoratet har oplyst at fængslet ikke har sin egen hjemmeside og har samtidig beklaget at det ikke fremgik af de tidligere svar. På kriminalforsorgens hjemmeside var der tidligere en side med faktuelle oplysninger om fængslet. Disse oplysninger er siden blevet opdateret og kan findes på kriminalforsorgens web-adresse under Statsfængslet Midtjylland som fængslet nu er en del af.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Bortset fra at jeg afventer underretning fra direktoratet vedrørende resultatet af direktoratets undersøgelse af muligheden for generelt at iværksætte en ordning sva-

rende til ordningen i Arresthuset i Holbæk, jf. pkt. 2.3.4., betragter jeg sagen om min inspektion af Fængselsafdelingen Kærshovedgård som afsluttet.

Statsfængslet Midtjylland, Fængslet Kærshovedgård, modtager et tilsvarende brev og en kopi heraf som jeg har bedt fængslet om at gøre tilgængelig for de indsatte. Folketingets Retsudvalg modtager en kopi af mit brev til direktoratet.

...”

IV-C. Inspektion af Udlændingestyrelsen

Beretningen for 2002, s. 609: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1 og nr. 2.

Beretningen for 2003: Afsluttet.
(J.nr. 2001-0235-649)

I anledning af opfølgingsrapport (nr. 2) af 21. maj 2003 om inspektionen den 15. juni 2001 af Udlændingestyrelsen modtog ombudsmanden udtalelser af 16. juli og 1. august 2003 fra henholdsvis Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

På baggrund af udtalelserne anførte retschefen på ombudsmandens vegne følgende i et brev af 9. oktober 2003 til Udlændingestyrelsen:

”Ad rapportens pkt. 3.

Udlændingestyrelsen har i brevet af 16. juli 2003 oplyst følgende:

’Hertil bemærkes, at Finansministeriet den 24. marts 2003 oplyste Udlændingestyrelsen om, at den indgåede lejekontrakt for styrelsens nye domicil ikke ville blive forelagt Finansudvalget, og at styrelsen derfor ikke kunne flytte som forventet til årsskiftet 2003/2004. Begrundelsen herfor var det faldende antal af asylansøgere i Danmark.

Styrelsen har gennem de seneste to år – på baggrund af den forventede flytning – været tilbageholdende med igangsættelse af renoveringsprojekter. Styrelsen står derfor nu over for et stort renoveringsarbejde i de eksisterende bygninger, herunder især i forhold til de publikumsrelevante områder.

Styrelsen har igangsat udformningen af en vedligeholdelsesplan samt ansøgt Finansministeriet om ekstra midler til de projekter, der er blevet aktualiseret af, at styrelsen alligevel ikke skal flytte, og som ikke kan afholdes inden for styrelsens almindelige budget. Styrelsen har endnu ikke en endelig tilbage melding fra Finansministeriet om, hvilke projekter styrelsen kan forvente finansiering til.

Styrelsen forventer i løbet af de kommende 2-3 måneder at have modtaget plan for, i hvilket tempo og i hvilken rækkefølge de kommende renoveringer og vedligeholdelser kan gennemføres. De publikumsvendte arealer vil i den sammenhæng have en høj prioritet.’

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har i brev af 1. august 2003 oplyst følgende:

’Ministeriet skal for så vidt angår den af Udlændingestyrelsen nævnte vedligeholdelsesplan bemærke, at Udlændingestyrelsen ved forhandlingerne med Finansministeriet om Finanslovsforslag for 2004 har fået bevilget 6 mio. kr. til projekter, der er nødvendige at gennemføre i styrelsens nuværende domicil, herunder 1 mio. kr. til udbedring af de i opfølgingsrapporten nævnte handicapforhold og varetagelse af diskretionshensyn.’

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om de bygningsmæssige forhold, herunder handicapindretning og varetagelse af diskretionshensyn. Jeg har herved særligt lagt vægt på at Udlændingestyrelsen har oplyst at de publikumsvendte arealer vil have høj prioritet i forbindelse med de kommende renoveringer og vedligeholdelsesarbejder, og på det af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration oplyste om at der på finanslovsforslaget for 2004 efter forhandling med Finansministeriet er bevilget 1 mio. kr. til udbedring af handicapforhold og varetagelse af diskretionshensyn.

Ad rapportens pkt. 4.6

Udlændingestyrelsen har i brevet af 16. juli 2003 henvist til at styrelsen ved opholdsmeddelelse nr. 16/03 af 16. juli 2003 har udstedt retningslinjer for Opholdsafdelingens telefonbetjening, herunder retningslinjer for modtagelse og videregivelse af telefonbeskeder og for viderestilling af telefonopkald til sagsbehandleren. Styrelsen har vedlagt et eksemplar af retningslinjerne der gælder for de tre telefoncentre i Visumkontoret, Erhvervskontoret og familiesammenføringskontorerne. Af retningslinjerne fremgår blandt andet følgende:

2.1. Hvilke telefoniske henvendelser besvares af et telefonservicecenter

De af Opholdsafdelingens medarbejdere, som er tilknyttet et telefonservicecenter, har til opgave på en høflig og venlig måde at give råd og vejledning om udlændingelovgivningen samt sagsbehandlingen, herunder status på de konkrete sager ud fra oplysningerne i udlændingeregistret/visumregistret.

Alle telefoniske henvendelser fra parten om en verserende sag i Opholdsafdelingen skal besvares i et telefonservicecenter. Dette gælder også telefoniske henvendelser, der på partens vegne foretages af medarbejdere fra eksempelvis kommuner, politiet og advokater.

Generelt bemærkes, at hensynet til sagstillrettelæggelsen, herunder hensynet til at sagsbehandlerne sættes i stand til at behandle flest muligt sager, tilsiger, at telefonservicecenteret skal besvare så mange telefonopkald som muligt. I langt de fleste tilfælde vil medarbejderen, som er tilknyttet et telefonservicecenter, kunne give de samme oplysninger om sagen som sagsbehandleren.

Opmærksomheden henledes på, at der kun kan videregives fortrolige oplysninger om sagen til parten selv eller denne partsrepræsentant, jf. opholdsmeddelelse nr. 20/02 af 6. november 2002, pkt. 6.

2.2. Modtagelse og videregivelse af telefonbeskeder

Der tages imod besked i alle tilfælde, hvor parten ønsker at afgive oplysninger til brug for sagens behandling. Styrelsen har således valgt, at der ikke blot tages imod besked i de tilfælde, hvor der er en pligt hertil i offentlighedslovens § 6, stk. 1, men i alle tilfælde – også uden for det område, der er dækket af offentlighedslovens § 6 – hvor parten ønsker at afgive faktiske (nye eller kendte) oplysninger til brug for sagen. Der tages endvidere imod besked i alle tilfælde, hvor parten udtrykkeligt anmoder om at blive ringet op af en sagsbehandler med henblik på drøftelse af den konkrete sag, efter at medarbejderen, som er tilknyttet telefonservicecenteret, har besvaret telefonopkaldet efter de under pkt. 2.1. nævnte retningslinjer. Udtrykkelig anmodning fra parten om at blive ringet op af den pågældende sagsbehandler skal besvares af sagsbehandleren inden for en rimelig frist, hvilket indebærer, at telefonopkaldet skal besvares inden for 1 uge.

En telefonbesked fra parten noteres på et notatark, der viderendesendes til den pågældende sagsbehandler, eller oplysningerne anføres i en e-post til sagsbehandleren. Parten kan af hensyn til dokumentationen tillige anmodes om at sende oplysningerne til styrelsen på brev, fax eller e-post.

Er telefonbeskeden af hastende karakter, f.eks. returnering af pas i tilfælde af forestående udlandsrejse, bør det ved opslag i den daglige fraværsliste sikres, at sagsbehandleren ikke er fraværende på grund af sygdom, kursus eller ferie. Såfremt sagsbehandleren i en sådan hastesituation ikke er til stede, skal e-posten/notatarket sendes til souschefen eller kontorchefen, som omfordeler telefonbeskeden til en anden sagsbehandler.

2.3. Viderestilling af telefonopkald til sagsbehandleren

Telefonopkald skal som nævnt i videst muligt omfang besvares af de medarbejdere, der er tilknyttet et telefonservicecenter. I visse tilfælde vil det dog efter omstændigheder

ne være påkrævet eller hensigtsmæssigt, at et telefonopkald viderestilles til den pågældende sagsbehandler.

Det kan være påkrævet at viderestille samtalen eller indhente oplysninger hos sagsbehandleren, hvis det på baggrund af oplysningerne i udlændingeregistret/visumregistret ikke er muligt for medarbejderen tilknyttet telefonservicecenteret at give et tilfredsstillende svar på partens henvendelse.

Det kan være hensigtsmæssigt at viderestille samtalen, hvis det skønnes, at det vil være en fordel for styrelsens sagsbehandling i den konkrete sag, at de oplysninger, der fremkommer under samtalen, formidles direkte til sagsbehandleren, der er bekendt med sagens nærmere omstændigheder. Endvidere kan et telefonopkald viderestilles til sagsbehandleren, såfremt det af udlændingeregistret/visumregistret fremgår, at sagsbehandleren ønsker at modtage et evt. telefonopkald fra parten.

Viderestilling af et telefonopkald bør kun foretages efter forudgående aftale med den pågældende sagsbehandler.

Det fremgår af Udlændingestyrelsens retningslinjer at der tages imod telefonbesked (tages notat) i alle tilfælde hvor parten ønsker at afgive oplysninger til brug for sagens behandling. Jeg har forstået retningslinjerne således at der blandt andet tages notat til sagsbehandleren (i papirform eller elektronisk) vedrørende alle faktiske oplysninger – kendte såvel som nye – som en bruger giver over for et telefonservicecenter.

I forbindelse med inspektionen foretager jeg mig på den baggrund ikke mere vedrørende det generelle spørgsmål om sikring af overholdelse af notatpligten i offentlighedslovens § 6.

Ifølge retningslinjerne tager medarbejderne i telefonservicecentrene imod besked i alle tilfælde hvor parten udtrykkeligt anmoder om at blive ringet op af sagsbehandleren, og en

sådan anmodning skal besvares af sagsbehandleren 'inden for en rimelig frist, hvilket indebærer, at telefonopkaldet skal besvares inden for 1 uge'.

Det fremgår yderligere af retningslinjerne at viderestilling af en samtale kan være påkrævet eller hensigtsmæssig i visse tilfælde, herunder f.eks. hvis det på baggrund af oplysningerne i udlændingeregistret/visumregistret ikke er muligt for medarbejderen i telefonservicecenteret at give et tilfredsstillende svar på henvendelsen, eller hvis det skønnes at det vil være en fordel for sagsbehandlingen at oplysningerne formidles direkte til en sagsbehandler der er bekendt med sagens nærmere omstændigheder.

Jeg går ud fra at retningslinjerne skal forstås sådan at den nævnte svarfrist på en uge alene angiver det tidsrum inden for hvilket en brugers anmodning om at blive ringet op senest skal imødekommes hvis intet konkret tilsiger at besvarelsen sker på et tidligere tidspunkt. I forlængelse heraf forstår jeg styrelsen således at en 'rimelig frist' i konkrete tilfælde kan være væsentlig kortere end en uge således at en anmodning om at blive ringet op skal besvares inden for et kortere tidsrum – og efter omstændighederne straks.

Jeg har noteret mig det oplyste om mulighederne for viderestilling af telefonsamtaler til sagsbehandleren. Jeg har i den forbindelse også bemærket at medarbejderen i telefonservicecenteret ifølge retningslinjerne i langt de fleste tilfælde vil kunne give de samme oplysninger om sagen som sagsbehandleren.

Med de ovenfor anførte bemærkninger tager jeg det oplyste til efterretning og foretager mig ikke mere vedrørende det generelle spørgsmål om styrelsens telefonbetjening.

For god ordens skyld bemærker jeg at det ikke hermed er udelukket at jeg, f.eks. i forbindelse med min behandling af en klagesag, vil tage stilling til om styrelsens

telefonbetjening i det konkrete tilfælde efter min opfattelse har været i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Jeg betragter herefter sagen vedrørende min inspektion af Udlændingestyrelsen som afsluttet.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Folketingets Retsudvalg modtager en kopi af dette brev.”

IV-D. Inspektion af Arresthuset i Sønderborg

Beretningen for 2002, s. 632: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1.
Beretningen for 2003: Opfølgingsrapport nr. 2 og 3 og afsluttende brev.
Afsluttet.
(J.nr. 2002-0235-628)

I anledning af inspektionschefens opfølgingsrapport af 22. april 2003 på ombudsmandens vegne modtog ombudsmanden en udtalelse af 6. juni 2003 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder en udtalelse af 19. maj 2003 med bilag fra arrestinspektøren, og et brev af 7. juli 2003 med bilag fra direktoratet. Den 12. september 2003 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne en opfølgingsrapport nr. 2. Ombudsmanden modtog herefter breve af 30. september, 17. oktober og 17. december 2003 samt af 26. januar 2004 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. Den 16. februar 2004 afgav inspektionschefen en opfølgingsrapport nr. 3 på ombudsmandens vegne.

I breve af 21. og 23. juni 2004 underrettede Direktoratet for Kriminalforsorgen om forskellige forhold som inspektionschefen på ombudsmandens vegne havde anmodet om underretning om. I et brev af 29. juni 2004 skrev inspektionschefen på ombudsmandens vegne til direktoratet.

I opfølgingsrapporten af 12. september 2003 anførte inspektionschefen følgende på ombudsmandens vegne:

"...

Ad punkt 2.2. Cellerne

Direktoratet havde i sin tidligere udtalelse oplyst at udskiftning af celleinventaret i de 18 celler hvor der fortsat var gammelt celleinventar, ville indgå i direktoratets prioritering af renoverings- og byggeopgaver i den næste kontraktperiode. Det samme gjaldt udskiftning af cellevinduer ud over de to cellevinduer som direktoratet havde givet arresthuset tilsagn om en bevilling til udskiftning af.

Når direktoratet havde foretaget nævnte prioritering, bad jeg direktoratet om at underrette mig om resultatet heraf for så vidt angår udskiftning af celleinventar og cellevinduer i Arresthuset i Sønderborg.

Direktoratet har bl.a. oplyst at kriminalforsorgens økonomiske ramme for 2004 endnu ikke er fastlagt, og at det derfor (endnu) ikke er muligt at oplyse omfanget af de kommende renoverings- og byggearbejder. De nævnte projekter er påført den foreløbige prioriteringsliste til år 2005-2007. Direktoratet vil orientere mig om sagens status i begyndelsen af 2004.

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder at jeg vil blive orienteret om sagens status i begyndelsen af 2004.

Jeg opretholdt en henstilling om at loftlampen i celle 20 blev placeret mere hensigtsmæssigt hvilket jeg gik ud fra forholdsvis let lod sig gøre. Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af opretholdelsen af min henstilling.

Arresthuset har oplyst at lampen i celle 20 er flyttet og nu sidder midt i rummet. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Jeg bad arresthuset om at oplyse hvilke muligheder indsatte der (f.eks. under arbejde i cellerne) generes af sollys, har for at afhjælpe dette problem.

Arresthuset har oplyst at cellerne vender mod nord, og at der derfor sjældent forekommer direkte gener som følge af sollys i dagtimerne. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg noterede mig at direktoratet finder det ønskeligt at der installeres varmt vand i cellerne, og at projekt herom – som er anslået til at koste ca. 200.000 kr. – ville indgå i direktoratets prioritering af vedligeholdelses- og byggearbejder i den kommende kontraktperiode. Jeg bad om oplysning om resultatet af direktoratets prioritering for så vidt angår dette spørgsmål.

Direktoratet har oplyst at projektet afventer at der opstår økonomisk mulighed for at gennemføre det, og at projektet er optaget på den foreløbige prioriteringsliste til år 2005.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.3.1. Besøgsrummet

Jeg bad om underretning om resultatet af direktoratets overvejelser om etablering af toilet og baderum i tilknytning til besøgslokalet når direktoratets prioritering af vedligeholdelsesarbejder i den kommende kontraktperiode var foretaget.

Direktoratet har oplyst at projektet afventer at der opstår økonomisk mulighed for at gennemføre det, og at projektet er optaget på den foreløbige prioriteringsliste til år 2006.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg noterede mig at direktoratet (den 26. marts 2003) havde udsendt en henstilling til samtlige kriminalforsorgens institutioner om at udskifte håndsæbe og håndklæder med henholdsvis flydende håndsæbe og engangshåndklæder eller håndklæderuller.

Med brevet af 7. juli 2003 har direktoratet til min orientering sendt mig en kopi af direktoratets skrivelse af 3. juli 2003 til kriminalforsorgens anstalter, arresthuse og pensioner som er udsendt som en opfølgning på direktoratets skrivelse af 26. marts 2003. Det fremgår af denne skrivelse at enkelte institutioner i anledning af direktoratets henstilling

har tilkendegivet at de på grund af de udmeldte rådighedsbeløb har vanskeligt ved at efterkomme henstillingen. Direktoratet har efter omstændighederne taget dette til efterretning, men har samtidig understreget at direktoratet lægger vægt på at henstillingen indgår i overvejelser i forbindelse med planlægningen af den fremtidige ressourceanvendelse.

| Jeg har noteret mig denne opfølgningsskrivelse.

Jeg noterede mig endvidere i opfølgningsrapporten at direktoratet generelt ville indskærpe at kondomer bør være umiddelbart tilgængelige i besøgslokaler, og jeg bad direktoratet om at underrette mig når denne indskærpelse blev udsendt.

Direktoratet har oplyst at indskærpelsen blev udsendt den 26. marts 2003.

| Jeg har noteret mig denne oplysning.

Ad punkt 2.3.2. Gårdtursarealer

Jeg noterede mig at jeg ville blive orienteret når gårdtursarealerne var blevet malet. Idet jeg gik ud fra at arresthuset ville følge direktoratets opfordring om at søge om midler fra kontoen til velfærdsfremmende foranstaltninger til indkøb af f.eks. en rastepladsbænk, bad jeg tillige om at blive underrettet om resultatet af behandlingen af denne ansøgning.

Arresthuset har oplyst at der er taget kontakt til en række institutioner der kunne tænkes at være behjælpelige med udsmykning af gårdtursarealerne. Det har dog ikke ført til et konkret resultat, men arresthuset forsøger fortsat at skabe en sådan kontakt.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har oplyst at direktoratet vil orientere mig om sagens status i begyndelsen af 2004.

| Jeg har noteret mig det oplyste og afventer denne orientering.

For så vidt angår indkøb af en rastepadsbænk har arresthuset oplyst at dette forslag er overvejet. Arresthuset har imidlertid vurderet at opsætning af en sådan bænk vil være uhensigtsmæssig idet den vil kunne benyttes til flugt over muren.

Direktoratet har oplyst at direktoratet vil bede arresthuset om at revurdere denne betragtning og lade muligheden for opsætning af en monteringsbænk i ikke umiddelbar nærhed af muren indgå i overvejelserne.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning om resultatet af arresthusets revurdering.

Ad punkt 2.3.5. Toilet og bad

Jeg noterede mig at arresthuset ønskede at opsætte skillevægge, og anmodede arresthuset om at oplyse om arresthuset ville gennemføre denne opsætning (for egne midler) eller ville søge direktoratet om særbevilling. Hvis arresthuset søgte direktoratet om en særbevilling, bad jeg om underretning herom, herunder om resultatet af direktoratets behandling af ansøgningen.

Arresthuset har oplyst at arresthuset er af den opfattelse at renoveringsønsket, som blev fremsat under byggesynet den 27. november 2002, vil blive påført direktoratets prioriteringsliste og således vil blive gennemført når det er økonomisk muligt.

Direktoratet har bekræftet at arresthuset mundtligt har fremsat ønsket om opsætning af skillevæg mellem bad og toilet, men at der endnu ikke er modtaget en skriftlig ansøgning. Direktoratet vil anmode arresthuset om at indsende en sådan ansøgning hvorefter projektet vil blive optaget på prioriteringslisten. Direktoratet vil orientere mig om sagens status i begyndelsen af år 2004.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer orienteringen i begyndelsen af år 2004.

Ad punkt 2.3.7. Biblioteket

Jeg bad telefonisk direktoratet om at sende mig en kopi af aftalen mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og Kommunernes Landsforening om biblioteksbejning af arresthusene (hvor betjeningsniveauerne er beskrevet). Jeg oplyste samtidig at jeg, når jeg havde modtaget aftalen, ville sende en kopi til arresthuset.

Direktoratet har vedlagt kopi af aftalen (der ikke som anført i direktoratets udtalelse af 26. marts 2003 er indgået den 15. marts 1979, men den 5. februar 1975).

Kopi af aftalen vedlægges til arresthuset.

Ad punkt 3.2. Fritid

Jeg bad arresthuset om at oplyse hvad der videre skete vedrørende spørgsmålet om indretning af et køkken til brug for de indsatte; direktoratet havde oplyst at direktoratet ikke havde modtaget ansøgning om økonomiske midler til det nævnte projekt, og at direktoratet havde henvist arresthuset til at sende ansøgning herom hvis projektet ikke kunne afholdes af egne midler.

Arresthuset har oplyst at der nu er indrettet køkken i det tidligere vaskerum. Køkkenet indeholder et komfur, et køleskab og en mikrobølgeovn. De indsatte har mulighed for at benytte en kummefryser der er placeret i umiddelbar nærhed af rummet. Vaske-maskine og tørretumbler er flyttet til et nærliggende baderum. Arresthuset har oplyst at køkkenet fungerer udmærket og benyttes flittigt.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.3. Fællesskab

Jeg udtalte at jeg fortsat afventede svar vedrørende direktoratets godkendelse af Arresthuset i Sønderborgs retningslinjer for fællesskab når direktoratet havde foretaget den samlede gennemgang af alle arresthusenes retningslinjer for fællesskab.

Direktoratet har oplyst at direktoratet vil orientere mig om sagens status i begyndelsen af september 2003. Dette er senere ved brev af 9. september 2003 ændret til begyndelsen af november 2003.

Jeg afventer således fortsat svar vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 3.5. Undervisning

Jeg bad direktoratet om at underrette mig om resultatet af den undersøgelse som direktoratet ville foretage med hensyn til mulighederne for at indkøbe en pc til undervisningsbrug i arresthuset. Jeg tilføjede at ombudsmandsembedet eventuelt havde mulighed for at yde et antal (brugte) pc'er til arresthuset uden beregning, og jeg bad direktoratet om at tilkendegive om direktoratet var interesseret heri.

Direktoratet har henvist til at ombudsmandsinstitutionen efter aftale med direktoratet i slutningen af april har overdraget et antal brugte pc'er til direktoratet. Direktoratet har tilkendegivet over for arresthuset at direktoratet vil sørge for at der stilles en pc til rådighed for arresthusets skolestue.

Jeg har noteret mig det oplyste og går ud fra at arresthuset har fået den pågældende pc.

...

9. Opfølgning

Jeg afventer underretning mv. vedrørende nærmere angivne forhold, jf. de enkelte punkter ovenfor.

10. Underretning

Denne rapport sendes til Arresthuset i Sønderborg, Politimesteren i Sønderborg, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

I opfølgingsrapporten af 16. februar 2004 anførte inspektionschefen følgende på ombudsmandens vegne:

"...

Ad punkt 2.2. Cellerne

Jeg noterede mig at jeg ville blive orienteret om status vedrørende udskiftning af celleinventar og cellevinduer i begyndelsen af 2004.

Direktoratet har i brevet af 26. januar 2004 oplyst at arresthuset i november 2003 modtog en særbevilling på 235.000 kr. til en total udskiftning af celleinventar i 22 celler. Udskiftning af vinduer vil indgå i direktoratets prioritering af renoverings- og byggeopgaver i kontraktperioden 2004-2007. Direktoratet har i den forbindelse oplyst at flerårsaftalen for 2004-2007 indeholder en række nye initiativer som der skal udarbejdes en udmøntningsplan for. Først når denne plan foreligger, vil direktoratet have overblik over hvilke økonomiske midler der vil være til rådighed til vedligeholdelse af kriminalforsorgens bygningsmasse. Direktoratet forventer at være færdig med udmøntningsplanen senest den 1. april 2004, og jeg vil herefter blive orienteret.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.3.2. Gårdtursarealer

Jeg noterede mig at arresthuset havde taget kontakt til en række institutioner der kunne tænkes at være behjælpelige med udsmykning af gårdtursarealerne, uden at det havde ført til et konkret resultat, men at arresthuset fortsat forsøgte at skabe en sådan kontakt, og at direktoratet senere ville orientere mig om sagens status.

Jeg noterede mig tillige at direktoratet ville bede arresthuset om at revurdere spørgsmålet om opsætning af en rastepladsbænk og lade det indgå i overvejelserne at opsætte en sådan monteringsbænk i ikke umiddelbar nærhed af muren. Jeg bad om underretning om resultatet af arresthusets revurdering.

I brevet af 17. oktober 2003 har direktoratet oplyst at arresthuset den 8. oktober 2003 modtog en bevilling til maling af gårdtursarealerne som ville blive udført i oktober 2003, og til indkøb af en rastepladsbænk som var bestilt.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.3.1. Besøgsrummet

I brevet af 26. januar 2004 har direktoratet oplyst at etablering af toilet og baderum i tilknytning til besøgslokalet vil indgå i direktoratets prioritering af renoverings- og byggeopgaver i kontraktperioden. Direktoratet vil som nævnt under pkt. 2.2. orientere mig når der foreligger en udmøntningsplan.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.3.5. Toilet og bad

Jeg noterede mig direktoratets bekræftelse af at arresthuset mundtligt havde fremsat ønsket om opsætning af skillevæg mellem bad og toilet, og at direktoratet ville anmode arresthuset om at indsende en skriftlig ansøgning hvorefter projektet ville blive optaget på prioriteringslisten. Jeg noterede mig tillige at direktoratet ville orientere mig om sagens status i begyndelsen af år 2004, og tilkendegav at jeg afventede denne orientering.

Direktoratet har i brevet af 26. januar 2004 oplyst at arresthuset den 22. januar 2004 har sendt en ansøgning til direktoratet om særbevilling til renovering af baderummet med opsætning af lette skillevægge mellem bad og toilet. Direktoratet vil orientere mig om resultatet af direktoratets behandling af ansøgningen som vil indgå i direktoratets prioritering af renoverings- og byggeopgaver.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.3. Fællesskab

Direktoratet orienterede mig i brev af 7. november 2003 i en anden inspektionssag om at direktoratet forventede snarest at kunne påbegynde de individuelle tilbagemeldinger til de enkelte arresthuse, og at direktoratet løbende ville orientere mig når de enkelte arresthuses fællesskabsregler godkendes. I flere andre sager har jeg modtaget en sådan orientering, og direktoratet er således i færd med at udsende individuelle tilbagemeldinger.

| Jeg afventer således fortsat svar vedrørende dette spørgsmål.

...

9. Opfølgning

| Jeg afventer fortsat underretning vedrørende punkterne 2.2., 2.3., 2.3.5. og 3.3. Jeg betragter i øvrigt sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Sønderborg som afsluttet.

10. Underretning

Denne rapport sendes til Arresthuset i Sønderborg, Politimesteren i Sønderborg, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

I brevet af 29. juni 2004 skrev inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende til direktoratet med kopi til arresthuset og arrestinspektøren:

"...

Jeg bekræfter modtagelsen af direktoratets breve af 21. og 23. juni 2004.

Af brevet af 21. juni 2004 fremgår det at direktoratet har godkendt Arresthuset i Sønderborgs fællesskabsregler. Det fremgår af godkendelsen på hvilket grundlag den er sket. Godkendelsen er bl.a. sket på baggrund af oplysninger fra arresthuset om at de indsatte på hverdage – ud over cellefællesskab i 3½ time – har mulighed for tre gange om da-

gen i sammenlagt 3½ time at færdes sammen på gangene (bundet fritid). Oplysningerne er et svar på direktoratets anmodning til arresthuset om at overveje muligheden for at udvide fællesskabstiden på hverdage idet den gennemsnitlige fællesskabstid for de mellemstore arresthuse (dvs. arresthuse med 20-39 pladser) er 4½ time på hverdage.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

I brevet af 23. juni 2004 har direktoratet oplyst at spørgsmålene om udskiftning af vinduer (rapportens pkt. 2.2.) og etablering af toilet og bad i tilknytning til besøgsrummet (pkt. 2.3.1.) fortsat indgår i direktoratets planlægning af vedligeholdelsesarbejder i perioden 2004-2007. Direktoratet har i øvrigt henvist til direktoratets redegørelse af 14. juni 2004 i en anden sag om direktoratets prioritering af anlægs- og vedligeholdelsesarbejder i nævnte periode. I dette brev har di-

rektoratet oplyst om de (begrænsede) midler der er til rådighed til anlægs- og vedligeholdelsesarbejder i kriminalforsorgens institutioner, og at direktoratet har været nødt til at prioritere nogle nærmere angivne og en række andre akutte projekter.

Direktoratet har i brevet af 23. juni 2004 videre oplyst at direktoratet i 2004 vil give Arresthuset i Sønderborg en særbevilling til renovering af to baderum med opsætning af skillevægge mellem bad og toilet (rapportens pkt. 2.3.5.), og at arresthuset telefonisk over for direktoratet har oplyst at arresthuset sidst på året vil vurdere om arresthuset selv kan finansiere renoveringen af de to sidste baderum. Hvis det viser sig ikke at være tilfældet, planlægger arresthuset at renovere disse baderum i 2005.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

..."

IV-E. Inspektion af Psykiatrisk Afdeling i Randers

Beretningen for 2002, s. 656: Inspektionsrapport.

Beretningen for 2003: Opfølgingsrapport nr. 1 og nr. 2.

Afsluttet.

(J.nr. 2002-1926-424)

I anledning af inspektionschefens endelige rapport af 16. oktober 2002 på ombudsmandens vegne modtog ombudsmandsinstituttet den 12. december 2002 brev af 10. december 2002 fra Psykiatrien i Århus Amt med et samlet svar fra amtet og Psykiatrisk Afdeling i Randers.

I en opfølgingsrapport (nr. 1) af 27. januar 2003 udtalte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”Ad pkt. 3.2.2. Åbent afsnit E1

Jeg udtalte i min endelige rapport om inspektionen at afsnit E1 sammenlignet med de øvrige afsnit bar præg af at have flere voldsomme patienter og således fremstod lidt mere medtaget.

For så vidt angår stue 9 og muligvis andre stuer bemærkede jeg at de(n) kunne trænge til opfriskning med maling. Jeg henstillede til afdelingen at stuerne på afsnittet blev gået igennem med henblik på en vurdering af behovet for opfriskning. Jeg bad afdelingen om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Psykiatrien i Århus Amt har oplyst følgende:

’Ombygning af Psykiatrisk Afdeling i Randers står højt på anlægsprioriteringen for Århus Amt i 2003. Den endelige afklaring sker på prioriteringskonferencen den 19. februar 2003. Hvis ikke ombygningen af Psykiatrisk Afdeling i Randers bliver prioriteret, vil Psykiatrien i Århus Amt foranstalte maling af afdelingen.’

Jeg har noteret mig det oplyste, og jeg foretager mig på den baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad pkt. 3.2.3. Åbent afsnit E2 (med 6 skærmede pladser)

Jeg henviste i min endelige rapport om inspektionen til at Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 i forbindelse med tilsynets inspektioner af psykiatriske hospitaler gentagne gange har udtalt kritik af psykiatriske afsnit som har stuer med to eller flere senge. Tilsynet har tilsvarende udtalt kritik af stuer uden eget toilet og bad. Jeg udtalte at jeg på linje hermed må finde at det er en mangel at sengepladserne på Psykiatrisk Afdeling i Randers delvist består af tosenkstuer, og at stuerne ikke har eget toilet og bad. Jeg forstod på ledelsen under inspektionen at spørgsmålet om bevilling til ombygning af afdelingen, herunder nedlæggelse af tosenkstuer, skal drøftes på en prioriteringskonference i amtet i løbet af foråret 2003. Jeg forstår at der fra amtets side er lagt op til at afdelingen ombygges således at der etableres enestuer med eget bad og toilet til alle patienter. Jeg forstår også at en planlagt nedskæring til 3 gange 14 pladser vil give mere plads til hver enkelt patient. Jeg bad om underretning om udfaldet af den nævnte konference.

Jeg udtalte videre at jeg forstår at overbelægning forekommer regelmæssigt med den konsekvens at flere (op til tre) patienter placeres på samme stue, og bemærkede at jeg går ud fra at afdelingen (også) i den sammenhæng er meget opmærksom på hvorledes patienterne sammensættes på stuerne.

Jeg henstillede allerede under inspektionen til afdelingen at sørge for aflåselige klædeskabe til de patienter som i forbindelse med overbelægning placeres midlertidigt på stuerne. Afdelingen har oplyst at afdelingen er opmærksom på problemet og vil tage ini-

tiativ til at bringe tingene i orden. Jeg bad i min endelige rapport afdelingen om underretning når der er sørget for aflåselige klædeskabe til de patienter som i forbindelse med overbelægning placeres midlertidigt på stuerne.

Psykiatrien i Århus Amt har oplyst at afdelingen er opmærksom på at der skal stilles aflåselige skabe til rådighed, og snarest muligt vil sørge for aflåselige skabe til alle indlagte på afdelingen.

Jeg beder om underretning når der er sørget for aflåselige skabe til alle indlagte på afdelingen.

Jeg beder fortsat om underretning om udfaldet af den nævnte konference.

Ad pkt. 3.2.6. Aktivitetshus

Jeg konstaterede i min endelige rapport om inspektionen at der er to toiletter i aktivitetshuset, heraf et handicaptilgængeligt. Der er ikke armstøtter til kørestolsbrugere monteret på sidstnævnte toilet. Afdelingen oplyste at afdelingen er opmærksom på problemet og vil tage initiativ til at bringe tingene i orden.

Jeg bad afdelingen om underretning når der er monteret armstøtter på handicaptolletet.

Psykiatrien i Århus Amt har oplyst at der af sikkerhedsmæssige årsager (suicidalfare) ikke monteres armstøtte. I stedet ydes der hjælp fra personalet.

Jeg beder afdelingen oplyse nærmere om den sikkerhedsrisiko som afdelingen mener er forbundet med montering af armstøtter, herunder om afdelingen har overvejet eller undersøgt alternative muligheder for indretning som kan gøre kørestolsbrugere selvhjulpne uden at det indebærer en sådan sikkerhedsrisiko.

Ad pkt. 6.1. Tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse

I min endelige rapport gengav jeg reglerne for overlægens attestations af beslutning om (bl.a.) tvangstilbageholdelse truffet af en anden læge på den psykiatriske afdeling, herunder reglerne i Sundhedsstyrelsens vejledning af 10. december 1998 om udfyldelse af tvangsprotokoller mv., s. 2, hvoraf det fremgår at (datoen for) overlægens attestations skal fremgå af protokollen.

I et tilfælde blandt de undersøgte tvangsprotokoller konstaterede jeg at overlægens attestations ikke fremgår af protokollen.

Jeg udtalte at det er beklageligt at der ikke er angivet en dato for overlægens attestations i dette tilfælde. Jeg bad afdelingen om at oplyse nærmere om baggrunden herfor.

Psykiatrien i Århus Amt har oplyst at patientens psykotiske tilstand forværredes i afsnit E3 således at tvangstilbageholdelse skønnedes nødvendig den 31. maj 2002. Patientten blev umiddelbart overflyttet til lukket afsnit E1 på grund af farlighed. I forbindelse med uroen og stresssituationen ved overflytningen, hvor bl.a. tvangsprotokollen blev overgivet til afsnit E1, blev det ikke bemærket at rubrikken til datoen for overlægens stillingtagen ikke var udfyldt.

Amtet har beklaget at rubrikken ikke blev udfyldt.

Jeg forstår det oplyste således at overlægen rent faktisk tog stilling til beslutningen om tvangstilbageholdelse i overensstemmelse med reglerne, men at der ikke blev gjort notat i tvangsprotokollen herom. På denne baggrund foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Jeg konstaterede i min endelige rapport at den obligatoriske efterprøvelse i et enkelt tilfælde ikke er sket senest på det i loven angivne tidspunkt. Det drejer sig om tvangstilbageholdelse iværksat 3. juni 2002 på afsnit E1 (ophørt 2. juli 2002) hvor den tredje efterprøvelse ifølge skemaet først skete 22 dage

efter tilbageholdelsen, dvs. 2 dage for sent.

Jeg udtalte at det er beklageligt at fristen for revurdering af om betingelserne for frihedsberøvelse fortsat var opfyldt, i dette tilfælde ifølge skemaet ikke blev overholdt. Jeg bad afdelingen om en udtalelse herom.

Psykiatrien i Århus Amt har oplyst at revurderingen i det nævnte tilfælde skulle være foretaget af den vagthavende læge da tidspunktet faldt på en søndag. Den vagthavende læge blev orienteret af afdelingens personale i dagtiden, og revurderingstidspunktet var noteret i afdelingens kalender, men den vagthavende læge fik det ikke gjort på grund af travlhed med andre vagtopgaver.

Amtet har desuden oplyst at den pågældende patient klagede over frihedsberøvelsen, og at patientklagenævnet kendte patientens ophold på afdelingen for ulovligt, men ikke ugyldigt. Revurderingen blev foretaget på 22.-dagen, og der var ikke tvivl om at frihedsberøvelsen skulle opretholdes.

Amtet har udtalt at det naturligvis er beklageligt når revurderinger foretages for sent.

Jeg er enig med amtet i at det er beklageligt når revurderinger foretages for sent. Jeg har noteret mig at sagen har været forelagt Det Psykiatriske Patientklagenævnet for Århus Amt, og det oplyste om nævnets afgørelse. Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

De obligatoriske efterprøvelser skal foretages af overlægen, jf. lovens § 21, stk. 2, eller i dennes fravær af den anden læge hvis efterprøvelse snarest herefter skal attesteres af en overlæge, jf. lovens § 4a.

Jeg konstaterede i min endelige rapport at den anførte dato for overlægens attestation i alle tilfælde med en enkelt undtagelse er samme dag som efterprøvelsen. I tvangsprotokol vedrørende tvangstilbageholdelse iværksat 19. juni 2002 på afsnit E2 (ophørstidspunkt ikke angivet) er ikke angivet no-

gen dato for overlægens attestation vedrørende den anden efterprøvelse (29. juni 2002).

Jeg udtalte at dette er beklageligt. Jeg bad afdelingen om en udtalelse herom.

Jeg konstaterede desuden at der i 3 skemaer ikke er foretaget notat om efterfølgende ophør af frihedsberøvelsen. I et tilfælde, tvangsprotokol vedrørende tvangsindlæggelse iværksat 22. marts 2002 på afsnit E1, er datoen for ophør af tilbageholdelsen dog angivet på en fortsættelse af skemaet.

De 2 øvrige tilfælde drejer sig om tvangstilbageholdelse iværksat 19. juni 2002 på afsnit E2 og tvangsindlæggelse iværksat 25. juni 2002 på afsnit E2.

Jeg bad afdelingen om en udtalelse om de 2 sidstnævnte tilfælde.

Psykiatrien i Århus Amt har anført følgende herom:

‘Vedlagt medfølger skemaet, hvor overlægens attestation vedrørende den anden efterprøvelse er foretaget, nemlig 01.07.02 – og på samme skema fremgår dato for ophør af tvangstilbageholdelsen, nemlig 08.07.02, også. Der sker nemlig det, at hvert kvartal bliver de originale tvangsprotokoller indsendt til Sundhedsstyrelsen, hvorfor afdelingen må tage et nyt skema og fortsætte på det – og dette skema var beklageligvis ikke medsendt til ombudsmanden.

Således også vedrørende det andet tilfælde, tvangsprotokol skema 1, hvor fortsættelse af tidligere skema ikke er medsendt til ombudsmanden, men hvor det vedlagt fremsendes, nu med dato for ophør af frihedsberøvelsen, nemlig 04.07.02.’

Af det nu modtagne materiale fremgår at overlægen *har* attesteret den anden efterprøvelse i tvangsprotokol vedrørende tvangstilbageholdelse iværksat 19. juni 2002. Jeg tilbagekalder på denne baggrund den kritik som jeg udtalte i min endelige rapport om dette forhold.

Ligeledes på baggrund af det nu modtagne materiale foretager jeg mig ikke

yderligere vedrørende de 2 tilfælde hvor ophørsdatoen (i det materiale jeg først modtog) ikke var angivet.

Ad pkt. 6.2. Tvangsbehandling

Jeg gengav i min endelige rapport reglerne i Sundhedsstyrelsens vejledning af 10. december 1998 om udfyldelse af tvangsprotokoller mv. om angivelse i tvangsprotokollen af indholdet af tvangsbehandlingen, herunder præparatnavn, startdosis, administrationsområde og eventuel bivirkningsmedicin.

Jeg konstaterede at for så vidt angår de gennemgåede skemaer, er indholdet af tvangsbehandlingen angivet i alle tilfælde på nær skema vedrørende beslutning om ECT-behandling på afsnit E3 iværksat 8. april 2002. I et andet tilfælde (beslutning om ECT-behandling på afsnit E1 iværksat 10. april 2002) konstaterede jeg at der alene er angivet 'ECT-behandling' i rubrikken 'Art og omfang'.

Jeg bad afdelingen om en udtalelse om disse 2 tilfælde.

Psykiatrien i Århus Amt har oplyst følgende om tilfældet iværksat 8. april 2002:

'Det kan oplyses, at det drejer sig om en patient, der starter frivillig ECT behandling den 2. april 2002 på grund af svær depression. Ved den 2. planlagte behandling den 5. april afviser hun imidlertid denne behandling, umiddelbart før den skal gennemføres.

Hendes afvisning respekteres.

I de følgende dage forværres tilstanden imidlertid og ind mellem med et delirøst præg, og hun magter ikke at indtage tilstrækkeligt med væske.

Patienten kunne oplyse, at hun er et nervøst gemyt og er bange for ECT-behandlingen. Hun kunne tidvist give tilsagn om at modtage behandlingen, men på grund af sin psykiske tilstand kunne hun ikke stabilt fastholde dette tilsagn.

Overlægens og plejepersonalets opmærksomhed og tid går derfor til via samtale med patienten at finde en måde, hvor fortsat ECT-behandling og også transporten til be-

handlingen kunne foregå med mindst mulig ubehag for hende.

På denne baggrund drejedes opmærksomheden bort fra udfyldelsen af det aktuelle skema 2.

Det bemærkes dog, at der i journalen udover ordinationen af ECT-behandling, blev angivet elektrodeplacering, tidsintervaller mellem de enkelte behandlinger samt ledsagelse af det personalemedlem, som hun angav at føle sig mest tryk ved.

Det skal naturligvis beklages, at art og omfang af ECT-behandlingen ikke blev tilført tvangsprotokollen.'

Jeg må på denne baggrund gå ud fra at der var klarhed over behandlingens art og omfang. Jeg er enig med amtet i at det er beklageligt at oplysningerne herom ikke (tillige) fremgik af tvangsprotokollen.

Om tilfældet iværksat 10. april 2002 har amtet oplyst følgende:

'Ved ECT-behandling som tvangsbehandling iværksat 10.04.02 på afdeling E1 er der under 'art og omfang' alene angivet ECT-behandling. Der burde i stedet stå:

'ECT-behandling og nødvendig undersøgelse i forbindelse hermed som forberedelse til narkose. Som udgangspunkt planlægges 3 behandlinger, men antallet er i øvrigt afhængig af pt.s kliniske tilstand.'

Når der står ECT-behandling ligger det selvfølgelig implicit heri, at pt. skal have foretaget nødvendige undersøgelser forud for dette, og at behandlingen foregår i fuld narkose. Varigheden/omfanget af behandlingen skal selvfølgelig angives.'

Jeg er enig med amtet i at der ved angivelse af ECT-behandling også kan ligge en implicit angivelse af de nødvendige forundersøgelser, og at angivelsen også kan omfatte de nærmere behandlingsmetoder som i alle tilfælde er knyttet til en sådan behandling. Jeg er også enig i at varigheden og omfanget af behandlingen skal an-

gives. Det er beklageligt at dette ikke skete i nævnte tilfælde.

Jeg konstaterede i min endelige rapport at der i 2 tilfælde ikke er angivet nogen form for tilladt magtanvendelse. Jeg udtalte at jeg gik ud fra at dette betyder at der ikke var truffet beslutning om at anvende magt i de pågældende tilfælde.

Psykiatrien i Århus Amt har bekræftet dette.

Ad pkt. 6.3. Tvangsfiksering og anvendelse af fysisk magt

Jeg gengav i min endelige rapport reglerne i psykiatrilovens § 15, stk. 3, 2. punktum, hvorefter lægen i de tilfælde hvor plejepersonalet har besluttet at fikse den pågældende med bælte, straks skal tilkaldes og træffe afgørelse vedrørende anvendelsen af tvangsfiksering med bælte.

Jeg bad afdelingen om at redegøre for afdelingens praksis med hensyn til tilkaldelse af læger i forbindelse med tvangsfiksering med bælte, herunder hvor lang tid det efter ledelsens opfattelse er acceptabelt og forsvarligt at der går fra tvangsindgrebets påbegyndelse og til lægen kommer til stede.

Psykiatrien i Århus Amt har oplyst at lægen tilkaldes omgående, og det er ledelsens opfattelse at det er acceptabelt og forsvarligt at der går 10-15 minutter før lægen kommer til stede.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

I min endelige rapport om inspektionen skrev jeg følgende:

'Efter tvangsbekendtgørelsens § 29, nr. 2 og 3, og § 30, nr. 2 og 3, skal for så vidt angår tvangsfiksering og fysisk magtanvendelse, anføres indgrebets art og omfang i tvangsprotokollen tillige med begrundelsen for indgrebet. Skemaet indeholder særlige rubrikker til afkrydsning heraf. Rubrikkerne

henviser indirekte i stikordsform til bestemmelserne i lovens § 14 og § 17.

Der er i alle tilfælde afkrydset en eller flere begrundelser for indgrebet.

I 21 tilfælde er begrundelsen for beslutning om fiksering angivet ved afkrydsning i skemaets rubrik vedrørende 'Urolig tilstand' tillige med en anden begrundelse.

I 3 tilfælde er begrundelsen for beslutning om fiksering udelukkende angivet ved afkrydsning i skemaets rubrik vedrørende 'Urolig tilstand'.

I et tilfælde er begrundelsen for beslutning om indgivelse af beroligende medicin foruden ved afkrydsning i skemaets rubrik vedrørende 'Urolig tilstand' også angivet med afkrydsning i rubrikken vedrørende 'Farlighed'.

I et tilfælde er begrundelsen for beslutning om fastholden angivet ved afkrydsning i skemaets rubrik vedrørende 'Urolig tilstand'.

Idet jeg henviser til de ovenfor gengivne betingelser i loven for henholdsvis fiksering (§ 14) og anvendelse af fysisk magt og indgivelse af beroligende medicin (§ 17), må jeg konstatere at der er fejl i de anførte begrundelser i mere end 2/3 af tilfældene. Jeg kan på det foreliggende grundlag ikke konstatere om der er tale om forkerte afkrydsninger, eller om afdelingens (over)læger har anvendt tvangsmidler uden for de i loven hjemlede tilfælde. Jeg beder afdelingen om en udtalelse herom.'

Psykiatrien i Århus Amt har oplyst følgende:

'Der er tale om forkerte afkrydsninger og ikke om anvendelse af ulovlig tvang, dvs. anvendelse af tvangsmidler uden for de i loven hjemlede tilfælde.

Sprogligt er udtrykket 'urolig tilstand' ikke særlig velafgrænset. I forbindelse med tvangsindgreb i henhold til skema III, ses der hos pt. altid en vis grad af urolig tilstand, derfor er situationer, hvor der reelt er tale

om farlighed, forulempelse eller hærværk, næsten altid ledsaget af en urolig tilstand.

Lægesituationen på stedet er sådan, at vi har et stort flow af yngre læger, ansat ½ år ad gangen. I forbindelse med introduktionen af nye læger gennemgås et omfattende program, herunder formaliseret undervisning i specifikke emner, blandt andet undervisning i 'lov og tvang'. Undervisningen varer 2 timer og en del af tiden bliver brugt på gennemgang af psykiatriloven og specifikt udfyldelse af tvangsskemaerne. At udfylde tvangsskemaer er imidlertid ikke en hverdagssituation, hvorfor mange af de yngre læger ikke opnår nødvendig rutine i dette.

Overlægegruppen er imidlertid opmærksom på, at der fortsat er brug for vejledning.

Som sagt kan det fastslås, at der kun anvendes tvang i yderste nødsituation, og når der er lovhjemmel herfor i henhold til psykiatriloven.'

Jeg forstår at amtet har undersøgt de nævnte tilfælde, og at undersøgelserne viser at der har været tale om forkerte afkrydsninger og ikke anvendelse af tvangsmidler uden for de i loven hjemlede tilfælde.

Jeg er opmærksom på at udtrykket 'urolig tilstand' om en patient sprogligt ofte vil dække de situationer hvor anvendelse af tvangsfiksering og/eller anvendelse af fysisk magt er påkrævet. Begrebet optræder imidlertid i skema 3 som en indirekte henvisning til bestemmelsen i psykiatrilovens § 17, stk. 2, hvorefter lægen kan bestemme at patienten om fornødent med magt skal gives et beroligende middel når det er af afgørende betydning for bedring af en meget urolig patients tilstand. Afkrydsning af rubrikken i skemaet skal således kun ske når der træffes beslutning om indgivelse af et beroligende middel i overensstemmelse med lovens § 17, stk. 2, og ikke i andre tilfælde selv om patientens tilstand kan betegnes som urolig.

Forpligtelsen til angivelse af begrundelser for beslutninger om tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og indgivelse af beroligende medicin følger som nævnt af tvangsbekendtgørelsen. I begrundelseskravet ligger naturligvis at begrundelserne skal være fuldstændige og korrekte. Afkrydsningen af begrundelser i skemaet tjener bl.a. et kontrolformål som skal muliggøre en efterfølgende prøvelse af afgørelserne. Herudover må det antages at angivelse af begrundelser for afgørelserne i almindelighed vil give en øget garanti for afgørelsens rigtighed. Mangelfulde eller forkerte afkrydsninger vil ud over at være i strid med tvangsbekendtgørelsen modarbejde disse formål.

Jeg må på denne baggrund finde at det er meget beklageligt at der er sket forkerte afkrydsninger i mere end 2/3 af de nævnte tilfælde, herunder at begrundelsen for fiksering i 3 tilfælde og begrundelsen for beslutning om fastholden i 1 tilfælde udelukkende er angivet ved afkrydsning i skemaets rubrik vedrørende 'Urolig tilstand'.

Jeg bemærker at jeg er opmærksom på at skemaet på dette punkt navnlig for uerfarne læger kan give anledning til misforståelser. Jeg må hertil føje at overlægen i de situationer hvor en overlæge skal attestere en andens læges beslutning, f.eks. ved anvendelsen af hånd- og fodremme, med sin underskrift indestår for at skemaet er korrekt udfyldt. Desuden bør afdelingen efter min opfattelse løbende føre tilsyn med at skemaerne er korrekt udfyldt, navnlig i tilfælde som det foreliggende hvor mangelfuld eller forkert udfyldning af tvangsprotokollen er et stort og erkendt problem.

Jeg konstaterede i min endelige rapport at der i alle relevante tilfælde er anført oplysninger om den ordinerende læge og den tilstedeværende læge i forbindelse med indgivelse af beroligende medicin. I nogle tilfælde

er dog kun angivet den tilstedeværende læges initialer. Det drejer sig om indgivelse af beroligende medicin besluttet 27. maj 2002 kl. 12.25 og indgivelse af beroligende medicin besluttet 2. juni 2002 kl. 13.00.

Jeg bad afdelingen om en udtalelse herom.

Psykiatrien i Århus Amt har anført følgende:

'I flere situationer er kun initialer på tilstedeværende læger anført. At man ønsker det fulde navn er taget til efterretning. Det kan imidlertid oplyses, at man via initialerne altid vil kunne identificere pågældende læge.'

Jeg har ikke i min endelige rapport om inspektionen udtalt mig om hvorvidt det fulde navn på den tilstedeværende læge skal angives. I det omfang den tilstedeværende læge entydigt lader sig identificere ved sine initialer, er dette efter min opfattelse tilstrækkeligt.

Jeg udtalte i min endelige rapport kritik af 3 tilfælde hvor der ikke var angivet navne på eventuelt impliceret personale.

Psykiatrien i Århus Amt har udtalt beklagelse heraf, men har oplyst at der i det ene tilfælde (tvangsfiksering iværksat 7. juni 2002 kl. 23.55) var tale om en frivillig bæltefiksering hvorfor lægen selv kunne anlægge bælte uden at involvere personalet.

Jeg tilbagekalder min kritik for så vidt angår det nævnte tilfælde.

7. Opfølgning

Jeg anmoder om at de oplysninger som jeg har bedt om, sendes gennem Århus Amt således at amtet får lejlighed til at kommentere det som afdelingen anfører.

8. Underretning

Denne opfølgingsrapport sendes til Psykiatrisk Afdeling i Randers, Århus Amt, Folketingets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og til afdelingens patienter."

Ved brev af 11. juni 2003 modtog ombudsmandsinstitutionen en udtalelse fra Psykiatrisk Afdeling i Randers og Psykiatrien i Århus Amt.

I en opfølgingsrapport (nr. 2) af 11. juli 2003 udtalte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"Ad pkt. 3.2.3. Åbent afsnit E2 (med 6 skærmede pladser)

I min opfølgingsrapport (nr. 1) anførte jeg følgende:

'Jeg henviste i min endelige rapport om inspektionen til at Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 i forbindelse med tilsynets inspektioner af psykiatriske hospitaler gentagne gange har udtalt kritik af psykiatriske afsnit som har stuer med to eller flere senge. Tilsynet har tilsvarende udtalt kritik af stuer uden eget toilet og bad. Jeg udtalte at jeg på linje hermed må finde at det er en mangel at sengepladserne på Psykiatrisk Afdeling i Randers delvist består af tosengsstuer, og at stuerne ikke har eget toilet og bad. Jeg forstod på ledelsen under inspektionen at spørgsmålet om bevilling til ombygning af afdelingen, herunder nedlæggelse af tosengsstuer, skal drøftes på en prioriteringskonference i amtet i løbet af foråret 2003. Jeg forstår at der fra amtets side er lagt op til at afdelingen ombygges således at der etableres enestuer med eget bad og toilet til alle patienter. Jeg forstår også at en planlagt nedskæring til 3 gange 14 pladser vil give mere plads til hver enkelt patient. Jeg bad om underretning om udfaldet af den nævnte konference.

Jeg udtalte videre at jeg forstår at overbelægning forekommer regelmæssigt med den konsekvens at flere (op til tre) patienter placeres på samme stue, og bemærkede at jeg går ud fra at afdelingen (også) i den sammenhæng er meget opmærksom på hvorledes patienterne sammensættes på stuerne.

Jeg henstillede allerede under inspektionen til afdelingen at sørge for aflåselige klædeskabe til de patienter som i forbindelse

med overbelægning placeres midlertidigt på stuerne. Afdelingen har oplyst at afdelingen er opmærksom på problemet og vil tage initiativ til at bringe tingene i orden. Jeg bad i min endelige rapport afdelingen om underretning når der er sørget for aflåselige klædeskabe til de patienter som i forbindelse med overbelægning placeres midlertidigt på stuerne.

Psykiatrien i Århus Amt har oplyst at afdelingen er opmærksom på at der skal stilles aflåselige skabe til rådighed, og snarest muligt vil sørge for aflåselige skabe til alle indlagte på afdelingen.

Jeg beder om underretning når der er sørget for aflåselige skabe til alle indlagte på afdelingen.

Jeg beder fortsat om underretning om udfaldet af den nævnte konference.'

Psykiatrien i Århus Amt har i brev af 11. juni 2003, hvori svaret fra Psykiatrisk Afdeling i Randers er indarbejdet, udtalt følgende:

'Fra 1. marts er der lukket en afdeling, og de resterende 3 afdelinger er udvidet. Dette betyder bedre fysiske rammer på afdelingerne, og overbelægning forekommer derfor sjældent. I de tilfælde hvor der alligevel opstår overbelægning på en stue, er det nu muligt at stille enten et aflåseligt skab eller en aflåselig kommode til rådighed. Skab eller kommode stilles til rådighed til de patienter som i forbindelse med overbelægning placeres midlertidigt på stuerne.

Resultatet af anlægskonferencen den 17. februar 2003 er nu på plads. For Psykiatrisk Afdeling i Randers gælder, at der i hver af de 3 nuværende afdelinger skal etableres 14 enestuer med eget bad/toilet, en akutsengestue, fælles opholdsrum, køkken, kontorer m.v. Ombygningen vil omfatte ca. 2000 m² eksisterende arealer og en tilbygning på i alt 250 m². Ombygningen forventes gennemført i 2005 og 2006.'

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 3.2.6. Aktivitetshus

I min opfølgingsrapport (nr. 1) anførte jeg følgende:

'Jeg konstaterede i min endelige rapport om inspektionen at der er to toiletter i aktivitetshuset, heraf et handicaptilgængeligt. Der er ikke armstøtter til kørestolsbrugere monteret på sidstnævnte toilet. Afdelingen oplyste at afdelingen er opmærksom på problemet og vil tage initiativ til at bringe tingene i orden.

Jeg bad afdelingen om underretning når der er monteret armstøtter på handicaptolletet.

Psykiatrien i Århus Amt har oplyst at der af sikkerhedsmæssige årsager (suicidalfare) ikke monteres armstøtte. I stedet ydes der hjælp fra personalet.

Jeg beder afdelingen oplyse nærmere om den sikkerhedsrisiko som afdelingen mener er forbundet med montering af armstøtter, herunder om afdelingen har overvejet eller undersøgt alternative muligheder for indretning som kan gøre kørestolsbrugere selvhjulpne uden at det indebærer en sådan sikkerhedsrisiko.'

Psykiatrien i Århus Amt har i brev af 11. juni 2003, hvori svaret fra Psykiatrisk Afdeling i Randers er indarbejdet, udtalt følgende:

'Afdelingsledelsen har vurderet, at suicidalrisikoen ved armstøtter på handicaptolletterne er på linje med en række andre installationer på afdelingerne. Derfor er der nu opsat armstøtter på handicaptolletterne til stor gavn for indlagte med gangbesvær, svimmelhed og lignende.

Risikoen prøver personalet at minimere gennem tæt observation af suicidalfarlige patienter.'

Jeg tager det oplyste til efterretning, og jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

7. Opfølgning

Jeg betragter herefter min inspektion af Psykiatrisk Afdeling i Randers som afsluttet.

8. Underretning

Denne opfølgingsrapport sendes til Psykiatrisk Afdeling i Randers, Århus Amt, Folketingets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og til afdelingens patienter.”

IV-G. Inspektion af Syddansk Universitet

Beretningen for 2002, s. 680: Inspektionsrapport.

Beretningen for 2003: Opfølgingsrapport nr. 1 og nr. 2.

Yderligere opfølgning forventes.

(J.nr. 2002-2846-160)

I anledning af inspektionschefens endelige rapport af 10. januar 2003 på ombudsmandens vegne modtog ombudsmandsinstitutionen brev af 21. marts 2003 med Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelse vedlagt universitetets udtalelse af 12. marts 2003.

I en opfølgingsrapport (nr. 1) af 9. september 2003 udtalte inspektionschefen her efter følgende på ombudsmandens vegne:

”Ad pkt. 3. Generelle forhold vedrørende Syddansk Universitet, Odense

I den endelige rapport om inspektionen var anført følgende:

’Universitetet har afgivet oplysninger til Undervisningsministeriets tilgængelighedsguide (<http://www.tgu.dk>) for så vidt angår alle undervisningsbygninger på Campusvej og de fleste bygninger i Winsløwparken (med undtagelse af bygning 23).

På en række konkrete punkter fremgår det af tilgængelighedsguiden at spørgsmål ikke er blevet besvaret. Universitetet tilkendegav under inspektionen at universitetet ville undersøge baggrunden for at disse oplysninger mangler, og om muligt tilvejebringe dem. Jeg beder universitetet om at blive orienteret herom.’

Universitetet har i brev af 12. marts 2003 udtalt følgende herom:

’En række spørgsmål i guiden er besvaret med ’ikke besvaret’ idet spørgsmålene ikke er relevante og enkelte spørgsmål er ikke besvaret da der ikke kan gives et entydigt svar på spørgsmålene (f.eks. spørgsmål om indeklima).

Universitetet vil i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger ved en kommende revision af guiden i muligt omfang supplere guiden med kommentarer ved de ikke besvarede spørgsmål.’

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Forskning har udtalt følgende:

’S-FoU gennemførte (for egen regning) registreringerne på landets universiteter ved hjælp af arkitekt- og ingeniørstuderende til brug for en etablering af oplysninger i TGU.dk. Institutionerne blev i den forbindelse bedt om at kvalitetssikre oplysningerne før indtastning i databasen.

Syddansk Universitet henviser i svaret vedrørende de manglende oplysninger til, at man ved en kommende revision af guiden vil supplere med kommentarer i TGU i samarbejde med S-FoU. Det bemærkes, at ansvaret for opdatering og kvaliteten af data i TGU er institutionens.’

Jeg har noteret mig det som universitetet har oplyst, og foretager mig på det foreliggende grundlag ikke yderligere vedrørende dette forhold. Jeg bemærker at det fremgår af en pressemeddelelse fra Undervisningsministeriet (som udbyder hjemmesiden TGU.dk) om hjemmesidens åbning at ’[s]kolerne kan selv opdatere deres oplysninger’. Jeg går ud fra at dette kan ske løbende, og at universitetet er opmærksom herpå.

Ad pkt. 4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering

I den endelige rapport var anført følgende:

’De to handicapparkeringspladser foran hovedindgangen som blev besigtiget, var markeret med gule skilte med sort tekst og

handicapsymbol. Pladserne var ca. 2,5 meter brede.

...

En anden handicapparkeringsplads umiddelbart foran indgang E som også blev besigtiget i forbindelse med inspektionen, var egnet til en kassevogn, dog forudsat at kørestolsbrugeren har udstigning i siden af vognen. Arealet bag de ovenfor nævnte to handicapparkeringspladser var tilstrækkelig stort til en kassevogn med udstigning bag i vognen.

Bygningsreglement 1995, kapitel 2.6.2, stk. 3, er sålydende:

‘Ved udformningen af parkeringspladser skal et passende antal parkeringspladser udformes, så de kan anvendes af personer, hvis funktionsevne er nedsat.’

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler i overensstemmelse med DS 3038:2001, pkt. 4.1, at handicapparkeringspladser måler mindst 3,5 meter i bredden (og 5 meter i længden). Den normale bredde på en parkeringsplads er 2,5 meter. Gangsti og lignende kan efter centerets anbefalinger indgå som det ekstra areal, hvis dette er plant og i samme niveau som parkeringsarealet. Til kassevogne anbefales 4,5 meter i bredden (og 8 meter i længden).

Allerede under inspektionen tilkendegav universitetsledelsen at universitetet vil sørge for at handicapparkeringspladserne udvides således at de bliver mindst 3,5 meter brede, ved at inddrage en yderligere parkeringsplads. Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål. Jeg henstiller dog til universitetet at samtlige handicapparkeringspladser på universitetet gennemgås med henblik på at sikre den nødvendige bredde. Jeg beder universitetet om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.’

Universitetet har udtalt følgende:

‘Afstriking og skiltning ved handicap-

parkeringspladser ved universitetets hovedindgang er blevet ændret og de øvrige handicapparkeringspladser er blevet gennemgået mht. nødvendig bredde. Gennemgangen har bevirket, at afstrikingen ved yderligere 4 handicapparkeringspladser vil blive ændret i løbet af foråret 2003.’

Jeg går på denne baggrund ud fra at alle universitetets handicapparkeringspladser nu har den nødvendige bredde, og jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad pkt. 4.2. Hovedindgang

I den endelige rapport var anført følgende:

‘De under punkt 4.1. nævnte stier foran hovedindgangen er ikke forsynet med taktile ledelinjer, tilstrækkelig mærkbart belægningsskift eller anden form for markering af sving for svagsynede/blinde. Stiføringen kan uden markering lede svagsynede/blinde ud på en vej/cykelsti eller ind i en ståltrappe på siden af huset.

Jeg henstiller til universitetet at undersøge mulighederne for at forsyne stierne med markeringer for svagsynede/blinde.

...

Selve hovedindgangen til universitetet er en niveaufri adgang gennem brede dobbelte glasdøre. Der er automatisk døråbner på dørene, som er skydedøre. Dørbredden er fuldt tilstrækkelig til passage af kørestole. Glaspartiet er i hele sin udstrækning markeret med små lodrette hvide streger med få centimeters mellemrum; når dørene skyder til side, opstår således en åbning uden lodrette streger som svagsynede kan orientere sig mod.

...

Glaspartiet med de dobbelte glasskydedøres mange spejlinger og refleksioner af lys

mv. giver et meget forvirrende synsindtryk som kan være vanskeligt at orientere sig efter for svagsynede. De små lodrette streger afhjælper kun til dels dette problem. Jeg henstiller til universitetet at overveje løsningsmuligheder som kan forbedre orienteringsmulighederne ved dørene for svagsynede. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Universitetet har for så vidt angår dette og ni andre forhold, oplyst følgende:

'Universitetet vil i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, som er den nye bygnings formelle ejer og arkitektfirmaet CUBO A/S, som forestod arkitektarbejdet på sagen, arbejde på en løsning af de ovenfor nævnte 10 forhold. Beslutninger herom skal ses i lyset af at bygningen er helt ny.'

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har udtalt følgende:

'Syddansk Universitet oplyser, at universitetet sammen med S-FoU vil arbejde på en løsning af de oplistede 10 forhold.

S-FoU bemærker i denne forbindelse, at det er institutionerne, der har ansvaret for bygningernes tilgængelighedsstandard i forhold til eventuelle myndighedskrav, der er rettet mod lejers benyttelse (drift) af bygningerne.

S-FoU kan oplyse – som det også tidligere fremgik i forbindelse med inspektionsrapporten for Københavns Universitet på Amager – at S-FoU generelt har mulighed for at finansiere tiltag, der øger bygningernes brugsværdi for vores lejere, mod at lejer er indstillet på at afholde en afledt lejeforhøjelse herfor.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling kan henholde sig til S-FoU's bemærkninger.'

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på disse forhold i samarbejde med

Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

Ad pkt. 4.3. Gydehutzen og omkringliggende arealer

I den endelige rapport var anført følgende:

'Universitetets stueetage er opbygget omkring en lang gang, Gydehutzen, som strækker sig fra hovedindgangen til indgang F i den modsatte ende.

Gydehutzen fremstår lidt mørk og virker dunkelt oplyst. Indretningen er dog – uanset flere opstillinger af sofamiljører og grønne planter – egnet også til handicappede. Således er der i hele gangens udstrækning god plads til kørestolsbrugere, og for synshandicappede er der lige og ubrudte gangbaner og kontrastfarver på de fleste døre til de omkringliggende lokaler.

I forbindelse med min inspektion af Humanistisk Fakultet på Københavns Universitet, Amager henstillede jeg at lysforholdene blev gennemgået, og at i hvert fald defekte lyskilder blev bragt i orden. Fakultetet gennemgik på denne baggrund luxniveauet i gange, undervisningsrum og auditorier og konstaterede et for lavt niveau, uanset om alle belyningsarmaturer fungerer. På denne baggrund oplyste fakultetet at fakultetet ville foranledige at et rådgivende arkitektfirma udarbejder et projekt for forbedring af belysningen i de kritiske områder, og at arbejdet efterfølgende udføres. Jeg udtalte at jeg gik ud fra at gennemgangen af auditorier og undervisningslokaler også omfatter tavlebelysningen.

Jeg beder Syddansk Universitet oplyse om eventuelle planer for tilsvarende at undersøge lysforholdene på Syddansk Universitet, Odense.'

Universitetet har udtalt følgende:

'Universitetet påregner i 2003 at lade universitetets arkitektrådgiver (CUBO A/S) udarbejde forslag til renovering af belsningen

på universitetets længste hovedgange, Gydehutzen og Stenten.’

Jeg beder universitetet om underretning om arkitektfirmaets forslag og hvad forslaget giver anledning til.

Ad pkt. 4.3.1. Trappen

I den endelige rapport var anført følgende:

’Få meter inden for hovedindgangen fører en bred stentrappe op til forhallen (Campustorv). Trappen er stejl og har 32 trin med en hvilerepos midt på trappen. Der er håndlister i hver side og midt på trappen. De enkelte trin på trappen, som er udformet i marmorsplit, er ikke markeret med kontrastfarve.

...

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at trinfor kanter på trapper markeres på hvert trin med kontrastfarve på en sådan måde at det kan ses både når man går op, og når man går ned.

Jeg beder universitetet oplyse om eventuelle planer for markering af trappens trin med kontrastfarve.’

Universitetets og ministeriets bemærkninger hertil er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på dette forhold i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

Ad pkt. 4.3.2. Elevatoren ved hovedindgangen

I den endelige rapport var anført følgende:

’Til højre for trappen ved hovedindgangen er en elevator. Der er ingen skiltning til elevatoren, som ikke kan ses umiddelbart fra indgangspartiet. Elevatorens udvendige betjeningsknapper er placeret i en højde af ca. 110 centimeter. Elevatorens indvendige mål

er ca. 140 x 140 centimeter, og den tilstedeværende kørestolsbruger havde ingen vanskeligheder med at dreje sin kørestol omkring i elevatorstolen. Elevatorens indvendige knappanel er placeret i en højde af ca. 106 centimeter. De indvendige knapper er forhøjede, og knapperens funktion er med tekst påtrykt elevatorens væg.

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at betjeningsknapper i elevatorer er op-højede, og at det kan ses, høres og føles når de aktiveres. Tekst og tal skal efter centerets anbefalinger være udformet i relief og anbringes så nær på knapperne som muligt, men ikke på selve knapperne.

Jeg henstiller til universitetet at der opsættes tekst og tal i relief i overensstemmelse med centerets anbefaling. Min henstilling gælder alle universitetets elevatorer hvortil studerende, ansatte og besøgende har almindelig adgang. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.’

Universitetets og ministeriets bemærkninger hertil er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Universitetet har endvidere udtalt følgende:

’Universitetet undersøger i øjeblikket om det er muligt at supplere den eksisterende tekst/tal på betjeningspaneler med tekst/tal i relief på de mest benyttede elevatorer (elevatorer med adgang fra Gydehutzen). Da pladsforholdene på de eksisterende paneler imidlertid er begrænsede, kan der blive tale om en udskiftning af betjeningspanelerne. Universitetet forventer i løbet af april 2003 at få afklaret om panelerne skal udskiftes.’

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på dette forhold, herunder i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

Ad pkt. 4.3.3. Studenterboghandelen

I den endelige rapport var anført følgende:

'Facaden til boghandelen fra stueplan udgøres af en sektionssinddelt glasvæg. På den indvendige side af glasvæggen er opstillet reoler eller stabler af bøger mv. Mellemrummet mellem reoler og bogstabler er de fleste steder markeret ved plakater og opslag. Enkelte steder er ikke sådanne markeringer.

Universitetet foreslog under inspektionen at sørge for at der alle steder opsættes markeringer således at svagsynede ikke overser glasfacaden. Jeg beder universitetet om underretning når der er opsat markeringer.

Indgangen til boghandelen fra stueplan sker gennem en glasdør. Der er et gult skilt på døren med teksten 'Indgang – tryk'. Døren åbner indad, og dørbredden er ca. 57 centimeter. Dørhåndtaget består af et hul i glasdøren som man således må gribe i når man skal ud fra boghandelen. Den nødvendige trækraft for at åbne døren blev – med en almindelig fiskevægt – målt til ca. 5,5 kg. Den tilstedeværende kørestolsbruger kunne kun med en del besvær komme ind i og ud af studenterboghandelen ved egen hjælp.

...

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler i overensstemmelse med DS 3028:2001, pkt. 4.4.12, at den frie åbning i døre er mindst 77 centimeter, samt at dørgreb er lette at betjene og lokalisere og gode at gribe om. Centeret anbefaler desuden at døre er lette at åbne: Alle typer manuelt betjente døre – herunder med dørpumpe – skal kunne åbnes ved at bruge en trækraft på højst 25 N, som svarer til 2,5 kilo.

Jeg henstiller til universitetet at undersøge mulighederne for at etablere en bredere døråbning som ikke udgør en hindring for kørestolsbrugere. Jeg henstiller desuden til universitetet at etablere et dørgreb som lever op til anbefalingerne, samt at gøre

døren lettere at åbne således at også handicappede med begrænsede finger- og armkræfter kan betjene døren. Jeg beder om underretning om hvad mine henstillinger giver anledning til.'

Universitetets og ministeriets bemærkninger til disse spørgsmålet er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Jeg går ud fra at det beror på en fejl at det af universitetets svar fremstår som om også spørgsmålet om markeringer på glasfacaden af hensyn til svagsynede er henskuet til nærmere undersøgelser i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger og arkitektfirma. Jeg har forståelse for at arkitektoniske hensyn på længere sigt kan betinge overvejelser om permanente løsninger, men går ud fra at universitetet allerede kort tid efter inspektionen opsatte i hvert fald midlertidige markeringer.

Jeg beder i øvrigt universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på disse forhold i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

Ad pkt. 4.3.4. Campustorv

Om forholdene på Campustorv var anført følgende i den endelige rapport:

'...

Skiltene over de enkelte skranker er udført i børstet stål som er opsat direkte på de grå betonvægge.

...

Skiltningen på torvet som viser vej til universitetets forskellige lokaliteter, er opsat på grå betonvægge. Skiltenes baggrund er grå, og retningsangivelsen er anført med gråsorte bogstaver og sorte pile.

...

Skilte og tavler bør af hensyn til svagsynede være udført med en grundfarve som står i kontrast til væggen eller baggrun-

den. Samtidig bør farverne på bogstaverne stå i kontrast til grundfarven på tavlen. Skiltene som viser vej til universitetets lokaliteter, er vanskelige at se på længere afstand, og læsbarheden er meget afhængig af afstand og lysvinkel. Det samme gælder i udpræget grad skiltene over skrankerne. Svagsynede vil have særlig svært ved at få øje på skiltningen og læse den på afstand. Navnlig henset til hallens størrelse er dette u hensigtsmæssigt. Jeg beder universitetet oplyse om eventuelle planer for en forbedring af skiltningen på Campustorv af hensyn til svagsynede.

Skranken ved indskrivningskontoret er to-delt. Den nedre del består af en traditionel skranke udført i træ. Den øvre del består af en metalhylde med en tonet glasrude som er placeret mellem den nedre skranke og metalhylden.

Den samlede skrankehøjde og glasruderne gør det umuligt eller meget vanskeligt for kørestolsbrugere at anvende skranken til udfyldning af formularer og lignende. Ca. 15-20 meter fra skranken er imidlertid en bordopstilling med stole hvor blanketudfyldningen kan foregå.

Skranken ved Cafe Campus er samme konstruktion som skranken ved indskrivningskontoret.

...

Højden på den nederste del af skranken muliggør for så vidt anvendelse af skranken for kørestolsbrugere og lave personer. Uanset at blanketudfyldning mv. som anført kan foregå ved borde i nærheden, ville det dog være ønskeligt at blandt andre kørestolsbrugere har samme mulighed for at benytte skranken som andre besøgende; dette lader sig imidlertid ikke gøre på grund af konstruktionen af den øvre skranke – som jeg forstod ikke tjener noget praktisk formål. Jeg beder universitetet oplyse om universitetet har gjort overvejelser om afhjælpning af dette problem. En

mulighed kunne f.eks. være at fjerne de tonede glasruder.

Dankortterminalen i Cafe Campus er placeret oven på skranken i en højde af ca. 110 centimeter. Den tilstedeværende kørestolsbruger kunne akkurat nå terminalen, men kunne ikke trække et dankort igennem og betjene terminalens tastatur, ligesom det ikke var muligt for ham at skærme for tastaturet ved indtastning af PIN-kode.

Det er utilfredsstillende at kørestolsbrugere ikke har samme mulighed for at benytte dankortterminalen som andre besøgende. Jeg går ud fra at universitetet vil ændre på dankortterminalens placering (og eventuelt hældningsgraden) således at også kørestolsbrugere kan benytte den. Jeg beder universitetet om at oplyse hvorledes dette sker.'

Universitetets og ministeriets bemærkninger til disse spørgsmål er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på disse forhold i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

Ad pkt. 4.3.5. Konferencesektionen

I den endelige rapport var anført følgende:

'Konferencesektionen har eget handicap-toilet (lokale 1.1031A – Ø5-201b-1). Toilettet er rummeligt og giver god plads for kørestolsbrugere. Toilettet er udstyret med armstøtter. Mellem toilettet og håndvasken er opsat en holder med papirhåndklæder. På væggen på den anden side af håndvasken sidder en sæbebeholder og under sæbebeholderen en affaldsbeholder.

Håndvasken i toilettet er udstyret med en vandhane som er nem at betjene også i almindelighed for personer med nedsat muskelkraft i arme og hænder. Bag vandhanen

er en stålplade, og over stålpladen et spejl der således er meget højt placeret.

...

Ifølge DS 3028:2001, pkt. 4.5, skal håndvasken på handicaptoiletter kunne nås siddende på wc'et og servietautomat anbringes inden for rækkevidde af såvel stående som siddende der befinder sig foran håndvasken eller sidder på wc'et. Ifølge DS 3028:2001, pkt. 4.5, skal spejl desuden kunne benyttes af såvel stående som siddende, dvs. række fra 0,9 til 1,9 meter over gulv. Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler desuden at affaldsbeholder kan nås siddende på wc, og at sæbedispenser kan nås både fra wc'et og siddende foran håndvasken.

Det er uhensigtsmæssigt at spejlet er placeret så højt at kørestolsbrugere i almindelighed ikke vil kunne benytte det. Det er ligeledes uhensigtsmæssigt at en handicapet bruger af toiletet ikke kan vaske og tørre hænder siddende på wc'et. Jeg henstiller at indretningen i handicaptoiletterne (her og andre steder på universitetet) ændres således at de ovennævnte retningslinjer imødekommes. Jeg beder universitetet om oplysning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Universitetets og ministeriets bemærkninger hertil er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Universitetet har endvidere udtalt følgende:

'Universitetet har indenfor de seneste år renoveret en række ældre toiletafsnit og nyetableret 2 toiletafsnit inkl. handicaptoiletter på Gydehatten. En gennemgang af handicaptoiletterne har bevirket at universitetet i 2 toiletter vil opsætte nye spejle samt ændre/supplere affaldskurve i 3 toiletter, således at kurvene kan nås siddende på toilet.

Universitetet påregner at renovere et antal ældre toiletafsnit i området ved gangen Sten-

ten og vil i den forbindelse være opmærksom på kravene til indretning af handicaptoiletter.'

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på dette forhold, herunder i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger. Jeg går ud fra at universitetet i forbindelse med de nævnte bestræbelser udarbejder en oversigt over universitetets handicaptoiletter, herunder hvilke der lever op til, henholdsvis ikke lever op til de retningslinjer som var nævnt i den endelige rapport. Jeg beder om at modtage en kopi af denne oversigt.

I rapporten var videre anført følgende i forbindelse med besigtigelse af et mindre konferencerum (lokale 98):

'Fra konferencerummet er udgang til en stålveranda. Dørtrinnet er ca. 5,5 centimeter højt, og det voldte den tilstedeværende kørestolsbruger en del besvær at komme ind og ud af døren på egen hånd. Navnlig indgangen udefra volder problemer på grund af det korte tilløbsstykke.

...

Ifølge DS 3028:2001, pkt. 4.4.12, må dørtrin maksimalt være 25 millimeter høje. Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler helst kun 15-20 millimeter, og at dørtrin udføres med affasede kanter. Centeret anbefaler desuden at dørtrin (bundstykker) udføres forsænkede med 'fjedrende' dørtrin der trykkes ned af kørestolens vægt.

Den begrænsede eller manglende tilgængelighed til og fra verandaen som dørtrinnet indebærer, bør løses. Universitetet udtrykte under inspektionen enighed med mig heri. En løsning kunne eventuelt være at montere en mindre rampe på dørtrinnet. Jeg beder universitetet om oplysning om hvorledes problemet løses.'

Universitetets og ministeriets bemærkninger til dette spørgsmål er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på dette forhold i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

Ad pkt. 4.3.6. Undervisningslokale 82

I den endelige rapport var anført følgende:

‘Jeg henstiller til universitetet at universitetets dørpumper gennemgås med henblik på at sikre at dørpumperne ikke er unødigt stramme. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.’

Universitetet har oplyst at alle dørpumper er blevet gennemgået og justeret således at pumperne ikke er unødigt stramme.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 4.3.8. Kantine IV og pkt. 4.3.9. Kantine II

Jeg udtalte i den endelige rapport at jeg gik ud fra at universitetet ville sørge for at ændre på placeringen (og hældningsgraden) af dankortterminalerne i kantinerne således at også kørestolsbrugere kan benytte dem. Jeg bad universitetet om at oplyse hvorledes dette sker.

Universitetet har oplyst at terminalernes placering i kantine IV er blevet ændret, idet begge terminaler er blevet sænket og justeret i hældning. Universitetet har videre oplyst at dankortterminalerne i kantine II betjenes af kantinepersonalet, og brugerne skal kvittere på en papirbon.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 4.3.11. Syddansk Universitetsbibliotek

I forbindelse med gennemgangen af universitetets bibliotek var anført følgende om to kopimaskiner:

‘Umiddelbart foran mikrofilmafdelingen er opstillet to kopimaskiner til bibliotekets brugere. Der er tilstrækkelig gode adgangsforhold til maskinerne. Kopimaskinerne vil imidlertid kun delvis kunne betjenes af kørestolsbrugere på grund af maskinernes højde. Kopimaskinerne er desuden udstyret med kortlæsere til værdikort som kan købes i biblioteket. Kortlæserne er placeret ca. 20 centimeter over kopimaskinernes højde, og kørestolsbrugere vil i almindelighed ikke kunne betjene dem, herunder vil det ikke være muligt for kørestolsbrugere at se det display som angiver restværdien af kortet.

...

Det er naturligvis ikke tilfredsstillende at kopimaskinerne ikke kan betjenes fuldt ud af alle kørestolsbrugere. Navnlig placeringen af kortlæserne udgør et problem. Jeg henstiller at kortlæserne sænkes, hvilket efter min vurdering umiddelbart kunne ske. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Jeg går desuden ud fra at bibliotekets personale yder hjælp til handicappede som ikke selv kan betjene kopimaskinerne. På denne baggrund foretager jeg mig ikke videre vedrørende kopimaskinerne.’

Universitetet har oplyst at kortlæserne til kopimaskinerne er blevet sænket.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Jeg anførte videre om adgangen mellem etagerne og en elevator:

‘Der er adgang til bibliotekets 1. sal dels via en indvendig trappe fra avis- og tidsskriftssektionen, dels via en elevator.

Trappen har 24 trin som er grå med sølvfarvede stålfor kanter.

Elevatoren er egentlig en vareelevator som benyttes til transport af bøger mv. Elevatoren er placeret uden for bibliotekets besøgsområde et stykke væk fra skranken. Der er ingen skiltning til elevatoren, og døren ind til den gang hvorfra der er adgang til elevatoren, er forsynet med et skilt med påskriften 'Kun adgang for bibliotekets personale'.

Døren ind til elevatoren er stor og tung. Den nødvendige trækraft for at åbne døren blev – med en almindelig fiskevægt – målt til ca. 5-6 kg. Elevatorens betjeningsknapper er placeret tæt ved elevatorens bagvæg og er ikke udstyret med tekst i relief.

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at betjeningsknapper der tilkalder elevatorer, sidder i ca. en meters højde på væggen ved siden af elevatordøren og mindst 0,5 meter fra indvendigt hjørne. Indvendige betjeningsknapper anbefales opsat i et vandret panel i en højde på 0,9-1,2 meter over gulvet, midtfor på langs idens væg.

Elevatorens placering er uhensigtsmæssig henset til at den også skal anvendes af bibliotekets handicappede besøgende. Dertil kommer at der ikke er skiltning fra indgangs/skrankeområdet til elevatoren, og at skiltet på døren ind til den gang hvorfra der er adgang til elevatoren, ligefrem forbyder adgang for besøgende. Jeg henstiller at der opsættes klar skiltning fra indgangs/skrankeområdet til elevatoren, og at det ved skiltning klargøres at bibliotekets handicappede besøgende har adgang til det område hvor elevatoren er placeret. Jeg beder universitetet om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Jeg henviser for så vidt angår knapper med tekst og tal i relief, til mine bemærkninger og min henstilling ovenfor under pkt. 4.3.2. Jeg beder i tilslutning hertil universitetet om at undersøge mulighederne for at flytte knappen således at

det placeres mindst 50 centimeter fra hjørnet. Min henstilling gælder alle universitetets elevatorer hvortil studerende, ansatte og besøgende har almindelig adgang, og hvor knappen ikke allerede er således placeret. Jeg beder universitetet om oplysning om mulighederne for at flytte knappen.

Af universitetets udtalelse af 12. marts 2003 fremgår at elevatoren skulle renoveres i sommeren 2003, og at der i den forbindelse skulle opsættes supplerende betjeningspanel og installeres automatiske døre. Der skulle endvidere etableres tydelig skiltning der viser vej til elevatoren.

Jeg går ud fra at dette nu er sket, og jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende denne elevator.

Ad pkt. 4.3.12. Auditorium U55

I den endelige rapport var anført følgende:

'Auditorium U55 er placeret med indgang fra Gydehutzen nær indgang B. Auditoriet er udformet som et amfiteater med smalle rækker af sæder med borde foran. Bagved stolerækkerne, øverst i auditoriet, er plads til kørestolsbrugere. Der er ikke indrettet bordplads til kørestolsbrugere, og udsynsforholdene vil være blokerede såfremt der sidder tilhørere på pladserne umiddelbart foran kørestolsbrugerne. Konferencerummet er udstyret med teleslynge således at hørehandicappede på forlangende får udleveret særlige trådløse høretelefoner.

Trappen ned til pladsen foran stolerækkerne er forsynet med kontrastfarver på trappetrinernes forkanter.

Universitetsledelsen udtrykte allerede under inspektionen villighed til at nedlægge et antal pladser på den øverste ordinære stolerække således at udsynsproblemet bliver løst. Jeg forstod at universitetet samtidig vil være indstillet på at opsætte bordplader til de herved etablerede han-

dicappladser. Jeg beder om underretning når dette er sket.’

Universitetet har oplyst at der er etableret pladser til kørestolsbrugere ved fjernelse af seks eksisterende faste pladser.

Jeg forstår det oplyste således at der også er opsat (klap)borde til de etablerede handicappladser, og jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad pkt. 4.3.13. Auditorium U45

I rapporten anførte jeg følgende:

‘Auditorium U45 er placeret med indgang fra Gydehatten nær indgang F. Auditoriet er ligesom U55 udformet som et amfiteater med smalle rækker af sæder med borde foran. Bagved stolerækkerne, øverst i auditoriet, er plads til kørestolsbrugere. Der er ikke indrettet bordplads til kørestolsbrugere. Udsynsforholdene bliver i dette auditorium ikke forringet af eventuelle tilhørere på de øverste ordinære rækker. Konferencerummet er udstyret med teleslynge således at hørehandicappede på forlangende får udleveret særlige trådløse høretelefoner.

Jeg forstod at universitetet vil være indstillet på at opsætte bordplader til et antal handicappladser midtfor i auditoriets bagerste del, eventuelt som klapborde. Jeg beder om underretning når dette er sket.

Trappen ned til pladsen foran stolerækkerne er forsynet med kontrastfarver på trappe-trinnes forkanter. Trappen er konstrueret således at gulvplanet bag stolerækkerne brydes af trappens øverste trin. Der opstår her ved en niveauforskelle af et trappetrins højde. Niveauforskellen er i trappetrinnets længde tydeligt markeret med kontrastfarve, men afmærkningen er ikke tydelig i trappetrinnets dybde, dvs. på siderne af trinnet.

...

Auditoriets konstruktion er for så vidt angår niveaufaldet ved trappen, ikke fuldt sikkerhedsmæssigt forsvarlig for kørestolsbrugere, gangbesværede og navnlig svagsynede. Jeg forstod at universitetet ville markere niveauforskellen hele vejen rundt om trappetrinnet. Jeg beder om underretning når dette er sket.’

Universitetet har oplyst at der er etableret fire klapborde til kørestolsbrugere, og at der er foretaget markering af trappekant.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende disse spørgsmål.

Ad pkt. 5.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicaparkering

Om adgangsforholdene fra handicaparkeringsplads til indgangsparti var anført følgende i den endelige rapport:

‘Fra den ene eksisterende handicaparkeringsplads ind til indgangen til bygning 21 er en niveauforskelle på ca. 6-7 centimeter.

...

Ifølge bygningsreglementet 1995, kapitel 2.6.3, stk. 2, skal adgangs- og tilkørselsarealer være udformet så bebyggelsen kan benyttes af personer hvis funktionsevne er nedsat. Niveauforskelle i adgangsarealet skal udligges i terræn eller ved rampe.

Jeg har ingen oplysninger om hvornår adgangsarealet er etableret, og jeg kan derfor ikke tage stilling til om arealet burde være bygget i overensstemmelse med bygningsreglementet 1995. Jeg må imidlertid konstatere at adgangsforholdene ikke er tilfredsstillende, og jeg henstiller til universitetet at adgangsforholdene fra den ene eksisterende handicaparkeringsplads ind til indgangen til bygning 21 bringes i overensstemmelse med bygningsreglement 1995. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.’

Universitetet har oplyst at niveauforskelle i terræn er blevet udjævnet, og at alle niveauforskelle i øvrigt ved parkeringspladser er gennemgået.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Ad pkt. 5.2.1. Elevator i bygning 21

I den endelige rapport var anført følgende:

'Til højre for indgangen til bygningen er en elevator. Elevatorens indvendige knappanel er placeret tæt ved elevatorens ene hjørne. De indvendige knapper er forhøjede, og knappernes funktion er med tekst påtrykt elevatorens væg. Knappanelet er ikke forsynet med tekst i relief. Knappanelet er placeret forholdsvis højt.

...

Jeg henviser for så vidt angår knapper med tekst og tal i relief, til mine bemærkninger og min henstilling ovenfor under pkt. 4.3.2. Jeg henviser for så vidt angår placeringen af knappanelet, til mine bemærkninger og min henstilling under pkt. 4.3.11.

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at betjeningsknapper placeres i en højde på 0,9-1,2 meter over gulvet. Jeg går ud fra at universitetet i forbindelse med sin undersøgelse er opmærksom herpå.'

Universitetet har oplyst at betjeningspanelet vil blive flyttet og panelet suppleret med tekst/tal i relief i juli-august 2003.

Jeg går ud fra at de nævnte ændringer nu er gennemført, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende denne elevator.

Ad pkt. 5.2.2. Dør ved gangbro mellem bygning 21 og 19

I den endelige rapport var anført følgende:

'Bygningerne 21 og 19 er forbundet af en gangbro i 2. sals højde. Gangbroen er i begge

ender aflukket med døre. Den nødvendige trækraft for at åbne døren ved bygning 21 blev – med en almindelig fiskevægt – målt til ca. 4,5 kg.

Idet jeg henviser til mine bemærkninger om betjeningsvenlige døre under pkt. 4.3.3., henstiller jeg til universitetet at gøre døren lettere at åbne således at også personer med begrænsede finger- og armkræfter kan betjene døren. Jeg beder om underretning om hvad mine henstillinger giver anledning til.'

Universitetet har oplyst at døren er justeret med hensyn til nødvendig trækraft.

Jeg går ud fra at dette betyder at døren er blevet lettere at åbne således at også personer med begrænsede finger- og armkræfter kan betjene den, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere.

Ad pkt. 5.2.3. Dataøvelseslokale 19.17

I den endelige rapport var anført følgende:

'Dataøvelseslokalet i bygning 19 er indrettet med en række arbejdspladser ved borde med diverse elektronisk udstyr. Bordhøjden blev kontrolleret, og den muliggjorde brug af bordene for kørestolsbrugere.

I lokalet er et stålbord med en vask. Vasken er placeret højt, og den tilstedeværende kørestolsbruger havde vanskeligt ved at betjene vasken.

...

Jeg beder universitetet om at oplyse hvorledes vasken indgår i undervisningen, samt om der findes alternative vaskemuligheder i nærheden som eventuelt kan opfylde kørestolsbrugeres behov for at benytte en vask i forbindelse med undervisningen.'

Universitetet har oplyst at vasken normalt benyttes i undervisningen til almindelig håndvask mv. Af universitetets udtalelse af

12. marts 2003 fremgår at universitetet for at forbedre betjeningsforholdene ville forsyne vasken med lange betjeningsgreb i april 2003.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 5.2.5. Elevator i bygning 19

I den endelige rapport var anført følgende:

‘Elevatoren i bygning 19 svarer til elevatoren i bygning 21 som er omtalt under punkt 5.2.1.

Jeg henviser til mine bemærkninger under punkt 5.2.1.’

Af universitetets udtalelse af 12. marts 2003 fremgår at betjeningspanelerne skulle suppleres med tekst/tal i relief i april 2003.

Jeg tager det oplyste til efterretning. Jeg beder dog universitetet om at oplyse om også panelet i denne elevator er blevet flyttet.

Ad pkt. 5.2.7. Café/kantine

I den endelige rapport var anført følgende:

‘Bygning 19 har en kantine til betjening af de studerende og personalet i Winsløwparken. Kantinen ligger i stueplan. Der er udsigt over kantinen fra de omkringliggende gangarealer på etagen ovenover.

Kantinen har stengulv og en ståltrappe med trin af træ til etagen ovenover. Trappens trin er adskilte ved synlige mellemrum. Trappen er placeret inde i lokalet, og trappens bagside er noget mørk, bl.a. fordi trappens grå stålkonstruktion går i et med det grå gulv.

...

Trappens placering, farverne i lokalet og lysforholdene gør trappen vanskelig at se for svagsynede som har risiko for at støde ind i trappens bagside. Jeg henstiller til universitetet at der opstilles en stor plante

eller andet umiddelbart bag trappen som kan bryde ganglinjen og henlede svagsynedes opmærksomhed på trappen. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Kantinen var lukket på tidspunktet for inspektionen, men det var muligt at besigtige slisken til kundernes bakker som var placeret tilstrækkeligt lavt for kørestolsbrugere.

Det blev under inspektionen aftalt at universitetet undersøger placeringen af kantinen dankortterminal under hensyn til bemærkningerne under punkt 4.3.8. herom. Jeg beder om underretning om udfaldet af disse undersøgelser.’

Universitetet har oplyst at der er opsat en stor plante umiddelbart bag trappen, at dankortterminalen er placeret med underkant ca. 90 cm over gulv ved bagkant af bakkesliske, og at terminalen umiddelbart kan betjenes af kørestolsbrugere.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende disse spørgsmål.

Ad pkt. 5.2.9. Indgang til bygning 19 og 21

I den endelige rapport var anført følgende:

‘Under den omtalte gangbro mellem bygning 19 og bygning 21 er der indgange til bygningerne. Ingen af indgangene er niveaufri. Således blev dørtrinnet ved indgangen til bygning 21 målt til ca. 3 centimeter.

...

Som nævnt skal adgangs- og tilkørselsarealer være udformet så bebyggelsen kan benyttes af personer hvis funktionsevne er nedsat. Niveauforskelle i adgangsarealet skal udlignes i terræn eller ved rampe., jf. bygningsreglementet 1995, kapitel 2.6.3, stk. 2.

Jeg henviser til mine bemærkninger under pkt. 4.3.5. om dørtrin. Jeg har ingen oplysninger om hvornår indgangspartierne er

etableret, og jeg kan derfor ikke tage stilling til om de burde være bygget i overensstemmelse med bygningsreglement 1995. Jeg må imidlertid konstatere at adgangsforholdene ved disse døre ikke er tilfredsstillende, og jeg henstiller til universitetet at adgangsforholdene bringes i overensstemmelse med bygningsreglement 1995. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Universitetet har oplyst at dørbredde til Winsløwparken 19 er kontrolleret, og at den fri døråbning er større end 77 cm. Niveau-spring ved dør er udlignet, og niveauspring ved øvrige udvendige døre er kontrolleret ved fundet acceptable.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Pkt. 6. Opfølgning

Jeg beder om at Syddansk Universitet sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

Pkt. 7. Underretning

Denne rapport sendes til Syddansk Universitet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Dansk Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Boligstyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

Ved brev af 21. november 2003 modtog ombudsmandsinstitutionen en udtalelse fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling samt en udtalelse fra universitetet af 7. oktober 2003.

I en opfølgingsrapport (nr. 2) af 23. december 2003 udtalte inspektionschefen herefter bl.a. følgende på ombudsmandens vegne:

'Ministeriet har generelt udtalt følgende:

'Statens Forsknings- og Uddannelsesbyg-

ninger har gjort Videnskabsministeriet opmærksom på, at de i redegørelsen nævnte punkter er løst på institutionens initiativ og udgifterne afholdt af SDU's driftsbevilling.

SDU har således ikke benyttet muligheden for at få finansieret den forbedrede tilgængelighedsstandard ved en forhøjelse af huslejen.

Ministeriet kan henholde sig til universitetets redegørelse.'

Jeg skal herefter meddele følgende:

Ad pkt. 4.2. Hovedindgang

I den endelige rapport er anført følgende:

'De under punkt 4.1. nævnte stier foran hovedindgangen er ikke forsynet med taktile ledelinjer, tilstrækkelig mærkbart belægningsskift eller anden form for markering af sving for svagsynede/blinde. Stiføringen kan uden markering lede svagsynede/blinde ud på en vej/cykelsti eller ind i en ståltrappe på siden af huset.

Jeg henstiller til universitetet at undersøge mulighederne for at forsyne stierne med markeringer for svagsynede/blinde.

...

Selve hovedindgangen til universitetet er en niveaufri adgang gennem brede dobbelte glasdøre. Der er automatisk døråbner på dørene, som er skydedøre. Dørbredden er fuldt tilstrækkelig til passage af kørestole. Glaspartiet er i hele sin udstrækning markeret med små lodrette hvide streger med få centimeters mellemrum; når dørene skyder til side opstår således en åbning uden lodrette streger som svagsynede kan orientere sig mod.

...

Glaspartiet med de dobbelte glasskydedøres mange spejlinger og refleksioner af lys mv. giver et meget forvirrende synsindtryk som kan være vanskeligt at orientere sig efter for svagsynede. De små lodrette

streger afhjælper kun til dels dette problem. Jeg henstiller til universitetet at overveje løsningsmuligheder som kan forbedre orienteringsmulighederne ved dørene for svagsynede. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

I opfølgingsrapport (nr. 1) er anført følgende:

'Universitetet har for så vidt angår dette og ni andre forhold, oplyst følgende:

'Universitetet vil i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, som er den nye bygnings formelle ejer og arkitektfirmaet CUBO A/S, som forestod arkitektarbejdet på sagen, arbejde på en løsning af de ovenfor nævnte 10 forhold. Beslutninger herom skal ses i lyset af at bygningen er helt ny.'

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har udtalt følgende:

'Syddansk Universitet oplyser, at universitetet sammen med S-FoU vil arbejde på en løsning af de oplistede 10 forhold.

S-FoU bemærker i denne forbindelse, at det er institutionerne, der har ansvaret for bygningernes tilgængelighedsstandard i forhold til eventuelle myndighedskrav, der er rettet mod lejers benyttelse (drift) af bygningerne.

S-FoU kan oplyse – som det også tidligere fremgik i forbindelse med inspektionsrapporten for Københavns Universitet på Amager – at S-FoU generelt har mulighed for at finansiere tiltag, der øger bygningernes brugsværdi for vores lejere, mod at lejer er indstillet på at afholde en afledt lejeforhøjelse herfor.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling kan henholde sig til S-FoU's bemærkninger.'

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på disse forhold i samarbejde med

Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.'

Syddansk Universitet har oplyst følgende ved brev af 7. oktober 2003:

'Hovedindgangens glasparti er afmærket med hvid afmærkningsfolie som supplement til den eksisterende afmærkning. Folien er påklæbet ca. 30 cm højere end den eksisterende afmærkning og med 3 gange så store markeringer.'

Ministeriet har henholdt sig til universitetets udtalelse.

Jeg har noteret mig det oplyste om markering af hovedindgangen, og jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg beder universitetet oplyse hvad min henstilling vedrørende markeringer for svagsynede/blinde i forbindelse med stierne har givet anledning til.

Ad pkt. 4.3. Gydehutzen og omkringliggende arealer

I den endelige rapport er anført følgende:

'Universitetets stueetage er opbygget omkring en lang gang, Gydehutzen, som strækker sig fra hovedindgangen til indgang F i den modsatte ende.

Gydehutzen fremstår lidt mørk og virker dunkelt oplyst. Indretningen er dog – uanset flere opstillinger af sofamiljøer og grønne planter – egnet også til handicappede. Således er der i hele gangens udstrækning god plads til kørestolsbrugere, og for synshandicappede er der lige og ubrudte gangbaner og kontrastfarver på de fleste døre til de omkringliggende lokaler.

I forbindelse med min inspektion af Humanistisk Fakultet på Københavns Universitet, Amager henstillede jeg at lysforholdene blev gennemgået, og at i hvert fald defekte lyskilder blev bragt i orden. Fakultetet gennemgik på denne baggrund luxniveauet i gange, undervisningsrum

og auditorier og konstaterede et for lavt niveau, uanset om alle belysningsarmaturer fungerer. På denne baggrund oplyste fakultetet at fakultetet ville foranledige at et rådgivende arkitektfirma udarbejder et projekt for forbedring af belysningen i de kritiske områder, og at arbejdet efterfølgende udføres. Jeg udtalte at jeg gik ud fra at gennemgangen af auditorier og undervisningslokaler også omfatter tavlebelysningen.

Jeg beder Syddansk Universitet oplyse om eventuelle planer for tilsvarende at undersøge lysforholdene på Syddansk Universitet, Odense.'

I opfølgingsrapport (nr. 1) er anført følgende:

'Universitetet har udtalt følgende:

'Universitetet påregner i 2003 at lade universitetets arkitekturrådgiver (CUBO A/S) udarbejde forslag til renovering af belysningen på universitetets længste hovedgange, Gydehatten og Stenten.'

Jeg beder universitetet om underretning om arkitektfirmaets forslag og hvad forslaget giver anledning til.'

Syddansk Universitet har oplyst følgende ved brev af 7. oktober 2003:

'Der opsættes i starten af november 2003 en prøvebelysning som efter en driftsperiode vurderes energimæssigt, æstetisk og funktionelt.'

Ministeriet har henholdt sig til universitetets udtalelse.

Jeg har noteret mig det oplyste om opsætning af prøvebelysning, og jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål på det foreliggende grundlag. Jeg beder dog universitetet om underretning om hvad opsætningen af prøvebelysningen giver anledning til.

Ad pkt. 4.3.1. Trappen

I den endelige rapport er anført følgende:

'Få meter inden for hovedindgangen fører en bred stentrappe op til forhallen (Campustorv). Trappen er stejl og har 32 trin med en hvilerepos midt på trappen. Der er håndlister i hver side og midt på trappen. De enkelte trin på trappen, som er udformet i marmorsplit, er ikke markeret med kontrastfarve.

...

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at trinforkanter på trapper markeres på hvert trin med kontrastfarve på en sådan måde at det kan ses både når man går op, og når man går ned.

Jeg beder universitetet oplyse om eventuelle planer for markering af trappens trin med kontrastfarve.'

I opfølgingsrapport (nr. 1) er anført følgende:

'Universitetets og ministeriets bemærkninger hertil er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på dette forhold i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.'

Syddansk Universitet har ved brev af 7. oktober 2003 oplyst at der er monteret folie med sort kontrastfarve på alle stødtrin på trappen.

Ministeriet har henholdt sig hertil.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 4.3.2. Elevatoren ved hovedindgangen

I den endelige rapport er anført følgende:

'Til højre for trappen ved hovedindgangen er en elevator. Der er ingen skiltning til

elevatoren, som ikke kan ses umiddelbart fra indgangspartiet. Elevatorens udvendige betjeningsknapper er placeret i en højde af ca. 110 centimeter. Elevatorens indvendige mål er ca. 140 x 140 centimeter, og den tilstedeværende kørestolsbruger havde ingen vanskeligheder med at dreje sin kørestol omkring i elevatorstolen. Elevatorens indvendige knappanel er placeret i en højde af ca. 106 centimeter. De indvendige knapper er forhøjede, og knappernes funktion er med tekst påtrykt elevatorens væg.

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at betjeningsknapper i elevatorer er op-højede, og at det kan ses, høres og føles når de aktiveres. Tekst og tal skal efter centerets anbefalinger være udformet i relief og anbringes så nær på knapperne som muligt, men ikke på selve knapperne.

Jeg henstiller til universitetet at der opsættes tekst og tal i relief i overensstemmelse med centerets anbefaling. Min henstilling gælder alle universitetets elevatorer hvortil studerende, ansatte og besøgende har almindelig adgang. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.'

I opfølgingsrapport (nr. 1) er anført følgende:

'Universitetets og ministeriets bemærkninger hertil er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Universitetet har endvidere udtalt følgende:

'Universitetet undersøger i øjeblikket om det er muligt at supplere den eksisterende tekst/tal på betjeningspaneler med tekst/tal i relief på de mest benyttede elevatorer (elevatorer med adgang fra Gydehutzen). Da pladsforholdene på de eksisterende paneler imidlertid er begrænsede, kan der blive tale om en udskiftning af betjeningspanelerne. Universitetet forventer i løbet af april 2003 at få afklaret om panelerne skal udskiftes.'

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på dette forhold, herunder i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.'

Syddansk Universitet har oplyst følgende ved brev af 7. oktober 2003:

'Der er opsat etageafmærkning i 22 mm højt relief ud for betjeningsstrykkene i alle elevatorer på universitetet.'

Ministeriet har henholdt sig til universitetets udtalelse.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 4.3.3. Studenterboghandelen

I den endelige rapport er anført følgende:

'Facaden til boghandelen fra stueplan udgøres af en sektionsinddelt glasvæg. På den indvendige side af glasvæggen er opstillet reoler eller stabler af bøger mv. Mellemrummet mellem reoler og bogstabler er de fleste steder markeret ved plakater og opslag. Enkelte steder er ikke sådanne markeringer.

Universitetet foreslog under inspektionen at sørge for at der alle steder opsættes markeringer således at svagsynede ikke overser glasfacaden. Jeg beder universitetet om underretning når der er opsat markeringer.

Indgangen til boghandelen fra stueplan sker gennem en glasdør. Der er et gult skilt på døren med teksten 'Indgang – tryk'. Døren åbner indad, og dørbredden er ca. 57 centimeter. Dørhåndtaget består af et hul i glasdøren som man således må gribe i når man skal ud fra boghandelen. Den nødvendige trækraft for at åbne døren blev – med en almindelig fiskevægt – målt til ca. 5,5 kg. Den tilstedeværende kørestolsbruger kunne kun med en del besvær komme ind i og ud af studenterboghandelen ved egen hjælp.

...

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler i overensstemmelse med DS 3028:2001, pkt. 4.4.12, at den frie åbning i døre er mindst 77 centimeter, samt at dørgreb er lette at betjene og lokalisere og gode at gribe om. Centeret anbefaler desuden at døre er lette at åbne: Alle typer manuelt betjente døre – herunder med dørpumpe – skal kunne åbnes ved at bruge en trækraft på højst 25 N, som svarer til 2,5 kilo.

Jeg henstiller til universitetet at undersøge mulighederne for at etablere en bredere døråbning som ikke udgør en hindring for kørestolsbrugere. Jeg henstiller desuden til universitetet at etablere et dørgreb som lever op til anbefalingerne, samt at gøre døren lettere at åbne således at også handicappede med begrænsede finger- og armkræfter kan betjene døren. Jeg beder om underretning om hvad mine henstillinger giver anledning til.'

I opfølgingsrapport (nr. 1) er anført følgende:

'Universitetets og ministeriets bemærkninger til disse spørgsmålet er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Jeg går ud fra at det beror på en fejl at det af universitetets svar fremstår som om også spørgsmålet om markeringer på glasfacaden af hensyn til svagsynede er henskudt til nærmere undersøgelser i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger og arkitektfirma. Jeg har forståelse for at arkitektoniske hensyn på længere sigt kan betinge overvejelser om permanente løsninger, men går ud fra at universitetet allerede kort tid efter inspektionen opsatte i hvert fald midlertidige markeringer.

Jeg beder i øvrigt universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på disse forhold i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.'

Syddansk Universitet har oplyst følgende ved brev af 7. oktober 2003:

'Der er opsat supplerende markeringer på glaspartierne ind til Studenterboghandelen som aftalt under gennemgangen. Markeringsene er udført som på hovedindgangen. Til orientering er markeringen også sat op på glaspartiet på Campustorvet ved trappeopgangen til restauranten og på et glasparti i administrationsbygningen. Glasdøren ind til Studenterboghandelen er under udskiftning til en 1,15 m bred dør. Der opsættes håndgreb på døren for at lette betjeningen. Arbejdet afsluttes i uge 43.'

Ministeriet har henholdt sig til universitetets udtalelse.

Jeg går ud fra at de omtalte arbejder nu er gennemført, og at det udførte også har gjort det lettere at åbne døren. Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad pkt. 4.3.4. Campustorv

Om forholdene på Campustorv er anført følgende i den endelige rapport:

'...

Skiltene over de enkelte skranker er udført i børstet stål som er opsat direkte på de grå betonvægge.

...

Skiltningen på torvet som viser vej til universitetets forskellige lokaliteter, er opsat på grå betonvægge. Skiltenes baggrund er grå, og retningsangivelsen er anført med gråsorte bogstaver og sorte pile.

...

Skilte og tavler bør af hensyn til svagsynede være udført med en grundfarve som står i kontrast til væggen eller baggrunden. Samtidig bør farverne på bogstaverne stå i kontrast til grundfarven på tavlen. Skiltene som viser vej til universitetets lokaliteter, er vanskelige at se på længere afstand, og læsbarheden er meget afhængig af afstand og lysvinkel. Det samme gælder

i udpræget grad skiltene over skrankerne. Svagsynede vil have særlig svært ved at få øje på skiltningen og læse den på afstand. Navnlig henset til hallens størrelse er dette uhensigtsmæssigt. Jeg beder universitetet oplyse om eventuelle planer for en forbedring af skiltningen på Campustorv af hensyn til svagsynede.

Skranken ved indskrivningskontoret er to-delt. Den nedre del består af en traditionel skranke udført i træ. Den øvre del består af en metalhylde med en tonet glasrude som er placeret mellem den nedre skranke og metalhylden.

Den samlede skrankehøjde og glasruderne gør det umuligt eller meget vanskeligt for kørestolsbrugere at anvende skranken til udfyldning af formularer og lignende. Ca. 15-20 meter fra skranken er imidlertid en bordopstilling med stole hvor blanketudfyldningen kan foregå.

Skranken ved Cafe Campus er samme konstruktion som skranken ved indskrivningskontoret.

...

Højden på den nederste del af skranken muliggør for så vidt anvendelse af skranken for kørestolsbrugere og lave personer. Uanset at blanketudfyldning mv. som anført kan foregå ved borde i nærheden, vil det dog være ønskeligt at blandt andre kørestolsbrugere har samme mulighed for at benytte skranken som andre besøgende; dette lader sig imidlertid ikke gøre på grund af konstruktionen af den øvre skranke – som jeg forstod ikke tjener noget praktisk formål. Jeg beder universitetet oplyse om universitetet har gjort overvejelser om afhjælpning af dette problem. En mulighed kunne f.eks. være at fjerne de tonede glasruder.

Dankortterminalen i Cafe Campus er placeret oven på skranken i en højde af ca. 110 centimeter. Den tilstedeværende kørestols-

bruger kunne akkurat nå terminalen, men kunne ikke trække et dankort igennem og betjene terminalens tastatur, ligesom det ikke var muligt for ham at skærme for tastaturet ved indtastning af PIN-kode.

Det er utilfredsstillende at kørestolsbrugere ikke har samme mulighed for at benytte dankortterminalen som andre besøgende. Jeg går ud fra at universitetet vil ændre på dankortterminalens placering (og eventuelt hældningsgraden) således at også kørestolsbrugere kan benytte den. Jeg beder universitetet om at oplyse hvorledes dette sker.'

I opfølgingsrapport (nr. 1) er anført følgende:

'Universitetets og ministeriets bemærkninger til disse spørgsmål er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på disse forhold i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.'

Syddansk Universitet har oplyst følgende ved brev af 7. oktober 2003:

'Skiltningen på campustorvet er ændret så de polerede rustfrie skilte nu fremstår hvidmalede med en mat overflade. Hvad angår de generelle skilte, som viser vej til universitetets lokaler, regner universitetet med at de tydeliggøres med et højere lysniveau på gangarealerne.

Hvad angår kørestolsbrugernes mulighed for at udfylde blanketter ved skrankerne på campustorvet, er skrankerne ændret ved at fjerne de tonede, lodrette glasruder mellem skrankernes øvre og nedre niveau.

Dankortterminalen ved café campus er ændret, så det nu er betjeningen som tager imod kortet og gennemfører afregningen over for kunderne. Dermed skal kørestolsbrugere ikke kunne nå terminalen.'

Ministeriet har henholdt sig til universitetets udtalelse.

Jeg går ud fra at bemærkningen om universitetets forventninger til det højere lysniveaus betydning for skiltningens tydelighed også dækker over at universitetet vil undersøge andre løsningsmuligheder såfremt denne forventning viser sig ikke at holde stik.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 4.3.5. Konferencesektionen

I den endelige rapport er anført følgende:

'Konferencesektionen har eget handicap-toilet (lokale 1.1031A – Ø5-201b-1). Toiletet er rummeligt og giver god plads for kørestolsbrugere. Toiletet er udstyret med armstøtter. Mellem toiletet og håndvasken er opsat en holder med papirhåndklæder. På væggen på den anden side af håndvasken sidder en sæbebeholder og under sæbebeholderen en affaldsbeholder.

Håndvasken i toiletet er udstyret med en vandhane som er nem at betjene også i almindelighed for personer med nedsat muskelkraft i arme og hænder. Bag vandhanen er en stålplade, og over stålpladen et spejl der således er meget højt placeret.

...

Ifølge DS 3028:2001, pkt. 4.5, skal håndvasken på handikaptoiletter kunne nås siddende på wc'et, og servietautomat anbringes inden for rækkevidde af såvel stående som siddende der befinder sig foran håndvasken eller sidder på wc'et. Ifølge DS 3028:2001, pkt. 4.5, skal spejl desuden kunne benyttes af såvel stående som siddende, dvs. række fra 0,9 til 1,9 meter over gulv. Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler desuden at affaldsbeholder kan nås siddende på wc, og at sæbedispenser kan nås både fra wc'et og siddende foran håndvasken.

Det er uhensigtsmæssigt at spejlet er placeret så højt at kørestolsbrugere i almindelighed ikke vil kunne benytte det. Det er ligeledes uhensigtsmæssigt at en handicappet bruger af toiletet ikke kan vaske og tørre hænder siddende på wc'et. Jeg henstiller at indretningen i handikaptoiletterne (her og andre steder på universitetet) ændres således at de ovennævnte retningslinjer imødekommes. Jeg beder universitetet om oplysning om hvad min henstilling giver anledning til.'

I opfølgingsrapport (nr. 1) er anført følgende:

'Universitetets og ministeriets bemærkninger hertil er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Universitetet har endvidere udtalt følgende:

'Universitetet har indenfor de seneste år renoveret en række ældre toiletafsnit og nyetableret 2 toiletafsnit inkl. handikaptoiletter på Gydehutzen. En gennemgang af handikaptoiletterne har bevirket at universitetet i 2 toiletter vil opsætte nye spejle samt ændre/supplere affaldskurve i 3 toiletter, således at kurvene kan nås siddende på toilet.

Universitetet påregner at renovere et antal ældre toiletafsnit i området ved gangen Stenten og vil i den forbindelse være opmærksom på kravene til indretning af handikaptoiletter.'

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på dette forhold, herunder i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger. Jeg går ud fra at universitetet i forbindelse med de nævnte bestræbelser udarbejder en oversigt over universitetets handikaptoiletter, herunder hvilke der lever op til, henholdsvis ikke lever op til de retningslinjer som var nævnt i den endelige rapport. Jeg beder om at modtage en kopi af denne oversigt.'

Syddansk Universitet har oplyst følgende ved brev af 7. oktober 2003:

‘Spejle i handicaptolletterne sænkes så meget som det kan lade sig gøre for vandhænerne.

Bygningsafsnittet er ikke planlagt efter DS 3028:2001 og universitetet ønsker at fastholde placeringen af håndvasken, som opfylder SBI-anvisning 195, Statens Bygningsinstitut 2000, der var gældende da bygningsafsnittet blev planlagt.

Universitetet har udarbejdet en oversigt over handicaptolletterne, hvoraf fremgår, hvor placering af spejle og affaldskurve er anbragt oprindeligt og hvor de er flyttet til. Oversigten er vedlagt som bilag.’

Den nævnte oversigt (som er af 25. september 2003) omhandler i alt 15 handicaptolletter hvor forskellige forbedringer er iværksat, herunder som nævnt flytning af spejle og affaldskurve. Det fremgår herudover at der er iværksat flytning af servietautomater og sæbedispensere hvor det er (må jeg gå ud fra) relevant og muligt.

Ministeriet har henholdt sig til universitetets udtalelse.

Jeg har noteret mig det oplyste, og jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

I den endelige rapport er videre anført følgende i forbindelse med besigtigelse af et mindre konferencerum (lokale 98):

‘Fra konferencerummet er udgang til en stålveranda. Dørtrinet er ca. 5,5 centimeter højt, og det voldte den tilstedeværende kørestolsbruger en del besvær at komme ind og ud af døren på egen hånd. Navnlig indgangen udefra volder problemer på grund af det korte tilløbsstykke.

...

Ifølge DS 3028:2001, pkt. 4.4.12, må dørtrin maksimalt være 25 millimeter høje. Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler helst kun 15-20 millimeter, og at dørtrin udføres med affasede kanter. Centeret anbefaler des-

uden at dørtrin (bundstykker) udføres for-sænkede med ‘fjedrende’ dørtrin der trykkes ned af kørestolens vægt.

Den begrænsede eller manglende tilgængelighed til og fra verandaen som dørtrinet indebærer, bør løses. Universitetet udtrykte under inspektionen enighed med mig heri. En løsning kunne eventuelt være at montere en mindre rampe på dørtrinet. Jeg beder universitetet om oplysning om hvorledes problemet løses.’

I opfølgingsrapport (nr. 1) er anført følgende:

‘Universitetets og ministeriets bemærkninger til dette spørgsmål er gengivet under pkt. 4.2., hvortil jeg henviser.

Jeg beder universitetet oplyse om udfaldet af de nævnte bestræbelser på at finde en løsning på dette forhold i samarbejde med Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.’

Syddansk Universitet har oplyst følgende ved brev af 7. oktober 2003:

‘Den begrænsede adgang fra konferencerummene til ‘verandaen’ udenfor, er løst med ramper som er placeret på dørtrinnene.’

Ministeriet har henholdt sig til universitetets udtalelse.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 5.2.5. Elevator i bygning 19

I den endelige rapport er anført følgende:

‘Elevatoren i bygning 19 svarer til elevatoren i bygning 21 som er omtalt under punkt 5.2.1.

Jeg henviser til mine bemærkninger under punkt 5.2.1.’

I opfølgingsrapport (nr. 1) er anført følgende:

'Af universitetets udtalelse af 12. marts 2003 fremgår at betjeningspanelerne skulle suppleres med tekst/tal i relief i april 2003.

Jeg tager det oplyste til efterretning. Jeg beder dog universitetet om at oplyse om også panelet i denne elevator er blevet flyttet.'

Syddansk Universitet har oplyst følgende ved brev af 7. oktober 2003:

'Betjeningspanelet i elevatoren i denne bygning er forsynet med tekst/tal i relief, men betjeningspanelet er ikke flyttet.'

Ministeriet har henholdt sig til universitetets udtalelse.

Som det fremgår af den endelige rapport, var knappene i denne elevator placeret forholdsvis højt. Universitetet har ved brev af 12. marts 2003 oplyst at knappene i en anden, tilsvarende elevator i bygning 21

(Winsløwparken) ville blive flyttet i juli-august 2003.

Jeg beder universitetet oplyse om baggrunden for at knappene i netop denne elevator ikke er blevet flyttet.

Pkt. 6. Opfølgning

Jeg beder om at Syddansk Universitet sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

Pkt. 7. Underretning

Denne rapport sendes til Syddansk Universitet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Dansk Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Boligstyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

IV-H. Inspektion af bostedet Munkehatten

Beretningen 2002, s. 697: Inspektionsrapport.

Beretningen for 2003: Opfølgingsrapport nr. 1 og afsluttende brev.

Afsluttet.

J.nr. 2002-2881-062

I anledning af inspektionschefens endelige rapport af 27. januar 2003 på ombudsmandens vegne modtog ombudsmanden bl.a. brev af 7. maj 2003 fra Fyns Amt, Handicapafdelingen, Fagligt kontor vedlagt udtalelse til den endelige rapport udarbejdet af Bostedet Munkehatten og Fyns Amt i samarbejde samt bilag. Med brev af 8. december 2003 fra Fyns Amt, Handicapafdelingen, Fagligt kontor, modtog ombudsmanden kopi af handicapafdelingens materiale til brug for afdelingens tilsynsbesøg. Inspektionschefen afgav herefter på ombudsmandens vegne opfølgingsrapport af 22. december 2003. Ombudsmanden modtog herefter brev af 6. februar 2004 fra Fyns Amt, Handicapafdelingen, Fagligt kontor. Med brev af 17. februar 2004 afsluttede inspektionschefen herefter på ombudsmandens vegne inspektionen.

I opfølgingsrapporten af 22. december 2003 udtalte inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende:

“Ad punkt 4.1. Funktionsniveau

Jeg anmodede om at få oplyst i hvilket omfang Munkehatten sikrer at der ikke sker misbrug og omsætning af medicin, herunder hvilken kontrol Munkehatten har hermed.

Amtet og bostedet har i udtalelsen henvist til at bostedet følger retningslinjerne i amtets notater af 21. april og 19. maj 1998 vedrørende institutionernes håndtering af medicin inden for handicapområdet.

Det fremgår af notaterne, hvoraf notatet af 19. maj 1998 er en kortere udgave af notatet af 21. april 1998, at de er udarbejdet på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse Fyns Amt, Handicapafdelingen iværksatte i november 1997 blandt alle bo- og beskæftigelsesinstitutioner samt specialbørnehaver i

amtet. Undersøgelsen skulle belyse hvorledes institutionerne håndterede beboernes/brugernes medicin. Notaterne er en sammenskrivning af de svar amtet modtog. Det fremgår af notaterne at der ‘ikke er foretaget tolkninger af svarerne.’ Notatet indeholder institutionernes svar på spørgsmål om hvem der ordinerer medicinen, hvem der uddeler medicinen, hvordan medicinen opbevares, hvad der sker med medicinen hvis en beboer flytter, hvis medicinen seponeres eller beboeren dør, hvem der tager stilling til håndkøbsmedicinering samt hvem der tager stilling til medicinering i akutte situationer. Afslutningsvist sammenholdes svarene med Sundhedsstyrelsens vejledning af 6. februar 1998 om medicinadministration og patienters selvadministration af medicin mv. Som konklusion anføres i notaterne følgende:

‘Konklusionen er, at medicin håndtering forgår yderst forsvarligt på institutionerne i Fyns Amt. I det omfang det er beskrevet i svarene fra de enkelte institutioner, er standarden meget høj for håndtering af medicin. Sammenholder man med de gældende regler, som de er formuleret fra Sundhedsstyrelsen, er der høj grad af overensstemmelse, og der er stor opmærksomhed overfor det ansvar, der er ved pasning og pleje af personer, som kræver medicinering.

Handicapafdelingen opfordrer til at denne høje etik ved håndtering af medicin indenfor handicapområdet fortsat følges. Det anbefales, at Sundhedsstyrelsens vejledning om medicinadministration og patienters selvadministration af medicin mv. af 6. februar 1998 læses, også af personalet, da personalet selv har et ansvar ved medicingivning og -håndtering.’

De svar der er refereret i notaterne, er i overensstemmelse med det Bostedet Munkehatten oplyste under inspektionen – og giver mig ikke anledning til bemærkninger. Min anmodning havde ikke sigte på de allerede oplyste forhold vedrørende medicinbehandlingen på bostedet, men sigtede til at afklare hvorledes bostedet fører kontrol med at personalet ikke selv benytter medicinen (misbrug) eller sælger denne videre (omsætning), således at personalet sikres mod eventuelle mistanker herom. Jeg anmoder på ny Munkehatten om oplysninger herom.

Ad punkt 4.2. Beboernes økonomiske forhold

Jeg anmodede om at få oplysning om hvorvidt bostedets revisor også undersøger administrationen af beboernes økonomi, fx når der foretages kasseeftersyn på bostedet.

Bostedet og amtet har oplyst at Revisionsfirmaet (...) aflægges to årlige uanmeldte besøg hvor der tages minimum to udvalgte stikprøver vedrørende beboerkasserne.

Det fremgår endvidere af de nedenfor nævnte retningslinjer for administration af klienters økonomiske midler at der skal foretages kontrol og revision af beboernes økonomiske midler i forbindelse med kontrol og revision af institutionens regnskab.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg bemærker at jeg går ud fra at bostedet overholder de omtalte retningslinjer.

Jeg anmodede også om at få oplyst hvorvidt amtet har fastsat retningslinjer for personalets administration af beboernes økonomi for at sikre beboerne mod misbrug og personalet mod mistanke herom. Såfremt dette er tilfældet, bad jeg om at modtage en kopi af disse retningslinjer.

Amtet har henvist til pjecen 'Klientmidler – retningslinier for administration af klienters økonomiske midler' fra 1994 der fortsat

er gældende. Jeg har modtaget et eksemplar af pjecen.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 7. Magtanvendelse

Både amtet og Munkehatten gav under inspektionen udtryk for at Socialministeriets skemaer til indberetning efter servicelovens § 109 l var mangelfulde og kunne trænge til en revidering. Det blev bemærket at skemaerne ikke indeholdt felter til alle relevante oplysninger hvorfor amtet ofte måtte anmode bostederne – og herunder Munkehatten – om yderligere oplysninger vedrørende indgrebet før det var muligt at tage stilling til indberetningen.

Jeg anførte at jeg – som jeg også gav udtryk for under inspektionen – såfremt Fyns Amt, Handicapafdelingen og Munkehatten ønsker det, er indstillet på at rejse spørgsmålet om skemaernes udformning over for Socialministeriet.

Bostedet og amtet har oplyst at de gerne ser at spørgsmålet om udformningen af indberetningsskemaerne vedrørende magtanvendelse mv. rejses over for Socialministeriet.

Jeg har samtidig hermed rejst spørgsmålet om udformningen af indberetningsskemaerne over for Socialministeriet. Jeg vedlægger kopi af mit brev til Socialministeriet.

Det fremgik af en afgørelse om tvangsanbringelse på toilettet at personalet gennem 8½ time havde forsøgt at motivere den pågældende beboer til at benytte toilettet. Da det ikke lykkedes, blev den pågældende mod sin vilje af personalet løftet fra sin kørestol over på toilettet. Det blev under inspektionen oplyst at anvendelsen af tvang var begrundet i risiko for infektion.

Som gengivet i rapporten skrev amtet i afgørelsen bl.a.:

Handicapafdelingen vurderer ikke, at ovenstående magtanvendelse er sket for at undgå væsentlig personskade i henhold til servicelovens § 109b.

Reglerne i servicelovens § 109b, er således ikke opfyldt, idet den siger: Fysisk magt kan anvendes i form af at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum, når der er nærliggende risiko for at personen udsætter sig selv, eller andre for at lide væsentlig personskade og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.'

Amtet anmodede i afgørelsen om at der udarbejdedes et tillæg om magtanvendelse til den pågældende beboers handleplan (plan i henhold til servicelovens § 111) for på denne måde at sikre en faglig opfølgning på situationen.

Jeg anmodede om at få oplyst hvorvidt den pågældende afgørelse var påklaget til det sociale nævn i henhold til servicelovens § 109 i, samt om at få oplyst hvorvidt det nævnte tillæg var udarbejdet.

Amtet og bostedet har oplyst at den pågældende afgørelse ikke er påklaget til det sociale nævn, samt at en udviklingsbeskrivelse er udarbejdet og fremsendt til Handicapafdelingen som tillæg til handleplanen.

Jeg har noteret mig det oplyste. Også hentes til den ændring der ved lov nr. 343 af 14. maj 2003 skete af serviceloven, foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende denne afgørelse.

Jeg modtog kopi af otte indberetningsskemaer om tvangsmedicinering fra Munkehaten. Indberetningen skete på Socialministeriets 'Skema til brug ved foranstaltninger efter servicelovens §§ 109 b, nødværge, nødret og al anden form for magtanvendelse, § 109 l' (skema 2).

Som det er anført i rapporten, fremgår det af samtlige skemaer – der vedrører den samme beboer – at den pågældende beboer otte gange fordelt på fem dage havde nægtet at tage sin epilepsimedicin. Efter at det på for-

skellig vis var forsøgt at motivere beboeren til at tage pillerne, blev pillerne presset ind i munden på den pågældende – enten alene eller skjult i f.eks. et stykke ost – hvorefter den pågældende beboer på sædvanlig vis slugte pillerne. I de fleste tilfælde er indgrebs varighed angivet som ca. 10 sekunder. Den forudgående motivationsperiode varede op til 3½ time.

På baggrund af disse otte indberetningsskemaer traf Fyns Amt, Handicapafdelingen, Fagligt kontor den 2. oktober 2002 følgende afgørelse:

'Det er handicapafdelingens opfattelse, at de beskrevne situationer, ikke falder ind under reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten jf. Servicelovens kap. 21, men henhører under Lov om patienters retsstilling.

Iværksættelse af behandling og pleje efter denne lov forudsætter imidlertid, at der foreligger et samtykke enten fra pågældende selv eller et stedfortrædende samtykke fra nære pårørende eller værgemål, hvor værgemålet omfatter helbredsforhold.

Et samtykke har dog ingen betydning såfremt pågældende modsætter sig behandlingen.

Der skal samtidig gøres opmærksom på, at pgl., nære pårørende eller værge med værgemål i forhold til helbred, skal have mulighed for at klage over behandling i henhold til Lov om patienters retsstilling § 33, som siger, at: Klager over forhold omfattet af denne lov, kan indbringes for sundhedsvæsenets patientklagenævn.

I henhold til Servicelovens § 109i er sagen underlagt klageadgang til Det sociale Nævn, Statsamtet, Slottet, Nørregade, 5000 Odense C. Pgl. og evt. nære pårørende kan indklage sagen ved at klage til Handicapafdelingen inden 4 uger fra de får tilsendt kopi af denne skrivelse.

Handicapafdelingen er opmærksom på de dilemmaer, der er i de nuværende regler om magtanvendelse. Handicapafdelingen foretager sig dog ikke yderligere i denne sag.'

I min endelige rapport af 27. januar 2003 anførte jeg herefter følgende:

‘Lov nr. 482 af 1. juli 1998 om patienters retsstilling gælder for personer (patienter) der inden for sundhedsvæsenet eller andre steder hvor der udføres sundhedsfaglig virksomhed, modtager eller har modtaget behandling af sundhedspersoner, medmindre andet er fastsat i lovgivningen, jf. lovens § 2. Loven handler om selvbestemmelse (information og samtykke), aktindsigt, tavshedspligt og videregivelse af helbredsoplysninger mv. Loven finder anvendelse overalt inden for det offentlige sundhedsvæsen samt i praksis også på institutioner inden for det private sundhedsvæsen hvortil der er knyttet en autoriseret sundhedsperson. Loven omfatter endvidere den behandling mv. der udføres af autoriserede sundhedspersoner i sundhedsvæsenets regi, men uden for den almindelige primære og sekundære sektor, f.eks. inden for det sociale område – herunder plejehjem og andre boformer. Loven giver ikke hjemmel til tvangsbehandling.

Forholdet mellem serviceloven og patientretssikkerhedsloven er omtalt i Socialministeriets vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten (pkt. 6.4). Det fremgår heraf at hvis en patient i ord eller handling tilkendegiver at vedkommende ikke vil modtage pleje eller behandling, er der, uanset samtykke fra værges eller pårørende, ikke hjemmel til at gennemføre plejen, behandlingen mv. med tvang. Der kan således ikke iværksættes tvungen pleje eller behandling mv., herunder tandbehandling og indtagelse af medicin, hvis den varigt inhabile modsætter sig det.

Jeg har forstået handicapafdelingens afgørelse således at der efter afdelingens opfattelse ikke foreligger magtanvendelse i de i afgørelsen beskrevne situationer hvor ‘pillerne lægges i et stykke ost, presses let ind i munden, hvorefter pgl. spiser pillerne’, men at situationerne indeholder en vurde-

ring af karakteren af det nødvendige samtykke efter reglerne herom i lov om patienters retsstilling der i henhold til lovens § 33 kan påklages til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.

Forud for min stillingtagen til dette spørgsmål, herunder om episoderne er omfattet af lov om patienters retsstilling, anmoder jeg om at få oplyst hvorvidt min forståelse af amtets afgørelse er korrekt.’

Amtet og Munkehatten har vedrørende denne anmodning oplyst følgende:

‘[P]ersonalet handler på en aftale med den ordinerende læge og der er tale om sundhedsfaglig behandling i Lov om Patienters retsstillings forstand.

Ved ikke at indhente et informeret samtykke fra patienten, sker der en overtrædelse af Lov om patienters retsstilling.

Serviceovens regler vedrører efter Handicapafdelingens opfattelse ikke sundhedsfaglig behandling.’

Jeg må forstå amtets svar således at min forståelse af amtets afgørelse er korrekt. Efter min opfattelse må en situation hvor ‘pillerne lægges i et stykke ost, presses let ind i munden, hvorefter pgl. spiser pillerne’ sammenholdt med det forhold at personalet i lang tid ved forskellige former for motivation har forsøgt at få den pågældende til selv at tage medicinen, og sammenholdt med den pågældendes mulighed for at forstå hvad der foregår, sidestilles med magtanvendelse og som sådan indberettes til amtet, jf. servicelovens § 109 l, stk. 1, der taler om registrering og indberetning af ‘enhver form for magtanvendelse, herunder magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 109 a-d’.

Under inspektionen blev det oplyst at vanskeligheder med at få en beboer til at tage sin medicin typisk forekommer når beboeren er inde i en depressiv periode. Jeg forstod at

amtet til at begynde med ønskede indberetning af alle forekommende indgreb af enhver art, men at der nu er lagt et niveau hvorefter ikke alle indgreb indberettes. Jeg forstod det således at Munkehatten efter den ovenfor citerede afgørelse ikke længere indberetter sådanne hændelser.

Jeg anmodede om at få oplyst om denne forståelse er rigtig, herunder hvilke typer af 'indgreb' der ikke længere indberettes, og på hvilken baggrund.

Amtet og Munkehatten har hertil oplyst at alle indgreb efter reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten (servicelovens § 67a og kapitel 21) fortsat indberettes. Herudover indberettes alle indgreb af sundhedsfaglig karakter som kan henføres under patientretssikkerhedsloven, da amtet fortsat ønsker at følge disse sager.

Jeg tager det oplyste til efterretning, idet jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor.

Ad punkt 8.1. Normeringerne

Jeg anmodede om oplysning om hvilke skridt bostedet har taget til at sikre at antallet af ansatte på arbejde ikke kommer væsentligt under fire ansatte pr. afdeling i dagtimerne. Jeg anførte at jeg særligt sigtede til situationer hvor det på grund af sygdom eller lignende er nødvendigt at tilkalde en vikar, men hvor forsøg herpå ikke lykkes.

Amtet og bostedet har oplyst at en stor del af personalet er tjenestemandsansatte der kan indkaldes på ferie- og fridage hvilket praktiseres i de få tilfælde hvor det har været nødvendigt.

Efter det oplyste kan det til tider være problematisk at indkalde vikarer pr. telefon, men da vikarkorpset er på ca. 30 personer, lykkes det som regel. Amtet og bostedet oplyser endelig at der altid som minimum er tre medarbejdere pr. afdeling på arbejde.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 8.2. Sygdom og vikarer

Jeg anmodede om oplysninger om hvorvidt Munkehatten har vanskeligheder med at skaffe vikarer.

Jeg anmodede også om oplysninger om hvorledes vikarkorpset er organiseret, herunder hvilket kendskab de enkelte tilkaldte vikarer har til bostedet, og hvorledes proceduren for vikartilkaldelse er.

Amtet og bostedet har oplyst at der generelt ikke er problemer med at skaffe vikarer, og at det i øjeblikket slet ikke er et problem på grund af en høj ledighed blandt pædagoger. Ansøgere til faste stillinger ønsker ofte at blive tilknyttet vikarkorpset hvis de ikke tilbydes det faste job.

Amtet og bostedet har vedrørende tilkaldelse af vikarer oplyst at dette sker telefonisk. Der er et fast vikarkorps på ca. 15 vikarer pr. afdeling hvoraf fem-syv kan tilkaldes hele døgnet, mens resten primært består af studerende der kan tilkaldes aften, nat, weekend og ferier. Det oplyses at alle vikarer gennemgår tre introduktionsdage hvor de er der ud over normeringen. Vikarer skal, før de tilkaldes til nattevagt, have haft minimum en måneds arbejde på bostedet og haft en introduktionsnat med to faste nattevagter.

Idet jeg bemærker at jeg går ud fra at det oplyste indebærer at de ansatte ikke bruger uforholdsmæssig lang tid – hvor beboerne er uden personale – på at tilkalde en vikar, tager jeg det oplyste til efterretning.

Ad punkt 9. Budgettet

Jeg bad om oplysning om på hvilket grundlag Munkehattens budget udregnes. Jeg anmodede ligeledes om oplysning om hvilken betydning et så løntungt budget har for beregning af personalenormeringer, tilrettelæggelse af vagtplaner og indtag af vikarer.

Amtet og bostedet har oplyst at der på handicapområdet i Fyns Amt er udarbejdet et normeringssystem hvorefter ressourcer til øvrig drift og lønninger er baseret på bruger-

nes støttebehov. Herefter har amtet og bostedet oplyst følgende:

'Vurderingen er foretaget for hver enkelt afdeling, idet der for hvert støtteniveau er fastlagt en personalenorm, alt incl. Normerne er bruttonormer og dækker både pædagogisk personale, ledelse, teknisk-administrativt personale og vikarmidler. Vurderingen af beboerne på Munkehatten svarer til 42,4 fuldtidsstillinger. Herudover er der 1,54 personale i flex- og skånejob.

Budgettet på øvrige driftsmidler er ligeledes baseret på normtal, således at Munkehatten får udmeldt et budget, der er baseret på antallet af beboere, deres støttebehov, antallet af personale samt m².

Munkehattens beboere er immobile, hvorfor driftsbudgettet er beregnet ud fra 25 immobile brugere, 42,4 personale og 2012 m².

Bostedet er af den opfattelse, at balancen mellem løntungt budget og øvrig drift ikke volder problemer i den daglige drift.'

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 10.1. og 10.2. Amtets tilsynsordning

I min endelige rapport af 27. januar 2003 har jeg – som det fremgår af rapportens side 42 – lagt Familieafdelingen i Fyns Amts notat af 1. juli 2002 vedrørende tilsyn med sociale tilbud i Fyns Amt til grund for min behandling af amtets tilsynsforpligtelse. Jeg anførte at jeg forstod at notatet ville få en ny dato efter den endelige godkendelse.

Som nævnt i indledningen har jeg med brev af 19. marts 2003 fra Fyns Amt, Handicapafdelingen, Fagligt kontor modtaget kopi af notat af 26. november 2002 og supplerende notat af 26. februar 2003 vedrørende tilsynet med sociale tilbud.

Notatet af 26. november 2002 svarer både i form og indhold til det (ikke godkendte) notat af 1. juli 2002 som jeg gennemgik i min endelige rapport. Det fremgår af det supplerende notat af 26. februar 2003 at notatet er udarbejdet med henblik på drøftelser i am-

tets Social- og psykiatriudvalg. I notatet er beskrevet eksisterende eksterne tilsyn, samspillet mellem drift og tilsyn og brugerindflydelse. Jeg forstår at Social- og psykiatriudvalget har vedtaget de to notater.

Under inspektionen blev det oplyst at notatet (af 1. juli 2002) var en skabelon for afrapportering fra alle de tre afdelinger på det sociale område i Fyns Amt, Handicapafdelingen, Rehabiliteringsafdelingen og Familieafdelingen, og at de tre afdelinger skulle udarbejde selvstændige (supplerende) retningslinjer for tilsynet inden for hver enkelt afdeling.

Jeg anmodede om at modtage en kopi af handicapafdelingens egne retningslinjer når disse foreligger.

Med brev af 8. december 2003 har jeg som nævnt modtaget handicapafdelingens materiale vedrørende varetagelsen af tilsynsopgaven. Materialet består af to sæt, et sæt der er sendt til forstandergruppen for handicapafdelingens bo- og beskæftigelsestilbud for voksne, og et sæt der består af handicapafdelingens interne arbejdsmateriale. Begge sæt indeholder de to ovenfor omtalte notater af henholdsvis 26. november 2002 og 26. februar 2003 samt yderligere bilag hvoraf de fleste er de samme for de to sæt.

Det fremgår af handicapafdelingens brev af 29. oktober 2003 – med hvilket tilsynsmaterialet er sendt ud til forstandergruppen – at handicapafdelingen har planlagt tilsynsbesøg i tre tilfældigt udvalgte tilbud inden udgangen af 2003. De tre tilsynsbesøg i 2003 betegnes i brevet som pilotprojekter der efterfølgende skal evalueres med henblik på en eventuel tilretning af tilsynskonceptet. I brevet henleder handicapafdelingen forstandergruppen på at det tidligere koncept vedrørende dialograpporter samtidig med udsendelsen af det nye tilsynsmateriale bortfalder, og at den årlige dialograpport erstattes med en årlig 'fagrapport'.

Jeg anførte i min endelige rapport at det ikke er uproblematisk at den samme konsulent som indgår i det daglige samarbejde,

også fører tilsyn med bostedet efter retssikkerhedslovens § 39. Denne vurdering bygger på det forhold at et løbende dagligt samarbejde – som utvivlsomt er nødvendigt og meget nyttigt – næppe kan undgå at kompromittere tilsynsmyndighedens uafhængighed. Jeg anførte samtidig at det af det ovenfor under afsnit 10.1. citerede fremgik at amtet ved udarbejdelsen af notatet af 1. juli 2002 havde været opmærksom på denne problematik, og at det er væsentligt for begge parter under et tilsynsbesøg at der er klare retningslinjer. Herefter anmodede jeg om at få oplyst hvilke tiltag amtet har taget/vil tage til at sikre en passende uafhængighed af bostedet for den eller de personer der udfører tilsynsbesøget.

Følgende fremgår af handicapafdelingens interne notat af 21. oktober 2003 vedrørende Handicapafdelingens varetagelse af tilsynsopgaven og af afdelingens notat af 7. november 2003, 'Information vedrørende Handicapafdelingens varetagelse af tilsynsopgaven', til bo- og beskæftigelsestilbuddene:

'Det er en væsentlig forudsætning i baggrundsmaterialet, at tilsynet kan udføres af en 'uvildig person'.

Det vil derfor være nødvendigt at udpege et antal medarbejdere (tilsynsførende), der er uden for det løbende samarbejde om andre emner med det pågældende sted.'

Som jeg anførte i min endelige rapport og gjorde opmærksom på under inspektionen, er det ikke uproblematisk at den medarbejder som indgår i det daglige samarbejde, også fører tilsyn med bostedet efter retssikkerhedslovens § 39. Denne vurdering bygger som nævnt på det forhold at et løbende samarbejde – som utvivlsomt er nødvendigt og meget nyttigt – næppe kan undgå at kompromittere tilsynsmyndighedens uafhængighed. Det er væsentligt for begge parter – både bostedet og amtet – at der under et tilsynsbesøg er klare retningslinjer og klarhed over hvem der undersøger, og hvem der un-

dersøges. Jeg er naturligvis opmærksom på at Fyns Amt er et mindre amt, og at de ansatte på dette område derfor kender hinanden i større omfang end dette er tilfældet i større forvaltninger.

Med disse bemærkninger går jeg ud fra at Fyns Amt løbende vurderer om og sikrer at den fornødne uafhængighed mellem den eller de medarbejdere der står for den daglige kontakt, og den eller de medarbejdere der varetager tilsynet, til stadighed er til stede, således at medarbejderne ikke reelt kommer til at undersøge sig selv. En medarbejder der løbende har vejledt og bistået bostedet med forhold der indgår i tilsynet, kan kun vanskeligt karakteriseres som uafhængig og kan vanskeligt undgå at blive medansvarlig for forholdene på bostedet – i hvert fald for så vidt angår de forhold som medarbejderen er blevet bedt om råd om. Gennemførelse af tilsynsbesøg på et bosted som medarbejderen kender godt og dagligt har kontakt med, forudsætter efter min opfattelse klarhed over hvilken 'rolle' medarbejderen har hvornår. Denne klarhed er vanskeligt at opnå.

Også henset til at handicapafdelingen inden udgangen af 2003 vil foretage tre tilsynsbesøg efter de nye retningslinjer og herefter vil evaluere tilsynsmaterialet, foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende amtets tilsynsforpligtelse.

11. Opfølgning

Som det fremgår af et enkelt afsnit (pkt. 4.1.) ovenfor, har jeg bedt Bostedet Munkehatten om yderligere oplysning. Jeg beder om at oplysningerne fra Munkehatten sendes gennem Fyns Amt, for at amtet kan få lejlighed til at kommentere det som Munkehatten anfører.

12. Underretning

Denne opfølgingsrapport sendes til Bostedet Munkehatten, Fyns Amt, Center for Ligebehandling af Handicappede, Folketin-

gets Retsudvalg og Munkehattens beboere og pårørenderepræsentanter.”

I brev af 17. februar 2004 skrev inspektionschefen på vegne af ombudsmanden følgende til Fyns Amt:

”Ad punkt 4.1. Funktionsniveau

Jeg anmodede om at få oplyst hvorledes bostedet fører kontrol med at personalet ikke selv benytter medicinen (misbrug) eller sælger denne videre (omsætning), således at personalet sikres mod eventuelle mistanker herom.

Amtet har vedrørende denne anmodning oplyst følgende:

’Bostedet Munkehatten fører ikke nogen egentlig kontrol. Det er kun uddannet personale, der med udleveret og registreret systemnøgle har adgang til medicinskabet. Medicinen doceres af uddannede nattevagter i ugedoseringspakninger. Apoteket leverer medicin ugentligt. Det er meget begrænset, hvad der findes på lager på Munkehatten. Al medicin ordineres og seponeres af Munkehattens lægehus, og medicin modtages og returneres i aflåst kasse fra apoteket. Det er meget begrænset, hvad der forefindes af medicin, der kan have interesse i forhold til misbrug og omsætning.’

Under hensyn til det oplyste om at det er meget begrænset hvad der på Munkehatten findes af omsættelig medicin, tager jeg det oplyste til efterretning. Jeg bemærker dog at jeg går ud fra at Munkehattens ledelse og Fyns Amt til stadighed er opmærksomme på eventuelle uregelmæssigheder for så vidt angår medicinhåndteringen. Jeg går endvidere ud fra at bostedet og/eller amtet vil tage skridt til at sikre en mere formaliseret kontrolordning såfremt medicinforholdene på bostedet ændrer sig, herunder hvis bostedet får beboere med behov for anden eller ændret medicin af en karakter hvor misbrug og omsætning er mere nærliggende.

Jeg betragter hermed inspektionssagen som afsluttet.

Enslydende brev er sendt til Bostedet Munkehatten. Folketingets Retsudvalg og Center for Ligebehandling af Handicappede modtager en kopi af brevet.

Jeg vedlægger nogle af de bilag som jeg har modtaget fra amtet.”

NOTE: FOB 2003, s. 1044.

Beretningens registre

Registre i beretningen

- Hovedregister s. 1191ff** De enkelte sager i beretningen er rubriceret under et eller flere emner der er optaget i en systematisk emnefortegnelse kaldet *Hovedregister*. Hovedregistret er identisk med Ugeskrift for Retsvæsenets klassifikationssystem.
- Hovedregistret indeholder først en *oversigt*, s. 1190, 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. 1211ff** *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.
- Slår man f.eks. op under *Private veje*, finder man referencen *Veje og vand 1.2*. I hovedregisteroversigten, s. 1190, kan man herefter finde den relevante sidehenvisning til *Veje og vand*, i år s. 1210. Heraf fremgår det at der i år har været 1 sag angående dette emne, og at denne sag er optrykt s. 504.

Registre på www.ombudsmanden.dk

- Lovregister** *Lovregistret* er fra i år lagt over på ombudsmandens hjemmeside. Vejledning i brug af registret findes på hjemmesiden.
- Hovedregister** Hovedregistret og hovedregisteroversigten kan også findes på ombudsmandens hjemmeside i samme form som i nærværende beretning, men som et evighedsregister.
- Stikordsregister** Stikordsregistret er et statisk register og kan findes på hjemmesiden i samme form som det er trykt her i beretningen.
- Sagsregister** Sagsregistret er fra i år lagt over på ombudsmandens hjemmeside som et evighedsregister. Vejledning i brug af registret findes på hjemmesiden.

Hovedregisteroversigt

EMNER	SIDE
ALMINDELIGE EMNER	1191
AFGIFTER	1191
AFTALER	1191
ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET	1192
ARVERET	1192
BOLIGRET	1192
EJENDOMSRET	1193
ENTREPRISERET	1193
ERHVERVSRET	1193
ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD	1193
FAMILIERET	1195
FOGEDRET	1195
FORSIKRING	1195
FORVALTNINGSRET	1196
FÆRDELSRET	1199
FÆRØERNE OG GRØNLAND	1199
IMMATERIALRET	1199
INTERNATIONAL RET	1200
KAUTION OG GARANTI	1200
KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET	1200
KØB	1201
LANDBRUG MV.	1201
LEJE AF FAST EJENDOM	1201
LEJE, BRUGSRET OG FORVARING VEDRØRENDE LØSØRE	1202
MARKEDSRET	1202
MILJØRET	1202
PANT OG TILBAGEHOLDSRET	1203
PENGEVÆSEN MV.	1203
PERSONSPØRGSMÅL	1204
PRESSE OG RADIO	1204
RETSPLEJE	1204
SELSKABSRET	1206
SKATTER	1206
SKIFTERET	1207
STATSFORFATNINGSRET	1207
STRAFFERET	1207
SØFART	1208
TINGLYSNING	1209
TRANSPORT OG KOMMUNIKATION	1209
VEJE OG VAND	1210

Hovedregister

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

Almindelige emner

1. Lovfortolkning	
1.1 Analogi og modsætnings- slutning, se også Forvaltningsret 1.2	
1.2 Motiver	488
1.9 Andre spørgsmål	
2. Passivitet (herunder undladt reklamation)	
3. Bevis	
4. Retssædvvane	
9. Andre spørgsmål	357

Afgifter

1. Retsafgifter	
2. Stempelafgifter	
3. Arve- og gaveafgifter	
4. Told	
5. Moms	
6. Forbrugsafgifter	
7. Tinglysning, se Tinglysning 7	
9. Andre afgifter Førstegangsaf- gift, se Boligret 2.4; Realrente- afgift, se Skatter 1.4; Registreringsafgift, se Færdsels- ret 2; Renteafgift, se Skatter 1.6; Tinglysningsafgift, se Tinglys- ning 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 hæ- derlighed	
22.8 Generalklausul	
22.9 Forudsætninger	
3. Særlige aftaleforhold	
3.1 Proforma	
3.2 Omgåelse	
3.3 Konkurrenceklausul, se også Ansættelses- og arbejdsret 2.6	
3.4 Konventionalbod	
4. Fortolkning og udfyldning	
5. Forbrugerftaler. Forbruger- begrebet	
6. Tredjemandsaftaler	
7. Aftaler indgået ved mellem- mand	
7.1 Fuldmagt	
7.2 Kommission	
7.3 Mæglere	
7.4 Agenter, bude og andre mellemmand	
8. Tjenesteydelser, se også Er- hvervsret 2.2	
9. Andre spørgsmål	

Hovedemne underemne	Side
Ansættelses- og arbejdsret	
1. Tjenestemænd	
1.1 Ansættelse og ansættelsesvilkår	192
1.2 Pligter - Afsked	644
1.3 Pension	289
1.9 Andre spørgsmål	102 289
2. Funktionærforhold	
2.1 Funktionærbegrebet	
2.2 Ansættelse og ansættelsesvilkår	
2.3 Sygdom	
2.4 Misligholdelse	
24.1 Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser	699
24.2 Udeblivelse	
24.3 Spiritusnydelse	
24.9 Andet	699
2.5 Lønspørgsmål	
2.6 Konkurrenceklausuler	
2.7 Opsigelse, bortvisning eller bortgang	527
2.9 Andre spørgsmål	102 623 699
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	644
9. Andre spørgsmål	
9.1 Lønmodtagernes Garantifond, se også Konkurs 24.2	
9.2 Retsstilling ved virksomhedsoverdragelse	
9.9 Andre ansættelsesforhold	379 552

Hovedemne underemne	Side
Arveret	
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	345
Boligret	
1. Lejeboliger	
1.1 Almennyttige boligselskaber	
1.2 Private boligselskaber mv.	
1.3 Ungdomsboliger	
1.4 Ældreboliger	
1.9 Andre spørgsmål	379 488
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 Retsforfølgning	
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	

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

- | | |
|-----------|---|
| 33.2 | Arv, ægteskabs- og samlivsop-
hør o.l. |
| 33.3 | Pantsætning |
| 33.4 | Retsforfølgning |
| 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. Di-
ger. Øer |
| 1.9 | Andre spørgsmål, herunder
hævd |
| 2. | Løsøre |
| 2.1 | Beskyttelse over for overdrage-
rens 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 (ekstraarbej-
de) |
| 2.2 | Misligholdelse |
| 2.3 | Betaling, sikkerhed, insolvens |
| 2.4 | Dagbøder |
| 2.5 | Tvister |
| 25.1 | Syn og skøn, se også Retspleje
14.2 |

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

- | | |
|------|---------------------------------|
| 25.2 | Voldgift, se også Retspleje 2.8 |
|------|---------------------------------|

9. Andre spørgsmål

Erhvervsret

(se også Markedsret)

- | | |
|-----------|--|
| 1. | Almindelige emner |
| 1.1 | Registre, se også Personspørgs-
mål 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 | 242 |
| 111.3 | Undladelser | |
| 1.2 | Formodningsansvar (Omvendt
bevisbyrde) | |
| 1.3 | Principalansvar (Husbondan-
svar) | |
| 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 lovhjem-
mel | |

Hovedemne underemne	Side
142.1	Offentligt ansvar
142.2	Privat ansvar
1.5	Produktansvar
2.	Årsagsforbindelse og adækvans
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 afsavnerstatning
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

Hovedemne underemne	Side
3212.5	Regres
32.2	Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser
32.3	Lov om arbejdsskadeforsikring, se også Forvaltningsret 261.1
32.9	Andre spørgsmål, herunder er- statningsposter før EAL.
3.3	Almindelig formueskade
4.	Generelle spørgsmål vedrø- rende erstatningskrav
4.1	Kravets beskyttelse og overfø- relse
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 ansvars- nedsættelse (bortset fra med- virken)
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

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

Familielov

- 1. Ægteskab**
 - 1.1 Ægteskabets indgåelse, herunder forlovelse
 - 1.2 Ægtefællers formueordning. Ægtepagter
 - 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

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

- 3.2 Fremgangsmåde
- 3.3 Genstand
- 3.4 Retsvirkning
- 4. Tvangsauktion**
 - 4.1 Løsøre
 - 4.2 Fast ejendom
 - 42.1 Betingelser
 - 42.2 Afværgelse
 - 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 risikooplysninger
 - 3.2 Fremkaldelse af forsikringsbegivenheden
 - 3.3 Fareforøgelse
 - 3.4 Sikkerhedsforskrifter
 - 3.5 Underforsikring
 - 3.9 Andre spørgsmål
- 4. Præmiebetaling**
- 5. Forsikring af tredjemandsinteresser**
- 6. Selskabets regreskrav**, se Erstatning uden for kontraktforhold 7.6

Hovedemne underemne	Side
7. Andre spørgsmål vedrørende de enkelte forsikringsformer	
7.1 Brandforsikring	
7.2 Vand- og tøjbrudsskade- forsikring	
7.3 Tyveri- og røveriforsikring	
7.4 Ansvarsforsikring. Se også Færdselsret 71.1	
7.5 Sø- og transportforsikring	
7.6 Garantiforsikring	
7.7 Livsforsikring	
7.8 Ulykkes-, syge- og begravelses- forsikring	
7.9 Anden forsikring. Arbejdslø- hedsforsikring, se Forvaltnings- ret 261.5, Arbejdsskade- forsikring, se Forvaltningsret 261.1, Retshjælpsforsikring, se Retspleje 22.3.	
8. Gensidige forsikrings- selskaber	
9. Andre spørgsmål	
Forvaltningsret	
1. Almindelige emner	
1.1 Sagsbehandlingsspørgsmål	
11.1 Sagens rejsning mv.	
111.1 Sagsbegrebet	
111.2 Initiativ til sagens rejsning	357
111.3 Kompetence (herunder delega- tion)	
1113.1 Originær kompetence	130
1113.2 Intern delegation	
1113.3 Ekstern delegation	
111.4 Habilitet mv.	
1114.1 Speciel habilitet	85 149 289
1114.2 Generel habilitet	149 164
1114.3 Værdighedskrav mv.	
11.2 Sagens oplysning, tavshedspligt, offentlighed.	

Hovedemne underemne	Side
112.1 Sagens oplysning	
1121.1 Officialprincippet	233 264 345 385 426 552 590 644
1121.2 Privates oplysningspligt	409
1121.3 Myndigheders oplysningspligt	233
1121.4 Høring	
1121.5 Enkelte sagsoplysningskridt	
112.2 Tavshedspligt	345 699
112.3 Myndighedens videregivelse af oplysninger	
1123.1 Inden for samme myndighed	
1123.2 Til anden myndighed	
112.4 Offentlighed	
1124.1 Dokumentoffentlighed, se også Forvaltningsret 113.4	
11241.1 Undtagne sagstyper	115 125
11241.2 Undtagne dokumenter	125 169
11241.3 Undtagne oplysninger	125 345
1124.2 Projektoffentlighed	
1124.3 Mødeoffentlighed	
1124.9 Andre former for offentlighed	
11.3 Partsmedvirken	
113.1 Partsbegrebet	248 264 345
113.2 Partsrepræsentation	
113.3 Partshøring	
1133.1 Ulovbestemt	130 192 527 623 644

Hovedemne underemne	Side	Hovedemne underemne	Side
1133.2 Lovbestemt	130 192 248 280 398 409 426 504 590 623 644	115.1 Vejledning	169 309 463 504
113.4 Partsaktindsigt, se også forvaltningsret 1124.1		115.2 Sagsbehandlingstid	233 309 1081
1134.1 Undtagne sagstyper		115.3 God forvaltningsskik	130 345 463
1134.2 Undtagne dokumenter	85	115.4 Arkivering	644 686
1134.3 Undtagne oplysninger	644	11.9 Andre sagsbehandlings-spørgsmål	264 280 339 357 504 644
11.4 Sagens afslutning		1.2 Hjemmelsspørgsmål	
114.1 Afgørelsesbegrebet	130 192 248 280 379 527 623 644	12.1 Krav til hjemmelsgrundlaget	248 324 409 429 590
114.2 Den interne beslutnings-procedure		12.2 Fortolkning	102 357 398 429
114.3 Begrundelse	130 216 379 385 398 409 527 552 590 623	12.3 Udfyldning	
114.4 Klagevejledning	379 463	123.1 Inddragelse af kriterier	115 216 242 429
114.5 Bekendtgørelse og under-retning	398 427	123.2 Skønsafvejningen	379
114.6 Formkrav		123.3 Proportionalitetsprincippet	
1146.1 Skriftlighed	130	123.4 Vilkår, procedurefordrejning	590
1146.2 Formulering		12.4 Administrativ praksis	
1146.9 Andre formkrav		1.3 Administrativ prøvelse mv.	
11.5 Særlige sagsbehandlings-spørgsmål		13.1 Rekurs	85 264 379 463
		13.2 Specielt tilsyn, se også Forvalt-ningsret 3.5	264
		13.3 Remonstration og tilbagekal-delse, se også Skatter 6	449

Hovedemne		Side	Hovedemne		Side
underemne			underemne		
1.4	Ombudsmandsprøvelse	552	261.3	Uddannelsesstøtte	
1.5	Domstolsprøvelse		261.4	Individuel boligstøtte	409
2.	Enkelte forvaltningsområder		261.5	Arbejdsløshedsforsikring	
2.1	Offentlig forsyningsvirksomhed		261.6	ATP	
2.2	Personaleadministration, se også Ansættelses- og arbejdsret	130 379 527 552 644 699	261.9	Andre spørgsmål	
2.3	Undervisning og forskning (herunder skoler)		2.7	Kultur	
2.4	Sundhedsvæsen, læger og sygehuse	177 1025	2.9	Andre forvaltningsområder	
2.5	Socialvæsen		29.1	Arbejdsformidling og arbejdsmarkedsuddannelser, se også Forvaltningsret 261.5	85
25.1	Social bistand		29.2	Totalforsvar	
251.1	Ydelser		292.1	Værnepligt og civilt arbejde	
2511.1	Pengeydelser	398	292.2	Det militære forsvar	
2511.2	Hjælpe midler	385	292.3	Civilforsvaret og det civile beredskab	
2511.3	Tjenesteydelser		29.3	Erhvervsstøtte, se også Landbrug mv. 2	
2511.9	Andre ydelser	488	29.4	Udenrigsforhold og udviklingsbistand, se også International ret 1 og 2	
251.2	Institutioner		29.5	Politi	216 239 993 996 1017
2512.1	Visitation		29.6	Udlændinge	
2512.9	Andre spørgsmål		296.1	Opholds- og arbejdstilladelse	
251.3	Retlig regulering		296.2	Udlevering og udvisning	
2513.1	Godkendelser		29.7	Kirken og kirkelige forhold	248
2513.2	Forvaltningsaftaler		29.9	Særlige forvaltningsområder	
2513.3	Tvangsindgreb		3. Kommunale forhold		
2513.9	Andre spørgsmål		3.1	Valg til kommunale organer	
251.4	Opkrævning		3.2	Beslutningsproceduren i kommunale organer	
25.2	Social pension	357 429 449	3.3	De kommunale opgaver	
25.3	Syge- og barselsdagpenge		3.4	Kommunernes økonomi og budgetter, se også Statsforfatningsret 4	
25.9	Andre spørgsmål	429 1044	3.5	Det kommunale tilsyn	
2.6	Andre tilskud til personer, se også Forvaltningsret 2.5		3.9	Andre spørgsmål	1068
261.1	Arbejdsskadeforsikring. Se også Erstatning uden for kontraktforhold 32.3				
261.2	Børnetilskud og familieydelse				

Hovedemne underemne	Side
Færdselsret	
1. Færdselslovens område	
2. Registrering af køretøjer	
3. Strafansvar	
3.1 Færdselsloven	
31.1 Kørsel med motordrevne køretøjer (frakendelse af førerret, se 4.3 og 5, kørsel uden kørekort, se 4.4)	
31.2 Andre straffesager	
3.2 Andre offentlige forskrifter	
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	

Hovedemne underemne	Side
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	
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	

Hovedemne underemne	Side
1.6	Internationale forhold
2.	Fotografiret
3.	Mønsteret
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.
5.2	Retten 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
1.9	Andre spørgsmål
2.	Folkeret. Internationale organisationer
3.	International privatret mv.

Hovedemne underemne	Side
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
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	Foringende dispositioner
27.2	Kreditorbegünstigelser

Hovedemne	Side
-----------	------

- | | |
|-----------|--------------------------------------|
| 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. | Købesummen og dens betaling |
| 2.1 | Kreditkøb |
| 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) |

Hovedemne	Side
-----------	------

- | | |
|---|--|
| 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 |
| 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 | 488 |
| 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 | Tilbudspligt | |
| 2.2 | Overgang på lejerside | |
| 22.1 | Aftalt overgang (Afståelsesret) | |

Hovedemne underemne	Side
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
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.

Hovedemne underemne	Side
1.2	Efterligning
1.3	Forretningskendetegn
1.4	Tilgift
1.5	Lodtrækning, konkurrencer
1.6	Erhvervshemmeligheder
1.9	Andre spørgsmål, herunder "god markedsføringssskik".
2.	Forbrugerbeskyttelse
3.	Monopoler, andre konkurrencebegrænsninger samt prisregulering
9.	Andre spørgsmål
Miljøret Se også Landbrug, Veje og Vand	
1.	Miljøbeskyttelse
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
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
3.	Naboforhold
3.1	Hegn
3.2	Naboretlige grundsætninger
4.	Servitutter
4.1	Private servitutter
4.2	Offentlige servitutter
9.	Andre spørgsmål

Hovedemne underemne	Side
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	
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 forpriorite-ter	
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	

Hovedemne underemne	Side
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.	
1. Børs og børsomsætning	
2. Banker og sparekasser	164
3. Realkreditinstitutter	
4. Veksler, checks og gældsbre-ve	
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	
58.2 Danske Lov	
58.9 Andre regler	
6. Betalings- og kreditkort mv.	
7. Valutalovgivning	
9. Andre spørgsmål	

Hovedemne underemne	Side
Personspørgsmål	
1. Registrering	
2. Navn	264
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	
12.2 Møderet	
12.3 Erstatningsansvar	
12.4 Salær, se også Retspleje 332.3	
12.5 Disciplinærforfølgning og op- hør af retten til at udøve advoka- katvirksomhed	
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	

Hovedemne underemne	Side
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 (værne- ting)	
21.4 International kompetence	
21.5 Sammenlægning og adskillelse af krav	
2.2 Parterne	
22.1 Habilitet	
22.2 Søgsmålskompetence	
22.3 Retshjælp og retshjælps- forsikring	
22.4 Fri proces	
22.5 Rettergangsfuldmagt	
22.6 Nødvendigt procesfællesskab	
22.7 Succession	
22.8 Sagsomkostninger	
22.9 Rettergangsbøder	
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	

Hovedemne underemne	Side
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
27.3	Sager om umyndiggørelse og lavværgemål
27.4	Prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse
27.5	Prøvelse af beslutning om adoption 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

Hovedemne underemne	Side
321.3	Omgørelse
321.4	Betinget offentlig påtale
32.2	Påtaleundladelse
322.1	Påtaleopgivelse
322.2	Påtalefracfald
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
	963
	973
	980
35.4	Besigtigelse
35.5	Beslaglæggelse
35.6	Ransagning
35.7	Indgreb i meddelelseshemmeligheden
35.8	Personundersøgelse
35.9	Andre spørgsmål
3.6	Procesmåden
36.1	Sagsoplysning
36.2	Sagsomkostninger
36.3	Fuldbyrdelse
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

Hovedemne underemne	Side
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 bevil- linger
38.9	Andre spørgsmål
3.9	Erstatning i anledning af straf- feretlig forfølgning

Selskabsret

1.	Aktieselskaber og anparts- selskaber
1.1	Stiftelse
1.2	Kapital. Forholdet til tredje- mand
1.3	Ledelse. Direktørers og bestyrel- sens retsstilling
1.4	Aktionærers og anpartshaveres retsstilling
1.5	Opløsning og fusion
1.9	Andre spørgsmål
2.	Forsikringselskaber
3.	Andelsforetagender, herun- der 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

Hovedemne underemne	Side
4.	Firma
5.	Foreninger. Ejerlejlighedsfor- eninger, se Boligret 2.2; Andels- boligforeninger, 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 sam- eje. Om sameje i faste samlivs- forhold, se Familieret 2
8.	Fonde
9.	Legater. Stiftelser

Skatter

Se også afgifter

1.	Beskatning af fysiske perso- ner
1.1	Subjektiv skattepligt, se også In- ternational ret 6
1.2	Beskatning af ægtefæller, sam- levende uden for ægteskab, børn
1.3	Almindelig og særlig indkomst
13.1	Bruttoindkomst
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 realren- teafgift

Hovedemne underemne	Side
1.5	Virksomhedsskat og virksomhedsomdannelse
1.6	Renteafgift
1.7	Formueskat
1.8	Kommunal skat
1.9	Andre skatter
2.	Dødsbøbeskatning
3.	Beskatning af selskaber, foreninger og fonde
4.	Dobbeltbeskatning , se også International ret 6
5.	Skattekontrol og straffeansvar 339
6.	Genoptagelse og andre forvaltnings spørgsmål 339
7.	Domstolsprøvelse , se også Forvaltningsret 1.5
8.	Omgåelse og proforma
9.	Skatteopkrævning
9.1	Kildeskat
9.2	Inddrivelse
Skifteret	
1.	Offentligt skifte, derunder eksekutorskifte
2.	Privat skifte
3.	Uskiftet bo , se Arveret 3
4.	Fællesboskifte , se Familieret 1.4
5.	Skifte i medfør af skifte-lovens § 82
6.	Prækusivt 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 289

Hovedemne underemne	Side
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 590 699
4.	Bevillingsret , se også forvaltningsret 3.4
9.	Andre spørgsmål
Strafferet	
1.	Almindelige straffebetingelser
1.1	Forsæt
1.2	Uagtsomhed
1.3	Årsagssammenhæng og adækvans
1.4	Forsøg
1.5	Medvirken
1.6	Nødværge og nødret
1.7	Tilregnelighed
17.1	Sindssygdom og sindssygeliggende tilstande
17.2	Åndssvaghed
17.3	Rustilstande
1.8	Forældelse
1.9	Andre spørgsmål
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

Hovedemne underemne	Side	
22.4	Racediskrimination	
2.3	Seksuelforbrydelser	
23.1	Voldtægt o.l. forbrydelser	
23.2	Blufærdighedskrænkelser	
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 formuekrænkelser (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	699
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 særlovgivningen	
29.1	Svangerskabsafbrydelse	
29.2	Dyreværn	

Hovedemne underemne	Side	
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	Strafudmåling	
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	Tidsbestemte foranstaltninger mv.	
36.1	Forvaring	
36.2	Sikkerhedsforanstaltninger	
36.3	Mentalundersøgelse	
3.7	Straffuldbrydelse	242 936 963 973 980
3.9	Andre spørgsmål	

Søfart

Se også Transport og kommunikation

- 1. Personerne (herunder strafansvar),** se også Ansættelses- og Arbejdsret
- 2. Befragting**

Hovedemne underemne	Side
2.1	Befragtning i almindelighed. Konossement. Fragten og be- fragterens 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 bjærg- ning. Bugsering
6.	Skibsregistrering og søpant
7.	Skibes sikkerhed mv.
8.	Farvands-, lods- og havne- væsen
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
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 fastsat
12.3	Habilitet
12.4	Legitimation og fuldmagt

Hovedemne underemne	Side
12.5	Formkrav
12.6	Særligt om bygninger på frem- med grund
12.9	Andre spørgsmål
1.3	Prøvelse af lovlighed og gyldig- hed
13.1	Forhold til tinglyst rådigheds- indskrænkning
13.2	Privatretlige regler
13.3	Offentligretlige regler
1.4	Retsvirkninger
1.5	Forholdet mellem flere rettig- heder
15.1	Panterettigheder indbyrdes, se Pant 2.3
15.2	Servitutter over for panterettig- heder
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 dri- ves fra lejet ejendom
2.6	Ansvar for fejl
3.	Høstpant o.l.
4.	Umyndiggørelse og lav- værgemål
5.	Ægtepagt
6.	Kære
7.	Afgift
9.	Andre spørgsmål
Transport og kommunikation Se også Søfart	
1.	Jernbaner
2.	Post, telegraf og telefon
3.	Luftfart

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

- 4. Godstransport med motor-køretøjer**
- 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 504
 - 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.M.B.A. Selskabsret 3
- Analogi Almindelige emner 1.1
- Andelsboliger Boligret 3
- Andelsboligforeninger Boligret 3
- Andelsforetagender Selskabsret 3
- Anden strafbar
formuekrænkelse
(straffelovens kap. 29) Strafferet 24.9
- “Andet tab” Erstatning uden for
kontraktforhold 31.3
- Andre boligfællesskaber Boligret 4
- Anerkendelsessøgsmål Retspleje 23.2
- Anholdelse Retspleje 35.2
- Anke
– civile sager Retspleje 26.1
– straffesager Retspleje 38.1
- Anketilladelse Retspleje 38.6
- Anklagemyndigheden Retspleje 32.1
- Anpartshaverlån Selskabsret 1.4
- Anpartsselskaber Selskabsret 1
- Ansvarsforsikring Forsikring 7.4
- Ansatte
– EFG-elever Ansættelses- og arbejdsret 4
– funktionærer Ansættelses- og arbejdsret 2
– lærlinge Ansættelses- og arbejdsret 4
– medhjælpere Ansættelses- og arbejdsret 3
– tjenestemænd Ansættelses- og arbejdsret 1
- Ansvar Se Aftaler, Erstatning uden
for kontraktforhold, Køb og
Strafferet
- Ansvar Se Erstatningsansvar og
Straffeansvar
- Ansvarsforsikring Forsikring 5
- Appel
– civile retssager Retspleje 2.6
– fogedsager Fogedret 7
– straffesager Retspleje 3.8
– tinglysningkendelser... Tinglysning 6
- APS Selskabsret 1
- Arbejderbeskyttelse Ansættelses- og arbejdsret 8
- Arbejdsformidling Forvaltningsret 29.1
- Arbejdsgiveransvar Erstatning uden for
kontraktforhold 1.3
- Arbejdsløshedsforsikring Forvaltningsret 261.5
- Arbejdsmarkeds-
uddannelser Forvaltningsret 29.1
- Arbejds miljø Ansættelses- og
arbejdsret 8
- Arbejdsskadeforsikring
– administration Forvaltningsret 261.1
– tabsposter Erstatning uden for kon-
traktforhold 3212.1, 32.3
- Arbejdsstandsning Ansættelses- og
arbejdsret 7.2
- Arbejdsstridigheder Ansættelses- og
arbejdsret 7.2
- Arbejdstilladelse Forvaltningsret 296.1
- Arbejdstilsyn Ansættelses- og arbejdsret 8
- Arkitekter Erhvervsret 2.2
- Arkiver Forvaltningsret 115.4 og 2.7
- Arrest Fogedret 3
- Arv efter loven Arveret 1
- Arveafgifter Afgifter 3
- Arveafkald Arveret 4
- Arveforskud Arveret 4
- Arvepagt Arveret 4
- Asyl Forvaltningsret 296.1
- ATP (Arbejds markedets
Tillægspension) Forvaltningsret 261.6
- B**
- Banker Pengevæsen mv. 2
- Barseldagpenge Forvaltningsret 25.3
- Beboerrepræsentation Leje af fast ejendom 6
- Bedrageri Strafferet 24.5
- Befragtning Søfart 2
- Begrundelsespligt Forvaltningsret 114.3
- Bekendtgørelse af
forvaltningsafgørelser Forvaltningsret 114.5
- Bemyndigelse
– aftaleretlig Aftaler 7
– forvaltningsretlig Forvaltningsret 12.1
- Beredskab (civilt) Forvaltningsret 292.3
- Berigelseskrav Almindelige emner 9
- Besigtigelse Retspleje 35.4
- Beslaglæggelse Retspleje 35.5
- Beslutningsprocedure
– Folketinget Statsforfatningsret 2.1
– kommuners Forvaltningsret 3.2
– myndighedens
interne Forvaltningsret 114.2
- Bestikkelse Strafferet 25.5
- Besættelsestidens ofre Forvaltningsret 261.9

<i>Betaling</i>	Entrepriseret 2.3 Køb 2 Pengevæsen mv. 5.3	<i>Borgerlige krav i straffesager</i>	Retspleje 3.4
<i>Betalingskort</i>	Pengevæsen mv. 6	<i>Borteblevne</i>	Arveret 7
<i>Betalingsstandsning</i>	Konkurs- og anden insolvensret 1	<i>Bortvisning af funktionær</i>	Ansættelses- og arbejdsret 2.7
<i>Betingede retsfølger</i>	Strafferet 3.2	<i>Brevhemmelighed</i>	
<i>Betingede rettigheder</i>	Tinglysning 11.1	– almindelig beskyttelse	Strafferet 22.2
<i>Betinget dom</i>	Strafferet 32.1	– sigtedes	Strafferet 22.2
<i>Betinget Ejendomsret</i>	Ejendomsret 2.2	<i>Brandforsikring</i>	Forsikring 7.1
<i>Betinget offentlig påtale</i>	Retspleje 321.4	<i>Brandstiftelse</i>	Strafferet 2.7
<i>Bevillingsret</i>		<i>Broer</i>	
– kommuner	Forvaltningsret 3.4	– jernbanebroer	Transport og kommunikation 1
– statsmyndigheder	Statsforfatningsret 4	– vejbroer	Veje og vand 1
<i>Bevis</i>		<i>Brugsforeninger mv.</i>	Selskabsret 3
– generelt	Almindelige emner 3 samt de enkelte retsforhold	<i>Brugsmodelrettigheder</i>	Immaterielret 6.3
– i retssager	Retspleje 1.4	<i>Brugsrettigheder</i>	Tinglysning 11.4
<i>Bevisumiddelbarhed</i>	Retspleje 148.1	<i>Brugstyveri</i>	Strafferet 24.2
<i>Bevisvurdering</i>	Retspleje 14.7	<i>Brugthandel</i>	Erhvervsret 2.5
<i>Biblioteker</i>	Forvaltningsret 2.7	<i>Bruttoindkomst</i>	Skatter 13.1
<i>Biintervention</i>	Retspleje 21.5	<i>Bude</i>	Aftaler 7.4
<i>Bigami</i>	Strafferet 25.4	<i>Budgetter</i>	
<i>Bindende forhåndsbesked</i> ..	Skatter 6	– kommunale	Forvaltningsret 3.4
<i>Biografteatre</i>	Erhvervsret 2.1	– statslige	Statsforfatningsret 4
<i>Bisidder</i>		<i>Bugsering</i>	Søfart 5
– forvaltningssager	Forvaltningsret 113.2	<i>Bunden opsparing</i>	Skatter 1.9
– tjenestemandssager	Ansættelses- og arbejdsret 1.2	<i>Buskørsel</i>	Transport og kommunikation 4
<i>Bjærgning</i>	Søfart 5	<i>Butikstid</i>	Erhvervsret 1.4
<i>Blodskam</i>	Strafferet 23.3	<i>By- og landzoner</i>	Miljøret 1.1
<i>Blufærdighedskrænkelser</i>	Strafferet 23.2	<i>Byfornyelse</i>	Boligret 5
<i>Bod</i>		<i>Byggebetingelser</i>	Miljøret 2.1
– arbejdsretlig bod	Ansættelses- og arbejdsret 9.2	<i>Byggeret</i>	Miljøret 2
– entreprenørdagbod	Entrepriseret 2.4	<i>Bygninger på fremmed grund</i>	Tinglysning 12.6
<i>Bogføring</i>	Erhvervsret 1.2	<i>Bygningsfredning</i>	Miljøret 12.2
<i>Boligfællesskaber</i>	Boligret 4	<i>Byplaner</i>	Miljøret 1.1
<i>Boligretter</i>	Leje af fast ejendom 7.1	<i>Bytte</i>	Køb 9
<i>Boligretssager</i>	Leje af fast ejendom 7.1	<i>Børnefamilieydelse</i>	Forvaltningsret 261.2
<i>Boligsager</i>	Leje af fast ejendom 7	<i>Børnetilskud</i>	Forvaltningsret 261.2
<i>Boligselskaber</i>		<i>Båndlæggelse</i>	Arveret 5
– almennyttige	Boligret 1.1	<i>Bøder</i>	Strafferet 3.3
– private	Boligret 1.2	<i>Bødevedtagelser</i>	Retspleje 374.2
<i>Boligstøtte</i>	Forvaltningsret 261.4		

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 lejeforhold 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 112.4
- 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

Dødsbobeskatning 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

- 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
- Ejendomsægler* 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
 Kaution 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
- Erhvervsvenetab* 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
 forfølgning Retspleje 3.9
 – sælgers Køb 52.3, 53.3
- Erstatningsberegning*
 – ekspropriation Statsforfatningsret 31.3
 – køb af fast ejendom Køb 523.2
 – løsøre køb 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
 efter ældre erstatningslovgivning Erstatning uden for kontraktforhold 32.9
 – personskade Erstatning uden for kontraktforhold 3.2
 – tingskade 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

Stikordsregister

- Familieydelse*..... Forvaltningsret 261.2
- Fareforøgelse* Forsikring 3.3
- Farvandsvæsen*..... Søfart 8.1
- Fast ejendom*
- *ejendomsret til* Ejendomsret 1
 - *tvangsauktion over* Fogedret 4.2
 - *beskatning af*..... Skatter 1312.1
 - *tinglysning af rettigheder over*..... Tinglysning 1
- Ferie*..... Ansættelses- og arbejdsret 5
- Filmforevisning* Erhvervsret 2.1
- Filmstøtte* Forvaltningsret 2.7
- Finansloven* Statsforfatningsret 4
- Firma*..... Selskabsret 4
- Fiskeri*..... Landbrug mv. 7
- Fjernsyn* Presse og radio 2
- Flere erstatningsansvarlige* . Erstatning uden for kontraktforhold 6
- Flere kautionister*..... Kaution og garanti 1.5
- Flugtbillist*..... Færdselsret 311.3
- Flytteopgør*..... Leje af fast ejendom 5.3
- Fodgængerfelt*..... Færdselsret 432.3
- Fogedforbud* Fogedret 5
- Immaterialret 1.4
- Folkepension*..... Forvaltningsret 25.2
- Folkeret* International ret 2
- Folketinget*..... Statsforfatningsret 2.1
- Folketingets Ombudsmand*
- *prøvelse*..... Forvaltningsret 1.4
 - *udpegning* Statsforfatningsret 2.1
- Fonde*..... Selskabsret 8
- Fondsbeskatning*..... Skatter 3
- Forbrugeraftaler* Aftaler 5
- Forbrugerbeskyttelse*..... Markedsret 2
- Forbrugerklagenævn*
- *kompetence* Aftaler 5
 - *sagsbehandling*..... Forvaltningsret 114.2
- Forbruger køb*
- *forbrugerbegrebet*..... Aftaler 5
 - *retsstilling i øvrigt* Se Køb
- Forbrugsafgifter*..... Afgifter 6
- Forbrydelser mod frihed, fred og ære*..... Strafferet 2.2
- Forbrydelser mod liv og legeme* Strafferet 2.1
- Forbrydelser mod personer i offentlig tjeneste*..... Strafferet 25.1
- Forbrydelser vedr. offentlige myndigheder mv*..... Strafferet 2.5
- Fordringshaver* Se Kreditor
- Fordringshavermora* Køb 8
- Foreløbig lysning af påstået ret*..... Tinglysning 11.6
- Foreninger*..... Selskabsret 5
- Foreningsbeskatning* Skatter 3
- Foreningsvedtægt*..... Selskabsret 5.1
- Forfølgelse*..... Strafferet 22.2
- Forhold til tinglyst rådighedsindskrænkning*.... Tinglysning 13.1
- Forholdet mellem de solidarisk ansvarlige indbyrdes*..... Erstatning uden for kontraktforhold 6.2
- Forholdet mellem flere panthavere* Pant og tilbageholdsret 2.3
- Forholdet mellem flere rettigheder* Tinglysning 1.5
- Forholdet mellem pant-haver og pantsætter*..... Pant og tilbageholdsret 2.1
- Forholdet mellem påtale og dom*..... Retspleje 32.3
- Forholdet over for skadelidte* Erstatning uden for kontraktforhold 6.1
- Forholdet til tredjemand*.... Selskabsret 3.3
- Forholdsmæssigt afslag*
- *løsrekøb* Køb 53.4
 - *køb af fast ejendom*.... Køb 52.4
- Forkyndelse* Retspleje 1.5
- Forlig*..... Retspleje 24.3
- Forlis* Søfart 5
- Forlystelser*..... Erhvervsret 2.1
- Formkrav*
- *aftaleretlige* Aftaler 2.1
 - *forvaltningsretlige*..... Forvaltningsret 114.6
 - *tinglysningsprocedure* . Tinglysning 12.5
 - *underpant* Tinglysning 2.3
- Formodningsansvar*..... Erstatning uden for kontraktforhold 1.2
- Formueforbrydelser mv*..... Strafferet 2.4
- Formueskat*..... Skatter 1.7
- Fornuftsmangel*..... Aftaler 222.2
- Forpagtning*..... Landbrug mv. 9

- 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 røveri-forsikring* Forsikring 7.3
 - *ulykkesforsikring* Forsikring 7.8
 - *vand og tøbruds-skadeforsikring* 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*
lshindringer Søfart 2.4
- Forsinket betaling* Køb 2.2
- Forskning* Forvaltningsret 2.3
- Forsyningselskaber, 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
- Forældelse**
- *formueretlig* Pengevæsen mv. 5.8
 - *strafferetlig* Strafferet 1.8
- Forældremyndighed**
- *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

Stikordsregister

<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>Førstegangsafgift</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

Gentagelsesvirkning

– <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 forvaltningssskik</i> ".....	Forvaltningsret 115.3
" <i>God markedsføringssskik</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>	Konkurs- og anden insolvensret 5
<i>Gældssanering</i>	Konkurs- og anden insolvensret 4
<i>Gældssaneringens indhold</i>	Konkurs- og anden insolvensret 4.2
<i>Gældssaneringens virkninger</i>	Konkurs- og anden insolvensret 4.4
<i>Gældssaneringsprocessen</i> ...	Konkurs- og anden insolvensret 4.3

H

Habilitet

– <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

<i>Havnevæsen</i>	Søfart 8.3	<i>Indgreb i meddelelshemmeligheden</i>	Retspleje 35.7
<i>Hegn</i>	Miljøret 3.1	<i>Indgåelse</i>	Aftaler 1
<i>Helbredelsesudgifter mv. (jf. EAL § 1)</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.1	<i>Indhold</i>	Fogedret 5.3
<i>Hensynsløs kørsel</i>	Færdselsret 432.5	<i>Indhold endelig fastsat</i>	Tinglysning 12.2
<i>Hittegods, ulovlig omgang med</i>	Strafferet 24.3	<i>Indhold og fortolkning</i>	Arveret 2.2
<i>Hjemmehjælp</i>	Forvaltningsret 2511.3	<i>Individuel boligstøtte</i>	Forvaltningsret 261.4
<i>Hjemmesygepleje</i>	Forvaltningsret 2.4	<i>Indretning og udstyr</i>	Færdselsret 432.1
<i>Hjemmelsgrundlag</i>	Forvaltningsret 12.1	<i>Indrettelse</i>	Pant og tilbageholdsret 221.1
<i>Hjemmelspørgsmål</i>	Forvaltningsret 1.2	<i>Indrettelse</i>	Pant og tilbageholdsret 222.1
<i>Hjemmets risiko</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.5	<i>Inhabilitet</i>	
<i>Hjemvisning</i>		– <i>dommeres</i>	Retspleje 22.1
– <i>Civile sager</i>	Retspleje, 261.9	– <i>forvaltningspersoners generelle</i>	Forvaltningsret 1114.2
– <i>Straffesager</i>	Retspleje 38.9	– <i>forvaltningspersoners specielle</i>	Forvaltningsret 1114.1
<i>Hjælpe midler til handicappede</i>	Forvaltningsret 2511.2	– <i>pantsætters</i>	Tinglysning 12.3
<i>Hoteller</i>	Erhvervsret 2.6	– <i>personretlig</i>	Aftaler 22.2
<i>Hundelov</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 141.2	– <i>testators</i>	Arveret 2.1
<i>Husbondansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 1.3	<i>Injurier</i>	Strafferet 2.2
<i>Husfredskrænkelser</i>	Strafferet 22.2	<i>Inkompetence</i>	
<i>Huslejenævns sager</i>	Leje af fast ejendom 7.2	– <i>anklagemyndigheden</i> .	Retspleje 32.1
<i>Husordensbrud</i>	Leje af fast ejendom 52.2	– <i>domstoles</i>	Retspleje 2.1, 3.1
<i>Hyre vognskørsel</i>	Transport og kommunikation 6	– <i>forvaltningsmyndigheders</i>	Forvaltningsret 111.3
<i>Hærværk</i>	Strafferet 24.2	<i>Inkorporering af EF-retsakter</i>	International ret 1.2
<i>Håndpant</i>	Pant og tilbageholdsret 3	<i>Interessentskab</i>	Selskabsret 7
<i>Hæleri</i>	Strafferet 24.7	<i>Intern beslutningsprocedure</i>	Forvaltningsret 114.2
<i>Hævd</i>	Ejendomsret 1.9	<i>International kompetence</i>	
<i>Højesterets sager</i>	Retspleje 381.5	– <i>civile sager</i>	Retspleje 21.4
<i>Høring</i>		– <i>straffesager</i>	Retspleje 31.3
– <i>partshøring</i>	Forvaltningsret 113.3	<i>International ophavsret</i>	Immaterielret 1.6
– <i>sagsoplysning</i>	Forvaltningsret 1121.4	<i>International privatret</i>	International ret 3
<i>Høstpant</i>	Tinglysning 3	<i>International skatteret</i>	International ret 6
	Pant og tilbageholdsret 8	<i>International strafferet</i>	International ret 5
		<i>International varemærkeret</i>	Immaterielret 5.5
I		<i>Internationale organisationer</i>	International ret 2
<i>Idræt</i>	Forvaltningsret 2.7	<i>Intervention</i>	Retspleje 21.5
<i>Inddrivelse</i>	Skatter 9.2	<i>Invalidepension</i>	Forvaltningsret 25.2
<i>Inddæmning</i>	Ejendomsret 1.2	<i>Invalidebiler</i>	Forvaltningsret 2511.2
<i>Indfrielse og overtagelse</i>	Pengevæsen mv. 5.2	<i>Investeringsfonds</i>	Skatter 132.9
<i>Indfødsret</i>	Statsforfatningsret 1	<i>Investeringsforeninger</i>	Selskabsret 5.3

Stikordsregister

- I.P.*..... International ret 3
Isoleret bevisoptagelse..... Retspleje 148.2
- J**
- Jagt*..... Landbrug mv. 7
Jernbaneerstatningslov..... Erstatning uden for kontraktforhold 141.3
Jernbaner..... Transport og kommunikation 1
Jordemødre..... Forvaltningsret 2.4
Journalisering..... Forvaltningsret 115.4
- K**
- Kapital. Forholdet til tredjemand*..... Selskabsret 1.2
Kapitalindkomst..... Skatter 131.2
Kaskoforsikring af motorkøretøjer..... Forsikring 7.9
Katalogregel..... Immaterialret 1.5
Kausalitet..... Årsagssammenhæng
Kaution..... Kaution og garanti 1
Kautionistens konkurs..... Kaution og garanti 16.2
Kautionsforpligtelsens selvstændige ophør..... Kaution og garanti 1.4
Kildeskat..... Skatter 9.1
Kirkeforhold..... Forvaltningsret 2.8
Klage, administrativ..... Forvaltningsret 13.1
Klagevejledning..... Forvaltningsret 114.4
Kloakker..... Veje og vand 2.2
Knallert..... Færdselsret 8.2
Kollegiale organers beslutningsprocedure..... Forvaltningsret 114.2
Kollektiv arbejdsret..... Ansættelses- og arbejdsret 7
Kollektiv persontransport
– *buskørsel*..... Transport og kommunikation 6
– *fly*..... Transport og kommunikation 3
– *hyrevogne*..... Transport og kommunikation 6
– *jernbaner*..... Transport og kommunikation 1
Kollektive aftaler..... Ansættelses- og arbejdsret 7.1
Kollision..... Søfart 4
Kommanditselskaber..... Selskabsret 6
Kommission..... Aftaler 7.2
Kommunal skat..... Skatter 1.8
Kommunalbestyrelser..... Forvaltningsret 3.2
Kommunale organer
– *beslutningsprocedure*.. Forvaltningsret 3.2
– *valg til*..... Forvaltningsret 3.1
Kommunale værker..... Forvaltningsret 3.3
Kommunalfuldmagt..... Forvaltningsret 3.3
Kommunaltilsyn..... Forvaltningsret 3.5
Kommuneplan..... Miljøret 1.1
Kommunikation
– *massemedier*..... Presse og radio
– *postvæsen*..... Transport og kommunikation 2
– *televæsen*..... Transport og kommunikation 2
Kompetence (Forvaltningsretlig)
– *ekstern delegation*..... Forvaltningsret 1113.2
– *intern delegation*..... Forvaltningsret 1113.3
– *originær*..... Forvaltningsret 1113.1
Konfiskation..... Færdselsret 8
Konfiskation..... Strafferet 3.4
Konkurrence..... Se Markedsret og Erhvervsret
Konkurrencebegrænsninger..... Markedsret 3
Konkurrenceklausul..... Aftaler 3.3
Ansættelses- og arbejdsret 2.6
Konkurrencer..... Markedsret 1.5
Konkurs..... Konkurs- og anden insolvensret 2
Konkursbetingelser..... Konkurs- og anden insolvensret 2.1
Konkursforbrydelser..... Strafferet 24.6
Konkursmasse..... Konkurs- og anden insolvensret 2.3
Konkursmassekrav..... Konkurs- og anden insolvensret 24.1
Konkursvirkninger..... Konkurs- og anden insolvensret 2.2
Konnossement..... Søfart 2.1
Konsignation..... Ejendomsret 2.3
Konsumtion
– *ophavsretlig*..... Immaterialret 1.2
Kontraheringspligt..... Aftaler 1.5
Kontrakt..... Aftaler

- 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 bestyrelses 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
- Liberale erhverv* Erhvervsret 2.2

- Licensaftaler*
 – ophavsretlige Immaterialret 1.3
 – patentretilige Immaterialret 4.2
 – varemærkeretlige Immaterialret 5.2
- Licitation* Entrepriseret 1
- Ligestilling* Personspørgsmål 3
- Liggetid* Søfart 2.3
- Livsforsikring* Forsikring 7.7
- Lokalplan* Miljøret 1.1
- Losning* Søfart 2.2
- Lodsvæsen* Søfart 8
- Lodtrækning* Erhvervsret 2.4
 Markedsret 1.5
- Lotteri* Erhvervsret 2.4
 Markedsret 1.5
- "Lov og ærbarhed" Aftaler 22.7
- Love*
 – forhold til grundloven Statsforfatningsret 21.2
 – fortolkning Almindelige emner 1
 – ikrafttræden Statsforfatningsret 21.3
 – motiver Almindelige emner 1.2
 – vedtagelse Statsforfatningsret 2.1
- Lovpligtig ansvarsforsikring*
 – hunde Erstatning uden for kontraktforhold 141.2
 – motorkøretøjer Færdselsret 71.1
- Luftfartsansvar* Erstatning uden for kontraktforhold 141.4
- Luftfart* Transport og kommunikation 3
- Lufttransport* Transport og kommunikation 3
- Lukketider* Erhvervsret 1.4
- Lysningssted* Tinglysning 2.1
- Lægdommere* Retspleje 11.3
- Læger* Forvaltningsret 2.4
- Læringleforhold* Ansættelses- og arbejdsret 4
- Lønmodtagernes Garantifond* Ansættelses- og arbejdsret 9
- Lønindeholdelse* Fogedret 2
- Lønsørgsmål* Ansættelses- og arbejdsret 2.5
- Løsøre*
 – ejendomsret Ejendomsret 2
 – køb Køb 7.2
 – tvangsfuldbyrdelse Fogedret 4.1
 – salg Køb 7.2
- Lån til brug* Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre 2
- M**
- Mageskifte* Køb 9
- Magtfordrejning* Forvaltningsret 123.1 og 123.2
- Mandatsvig* Strafferet 24.5
- Manddrab* Strafferet 211.1
- Mangler*
 – lejemål Leje af fast ejendom 51.1
 – fast ejendom Køb 5.2
 – forretninger o.l. Køb 5.4
 – løsøre Køb 5.3
- Mark- og skelforhold* Miljøret 3.2
- Mark og vejfred* Landbrug mv. 3
- Markedsføring* Markedsret 1
- Matrikelspørgsmål* Ejendomsret 1.1
- Medhjælper* Ansættelses- og arbejdsret 3
- Medlemmers retsstilling* Selskabsret 3.2
- Medlemmers retsstilling* Selskabsret 5.2
- Medlidenhedsdrab* Strafferet 211.2
- Medvirken*
 – erstatningsansvar Erstatning uden for kontraktforhold 5
 – færdselsansvar Færdselsret 611.3
 – strafansvar Strafferet 1.5
- Mellemafgrørelse* Retspleje 21.5
- Mellemmænd* Aftaler 7
- Mentalundersøgelse* Strafferet 36.3
- Merværdiafgift* Afgifter 5
- Midlertidig inddragelse* Færdselsret 42.2
- Miljøbeskyttelse* Miljøret 1
- Militærvæsen* Forvaltningsret 292.2
- Militære tjenesteplichter* Strafferet 29.9
- Ministerråd* International ret 14.1
- Misligholdelse*
 – 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

- Modregning*
 – generelt..... Pengevæsen mv. 5.4
 – i konkurs..... Konkurs- og anden insolvensret 2.5
- Modsætnings slutning*..... 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
- Mægglere*..... Aftaler 7.3
- Møderet*..... Retspleje 12.2
- Møbellån*..... Ejendomsret 2.1
- Mødeoffentlighed*..... Forvaltningsret 1124.3
- Mønsteret*..... 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*
 – førsteinstans civile sager..... Retspleje 25.3
 – civile ankesager..... Retspleje 261.3
 – straffesag under anke. Retspleje 381.4
- Nye beviser*
 – førsteinstans civile sager..... Retspleje 25.3
 – civile ankesager..... Retspleje 261.3
 – straffesag under anke. Retspleje 381.4
- Nye påstande*
 – førsteinstans civile sager..... Retspleje 25.3
 – civile ankesager..... Retspleje 261.3
 – straffesag under anke. Retspleje 381.4
- Nævningsager*..... 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

- Offentlighed**
 – almenhedens Forvaltningsret 112.4
 – parter Forvaltningsret 113.4
- Offentlige myndigheds erstatningsansvar** Erstatning uden for kontraktforhold 111.2, 1.3 og 142.1
- Offentligretlige regler** Tinglysning 13.3
- Offentligt ansatte**
 – personale-administration Forvaltningsret 2.2
 – tjenestemænd Ansættelses- og arbejdsret 1
- Offentligt skifte** Skifteret 1
- Officialprincip** Forvaltningsret 1121.1
- Ofre for forbrydelser** Erstatning uden for kontraktforhold 32.2
- Ombudsmandsprøvelse** Forvaltningsret 1.4
- Omfang og ydelsestid** Kaution og garanti 1.2
- Omgåelse**
 – generelt Aftaler 3.2
 – skatteretlig Skatter 8
- Omgørelse** Retspleje 321.3
- Omstødelse o.l. forhold**
 – inden for konkurs Konkurs- og anden insolvensret 2.7
 – ægtefællegaver Familieret 1.2
- Opdeling** Boligret 2.1
- Opfindelser** Immaterialret 4.1
- Opførelse og indretning** Miljøret 21.1
- Opgørelse af skaden** Forsikring 2
- Ophavsret** Immaterialret 1
- Ophavsretslovens saglige afgrænsning** Immaterialret 1.1
- Opholdstilladelse** Forvaltningsret 27.1
- Ophævelse**
 – dom i civil sag Retspleje 261.9
 – dom i straffesag Retspleje 38.9
 – fragtaftale Søfart 2.8
 – køb af fast ejendom Køb 52.2
 – køb af løsøre Køb 53.2
- Ophør af forprioriteter** Pant og tilbageholdsret 23.1
- Oplysning** Se Sagsoplysning
- Oplysningspligt**
 – myndigheders Forvaltningsret 1121.3
 – privates Forvaltningsret 1121.2
 – procesparter Retspleje
- Opløsning og fusion** Selskabsret 1.5
- Oprejsningsbevilling** Retspleje 26.4
- Oprettelse** Arveret 2.1
- Opsigelse**
 – funktionær Ansættelses- og arbejdsret 2.7
 – lejemål Leje af fast ejendom 1.5
 – pantebrev Pant og tilbageholdsret 21.2
- Overdragelse** Pant og tilbageholdsret 1.5
- Overdragelse af ejendommen** Leje af fast ejendom 21.2
- Overenskomster (se også Aftaler)**
 – folkeretlige International ret 2
 – kollektive Ansættelses- og arbejdsret 7.1
- Overgang i henhold til loven, bytteret, død, ægteskabs- og samlivsophør etc.** Leje af fast ejendom 22.2
- Overgang på lejerside** Leje af fast ejendom 2.2
- Overgang på udlejerside** Leje af fast ejendom 2.1
- Overliggetid** Søfart 2.3

P

- Pant i fast ejendom** Pant og tilbageholdsret 2
- Pant i fondsaktiver** Pant og tilbageholdsret 7
- Pant i fordringer** Pant og tilbageholdsret 4
- Pant i skibe og luftfartøjer** Pant og tilbageholdsret 6
- Pant i tilbehør og frugter** Pant og tilbageholdsret 2.2
- Pantebreve og andre fordringer** Skatter 1312.3
- Pantebrevsydelse** Pant og tilbageholdsret 21.1
- Panteforholdets forløb** Pant og tilbageholdsret 3.2
- Panteforholdets forløb** Pant og tilbageholdsret 4.2
- Panteforholdets forløb** Pant og tilbageholdsret 5.2
- Pantekrav** Pant og tilbageholdsret 1.4
- Panteret** Pant og tilbageholdsret 1.1
- Panterets stiftelse** Pant og tilbageholdsret 1.2
- Pantet** Pant og tilbageholdsret 1.3
- Pantets genstand** Tinglysning 2.2
- Panthaverens fyldestgørelse** Pant og tilbageholdsret 2.4
- Pantsætning** Boligret 23.3
- Pantsætning** Boligret 33.3
- Parterne** Retspleje 2.2
- Partsaktindsigt** Forvaltningsret 113.4

<i>Partsbegreb</i>		<i>Politi</i>	Forvaltningsret 2.6
– forvaltningsretligt	Forvaltningsret 113	<i>Politirapporter</i>	Retspleje 148.3
– processuelle	Retspleje 22.1	<i>Politisager</i>	
<i>Partshøring</i>	Forvaltningsret 113.3	– <i>advarsler</i>	Retspleje 374.2
<i>Partsrepræsentation</i>	Forvaltningsret 113.2	– <i>kompetenceområde</i> ...	Retspleje 31.1
<i>Passivitet (herunder undladt reklamation)</i>	Almindelige emner 2	– <i>påtalen</i>	Retspleje 321.2
<i>Patentret</i>	Immaterialret 4	– <i>bødevedtagelser</i>	Retspleje 374.2
<i>Pater est-reglen</i>	Familieret 3.1	<i>Politivedtægts-overtrædelser</i>	Strafferet 29.3
<i>Pengeydelse fra det offentlige</i>		<i>Positiv retskraft</i>	Retspleje 266.1
– <i>social bistand</i>	Forvaltningsret 2511.1	<i>Post og telegraf</i>	Transport og kommunikation 2
– <i>social pension</i>	Forvaltningsret 25.2	<i>Praksis (administrativ)</i>	Forvaltningsret 12.4
– <i>sygedagpenge</i>	Forvaltningsret 25.3	<i>Pressen</i>	Presse og radio 1
– <i>barselsdagpenge</i>	Forvaltningsret 25.3	<i>Principalansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 1.3
– <i>andre tilskud til personer</i>	Forvaltningsret	<i>Prisforanstaltninger</i>	Markedsret 3
<i>Pension</i>		<i>Prismærkning</i>	Markedsret 2
– <i>offentlig personale-administration af</i>	Forvaltningsret 2.2	<i>Prisregulering</i>	Markedsret 3
– <i>beskatning</i>	Skatter 1.4	<i>Privat ansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 142.2
– <i>generelt</i>	Ansættelses- og arbejdsret 6	<i>Privat påtale</i>	Retspleje 32.4
– <i>social pension</i>	Forvaltningsret 25.2	<i>Privat skifte</i>	Skifteret 2
– <i>tjenestemænd</i>	Ansættelses- og arbejdsret 1.3	<i>Private boligselskaber</i>	Boligret 1.2
<i>Pensionskasser</i>	Selskabsret 5.4	<i>Private forsikringer</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3212.2
<i>Personaleadministration</i>	Forvaltningsret 2.2	<i>Private servitutter</i>	Miljøret 4.1
<i>Personlig hæftelse</i>		<i>Private veje</i>	Veje og vand 1.2
– <i>aktieselskabers</i>	Selskabsret 1.2	<i>Privates ansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 111.1
– <i>aktionærens</i>	Selskabsret 1.4	<i>Privatlivets fred</i>	Strafferet 22.2
– <i>aktieselskabsdirektørers</i>	Selskabsret 1.3	<i>Privatretlige regler</i>	Tinglysning 13.2
<i>Personlig indkomst</i>	Skatter 131.1	<i>Privilegerede krav</i>	Konkurs- og anden insolvensret 24.2
<i>Personlig retsbeskyttelse</i>	Personspørgsmål 4	<i>Pro forma</i>	Aftaler 3.1
<i>Personregistre</i>	Personspørgsmål 1	<i>Promillekørsel</i>	Færdselsret 5
<i>Personskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 22.2	<i>Procedurefordrejning</i>	Forvaltningsret 123.4
<i>Personskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3.2	<i>Procesbevillinger</i>	
<i>Personskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 41.2	– <i>andre straffeprocessuellebevillinger</i>	Retspleje 38.6
<i>Personskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 43.2	– <i>fri proces</i>	Retspleje 22.4
<i>Personundersøgelse</i>	Retspleje 35.8	– <i>oprejsningsbevilling</i> ...	Retspleje 26.4
<i>Planlovgivning</i>	Miljøret 1.1	– <i>tredeinstansbevilling</i> ..	Retspleje 26.5 og 38.5
<i>Plantenyheder</i>	Immaterialret 6.1	<i>Proceskravet</i>	Retspleje 2.3
<i>Planter</i>	Landbrug mv. 6	<i>Procesmåden</i>	Retspleje 1.3
<i>Pligter – Afsked</i>	Ansættelses- og arbejdsret 1.2	<i>Procesmåden</i>	Retspleje 3.6
		<i>Procestilvarsling</i>	Retspleje 25.2

Stikordsregister

- Produktansvar* Erstatning uden for kontraktforhold 1.5
- Proforma*
- generelt Aftaler 3.1
 - skatteretligt Skatter 8
- Projektoffentlighed* Forvaltningsret 1124.2
- Proklama* Skifteret 6
- Promillekørsel* Færdselsret 5.2
- Proportionalitetsprincip*
- generelt Almindelige emner 1.1
 - forvaltningsretligt Forvaltningsret 123.3
- Prorataansvar* Erstatning uden for kontraktforhold 61.2
- Præjudicielle spørgsmål* International ret 14.4
- Præklusivt proklama* Skifteret 6
- Præmiebetaling* Forsikring 4
- Præsumptionsansvar* Erstatning uden for kontraktforhold 1.2
- Prøvelse*
- administrativ prøvelse.. Forvaltningsret 1.3
 - administrativ bestemt frihedsberøvelse Retspleje 27.4
 - domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelser Forvaltningsret 1.5
 - domstolsprøvelse af beslutning om adoption uden samtykke Retspleje 27.5
 - tinglysningsprøvelse af lovlighed og gyldighed Tinglysning 1.3
- Påkørsel*
- erstatningsansvar Færdselsret 61.1
 - førerretsfrakendelse Færdselsret 432.9
- Påsejling* Søfart 4
- Påtalefrafald* Retspleje 322.2
- Påtalen* Retspleje 3.2
- Påtaleopgivelse* Retspleje 322.1
- Påtaleundladelse* Retspleje 32.2
- R**
- Quorum* Forvaltningsret 114.2
- R**
- Racediskrimination* Strafferet 22.4
- Radio* Presse og radio 2
- Ransagning* Retspleje 35.6
- Realkreditinstitutter* Pengevæsen mv. 3
- Realrenteafgift* Skatter 1.4
- Registerforskrift* Personspørgsmål 1
- Registrering af borgerne*.... Personspørgsmål 1
- Registrering af køretøjer*.... Færdselsret 2
- Registreringsafgift (motorkøretøjer)* Færdselsret 2
- Regres*
- medkontrahenters Pengevæsen mv. 5.1
 - skadevolderes indbyrdes Erstatning uden for kontraktforhold 62.1
 - tilskudsgiveres Erstatning uden for kontraktforhold 3212.5
 - forsikringselskabets.... Erstatning uden for kontraktforhold 7.6
- Reklamation*
- generelt Almindelige emner 2
 - sælgers Se Køb (under det påberåbte retsmiddel)
 - købers Se Køb (under det påberåbte retsmiddel)
- Rekurs* Forvaltningsret 1.3
- Remonstration* Forvaltningsret 13.3
- Renteafgift* Skatter 1.6
- Rentefradrag* Skatter 132.9
- Renter*
- af købesum Køb 2.2
 - generelt Pengevæsen mv. 5.7
- Restance på prioriteter*..... Pant og tilbageholdsret 21.2
- Restaurationer* Erhvervsret 2.6
- Retsafgifter* Afgifter 1
- Retsafgørelser* Retspleje 13.2
- Retsbøger* Retspleje 11.2
- Retserhvervsen ved registrering eller ibrugtagning. Særprægskrav mv.*..... Immaterialret 5.1
- Retsforfølgning* Boligret 23.4
- Retsforfølgning* Boligret 33.4
- Retsforfølgning mod ejendommen* Leje af fast ejendom 21.1
- Retsforholdet mellem hovedmand og kautionist.* Kautio og garanti 1.3
- Retshjælp* Retspleje 22.3
- Retshjælpsforsikring* Retspleje 22.3
- Retskraft*
- civile dommes Retspleje 26.6
 - straffedommes Retspleje 38.4

<i>Retskrænkelser og sanktioner</i>	Immaterialret 1.4	<i>Sagsafgørelse</i>	
<i>Retsledelse</i>	Retspleje 13.1	– <i>forvaltningssager</i>	Forvaltningsret 11.4
<i>Retsmidler</i>	Retspleje 2.6	– <i>retssager</i>	Retspleje 13.2
<i>Retsmidler</i>	Retspleje 3.8	<i>Sagsbegrebet</i>	Forvaltningsret 111.1
<i>Retsmøder</i>	Retspleje 11.1	<i>Sagsbehandling</i>	
<i>Retspleje i borgerlige sager</i>	Retspleje 2	– <i>civile retssager</i>	Retspleje 2.4, 25.5 og 261.5
<i>Retsstilling ved virksomhedsoverdragelse</i>	Ansættelses- og arbejdsret 9.2	– <i>forvaltningssager</i>	Forvaltningsret 1.1
<i>Rets sædvane</i>	Almindelige emner 1.3	– <i>straffesager</i>	Retspleje 3.7, 381.3 og 382.2
<i>Rettelse og udslettelse</i>	Tinglysning 1.7	<i>Sagsbehandlingstid</i>	Forvaltningsret 115.2
<i>Retten til lejligheden</i>	Familieret 132.3	<i>Sagsforberedelse</i>	Retspleje 37.2
<i>Retten overførelse. Arbejdstagernes ophavsret. Forlagskontrakter mv.</i>	Immaterialret 1.3	<i>Sagsomkostninger</i>	
<i>Retten overførelse. Licenskontrakter mv.</i>	Immaterialret 5.2	– <i>civile sager</i>	Retspleje 22.8
<i>Rettergangs bøder</i>	Retspleje 22.9	– <i>straffesager</i>	Retspleje 36.2
<i>Rettergangs fejl</i>	Retspleje 13.9	<i>Sagsoplysning</i>	
<i>Rettergangs fuldmagt</i>	Retspleje 22.5	– <i>civile sager</i>	Forvaltningsret 112.1
<i>Retternes virkekreds</i>	Retspleje 2.1	– <i>forvaltningssager</i>	Retspleje 25.5
<i>Retternes virkekreds</i>	Retspleje 3.1	– <i>straffesager</i>	Retspleje 36.1
<i>Rettighedsfortabelse</i>	Strafferet 3.5	<i>Sagsrejsning</i>	Forvaltningsret 11.1
<i>Revisorer</i>	Erhvervsret 2.2	<i>Sale and lease back</i>	Ejendomsret 2.1
<i>Ringeagtsytring</i>	Strafferet 2.2	<i>Sameje</i>	Selskabsret 7 Familieret 2
<i>Riget og de enkelte landdele. Statsborgerret</i>	Statsforfatningsret 1	<i>Samfundstjeneste mv.</i>	Strafferet 32.2
<i>Rufferi mv.</i>	Strafferet 23.4	<i>Samlivsforhold uden ægteskab</i>	Familieret 2
<i>Rustilstande</i>	Strafferet 17.3	<i>Sammenlægning og adskillelse af krav</i>	Retspleje 21.5
<i>Råden over andelsejligheden</i>	Boligret 3.3	<i>Sammenstød af forbrydelser</i>	Strafferet 31.4
<i>Råden over ejerlejligheden</i>	Boligret 2.3	<i>Samtykke</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.4
<i>Rådighedsindskrænkninger</i>	Tinglysning 11.2	<i>Samværsret</i>	Familieret 33.1
<i>Råstoffer</i>	Miljøret 1.9	<i>Sanering</i>	Boligret 5
<i>Røveri</i>	Strafferet 24.8	<i>Sanktioner</i>	Strafferet 3
S		<i>Seksualforbrydelser</i>	Strafferet 2.3
<i>Sagens anlæg</i>	Retspleje 25.1	<i>Selskabsskat</i>	Skatter 3
<i>Sagkyndige erklæringer</i>	Retspleje 14.3	<i>Selvtægt</i>	Strafferet 24.9
<i>Saglig kompetence</i>	Retspleje 21.1	<i>Separation</i>	Familieret 1.3
<i>Saglig kompetence</i>	Retspleje 31.1	<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

Stikordsregister

- Sikkerhedsforanstaltninger*..... Strafferet 36.2
- Sikkerhedsforskrifter* Forsikring 3.4
- Simple konkurskrav* Konkurs- og anden insolvensret 24.3
- Sindssygdом og sindsygelignende tilstande* Strafferet 17.1
- Skade på egen passager*..... Færdselsret 611.2
- Skade på tredjemands person og/eller gods*..... Færdselsret 611.1
- Skat*..... Boligret 3.4
- Skattekontrol og straffeansvar* Skatter 5
- Skatteopkrævning* Skatter 9
- Skattepligt*..... Skatter 1
- Skatter* Boligret 2.4
Færdselsret 2
Tinglysning 7 og 11.5
Skatter
- Skelforhold*..... Miljøret 3.2
- Skibes sikkerhed* Søfart 7
- Skibsregistrering* Søfart 6
- Skibstilsyn*..... Søfart 7
- Skifte i medfør af skiftelovens § 82* Skifteret 5
- Skifteudlæg*
– *udlejningsejendom*..... Leje af fast ejendom 21.3
- Skilsmisse*..... Familieret 1.3
- Skilsmissegrunde*..... Familieret 13.1
- Skilsmissesager* Retspleje 27.1
- Skilsmissevilkår*..... Familieret 13.2
- Skoler*..... Forvaltningsret 2.3
- Skove* Landbrug mv. 4
- Skovbrug* Landbrug mv. 4
- Skriftlighed*
– *aftalebetingelse*..... Aftaler 2.1
– *forvaltningsretligt formkrav* Forvaltningsret 1146.1
- Skyldnerskifte*..... Pengevæsen mv. 5.2
- Skyldnersvig* Strafferet 24.6
- Skønsafvejningen*..... Forvaltningsret 123.2
- Social bistand*
– *institutioner* Forvaltningsret 251.2
– *opkrævning* Forvaltningsret 251.4
– *retlig regulering* Forvaltningsret 251.3
– *ydelse* Forvaltningsret 251.1
- Social pension* Forvaltningsret 25.2
- Sociale institutioner*
– *andre spørgsmål* Forvaltningsret 2512.9
– *visitation til* Forvaltningsret 2512.1
- Sociale tvangsindgreb* Forvaltningsret 2513.3
- Sociale ydelser*
– *andre ydelser* Forvaltningsret 2511.9
– *hjælpemidler*..... Forvaltningsret 2511.2
– *pengeydelser*..... Forvaltningsret 2511.1
– *personskade*..... Erstatning uden for kontraktforhold 3212.3
– *tjenesteydelser*..... Forvaltningsret 2511.3
- Socialvæsen* Forvaltningsret 2.5
- Solidarisk ansvar* Erstatning uden for kontraktforhold 61.1
- Sparekasser*..... Pengevæsen mv. 2
- Speciel inhabilitet* Forvaltningsret 112.1
- Specielt tilsyn* Forvaltningsret 13.2
- Spedition* Transport og kommunikation 5
- Spil* Erhvervsret 2.4
Markedsret 1.5
- Spildevandsplan* Veje og vand 2.2
- Spiritusbevilling*..... Erhvervsret 2.6
- Spirituskørsel*..... Færdselsret 5.1
- Spiritusnydelse* Ansættelses- og arbejdsret 24.3
- Sprængning*..... Strafferet 2.7
- Spørgsmål om hvorvidt retten hviler på den faste ejendom* Tinglysning 11.3
- Standardisering*..... Erhvervsret 1.5
- Standardvilkår*..... Aftaler 1.4
- Statens Uddannelsesstøtte* . Forvaltningsret 261.3
- Statsadvokatsager*..... Retspleje 321.1
- Statsborgerret*..... Statsforfatningsret 1
- Statsforbrydelser*..... Strafferet 25.6
- Statsorganerne*..... Statsforfatningsret 2
- Stedlig kompetence (værneting)*..... Retspleje 21.3
- Stedlig kompetence (værneting)*..... Retspleje 31.2
- Stempelafgifter*..... Afgifter 2
- Stier*..... Veje og vand 1.3
- Stiftelser* Selskabsret 9
- Stiftelsesoverenskomst* Selskabsret 1.1
- Stiltiende løfte* Aftaler 1.3
- Strafaffortning* Strafferet 31.1

<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>tredjeinstans 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>Straffuldbyardelse</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>nævningsager</i>	Retspleje 37.5
<i>Strafdmåling</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>Særlovgivning</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>Svangerkabsafbrydelse</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

Stikordsregister

<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>Tidsbefragtning</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 Pengevæsen mv. 5.5	– halvleder.....	Immaterielret 6
<i>Tilbagesøgning af ydet betaling</i>	Pengevæsen mv. 5.5	– kort.....	Ejendomsret 1.1
<i>Tilbagetrædelseserklæring</i>	Konkurs- og anden insolvensret 24.9	<i>Tort (EAL § 26)</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.7
<i>Tilbagetrædelsesret (Fortrydelsesret)</i>	Aftaler 1.6	<i>Totalforsvaret</i>	Forvaltningsret 29.2
<i>Tilbehørspant</i>	Pant og tilbageholdsret 2.2	<i>Transport af fordringer</i>	Køb 6
<i>Tilbud</i>	Aftaler 1.1	<i>Transportformidling, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder</i>	Transport og kommunikation 5
<i>Tilbud og accept</i>	Entrepriseret 1.1	<i>Tredjeinstansbevilling</i>	
<i>Tilbudspligt</i>	Leje af fast ejendom 21.5	– borgerlige sager	Retspleje 26.5
<i>Tilgift</i>	Markedsret 1.4	– straffesager	Retspleje 38.5
<i>Tilregnelighed</i>		<i>Tredjemandsaftaler</i>	Aftaler 6
– erstatningsansvar	Erstatning uden for kontraktforhold 7.7	<i>Trusler</i>	Strafferet 22.2
– straffeansvar	Strafferet 1.7	<i>Tunneller</i>	
<i>Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser</i>	Ansættelses- og arbejdsret 24.1	– jernbanetunneller.....	Transport og kommunikation 1
<i>Tilståelsessager</i>	Retspleje 374.1	– vej-tunneller.....	Veje og vand 1
<i>Tilsyn</i>		<i>TV</i>	Presse og radio 2
– administrativt	Forvaltningsret 13.2	<i>Tvang</i>	
– kommunalt	Forvaltningsret 3.5	– straffeansvar	Strafferet 22.1
<i>Tiltalens iværksættelse, anklageskrift</i>	Retspleje 37.1	– aftalevirkninger.....	Aftaler 22.3
<i>Tilvækst</i>		<i>Tvangsakkord</i>	Konkurs- og anden insolvensret 3
– fast ejendom.....	Ejendomsret 1.9	<i>Tvangsauktion</i>	Fogedret 4
– løsøre.....	Ejendomsret 2.9	<i>Tvangsfjernelse</i>	Forvaltningsret 2513.3
<i>Tinglysningsfundament</i>	Tinglysning 1.2	<i>Tvister</i>	Entrepriseret 2.5
<i>Tinglysningsprocedure</i>	Tinglysning 1.2	<i>Typeforudsætning</i>	Aftaleret 22.9
		<i>Tyveri</i>	Strafferet 24.1

Tyveri- og røveriforsikring .. Forsikring 7.3

U

Uagtsomhed..... Strafferet 1.2
 Uagtsomt manddrab Strafferet 211.3
 Uddannelse
 – arbejdsmarkeds-uddannelser 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
 – straffeaansvar Strafferet 22.1
 – aftalevirkninger Aftaler 22.3
 Ulykkesforsikring Forsikring 7.8
 Umiddelbare fodedforretninger..... 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
 Undersøgelsespligt..... 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 Folketing 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 tøjbrudsskadeforsikring..... Forsikring 7.2
 Vandafledning, kloakker, dræning o.l. Veje og vand 2.2
 Vandledninger Veje og vand 2.4
 Vandværker..... Veje og vand 2.4

Stikordsregister

Vanhjemmel Køb 7
Varelagerneskrivning Skatter 1321.1
Varelighedskriteriet Immaterialret 53.2
Varemærkekrænkelser Immaterialret 5.3
Varemærkeret Immaterialret 5
Varetægtsfængsling Retspleje 35.3
Varigt mén Erstatning uden for kontraktforhold 3211.4
Varmeforsyning Leje af fast ejendom 3
Varsling om lejeforhøjelse .. Leje af fast ejendom 4.2
Vedligeholdelse Miljøret 21.2
Vedligeholdelse og misligholdelse Leje af fast ejendom 5
Veje Veje og vand 1
Vejforhold Veje og vand 1
Vejledning
– forvaltningens vejledningspligt Forvaltningsret 115.1
– klagevejledning mv. Forvaltningsret 114.4
– vejledning om domstolsprøvelse Forvaltningsret 114.4
Vejtransport Transport og kommunikation 4
Veksler Pengevæsen mv. 4
Veterinærvesen Landbrug mv. 6
Videregivelse af oplysninger
– inden for samme myndighed Forvaltningsret 1123.1
– til anden myndighed Forvaltningsret 123.2
– til andre Forvaltningsret 112.2
Vidner Retspleje 14.1
Vigepligt Færdselsret 432.2
Vildledende reklame mv. Markedsret 1.1
Viljesmangel og forvanskning af viljeserklæring Aftaler 22.6
Vilkår for forvaltningsafgørelser Forvaltningsret 123.4
Vindikation Ejendomsret 2.2, 2.3 og 2.5
Vinkelskrivere Erhvervsret 2.9
Virksomhedsomdannelse
– ansættelsesvirkninger .. Ansættelses- og arbejdsret 9.2
– selskabsforhold Selskabsret 1.1
– skattevirkninger Skatter 1.5
Virksomhedsskat Skatter 1.5

Virksomhedsoverdragelse
– ansættelsesvirkninger . Ansættelses- og arbejdsret 9.2
– selskabsforhold Selskabsret 1.1
– skattevirkninger Skatter 1.5
Visitation til sociale institutioner Forvaltningsret 2512.1
Visum Forvaltningsret 29.6
Voldgift
– entrepriseforhold Entrepriseret 25.2
– generelt Retspleje 2.8
Voldsforbrydelser Strafferet 21.2
Voldsofre Erstatning uden for kontraktforhold 32.2
Voldtægt o.l. forbrydelser.. Strafferet 23.1
Værdighedskrav mv. Forvaltningsret 1114.3
Værditab Erstatning uden for kontraktforhold 31.1
Værnepligt Forvaltningsret 292.1
Værneting Retspleje 21.3
Værnetingsaftale Retspleje 21.3
Våben Strafferet 29.4

X

Y

Ydelser efter lov om arbejdsskadeforsikring Erstatning uden for kontraktforhold 3212.1
Ydelser fra andre Erstatning uden for kontraktforhold 321.2

Z

Zoologiske haver Forvaltningsret 2.7
Zonelovgivning Miljøret 1.1

Æ

Ægtefælle eller samlever (EAL § 13) Erstatning uden for kontraktforhold 32116.1
Ægtefællebeskatning Skatter 1.2
Ægtefællers formueordning. Ægtepagter Familieret 1.2

Ægtepagt

- retsvirkninger Familieret 1.2
- stiftelse Familieret 1.2
- tinglysning Tinglysning 5

Ægteskab Familieret 1

Ægteskabets indgåelse,

herunder forlovelse Familieret 1.1

Ægteskabs opløsning

(*separation og*

skilsmisse) Familieret 1.3

Ægteskabssager Retspleje 27.1

Ældreboliger Boligret 1.4

Ærbarhed, aftaler mod Aftaler 22.7

Æreskrænkelser 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